

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ, КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“**

Доц. д-р Милена Христова Стефанова

Публичният интерес в управлението на местно ниво

Автореферат на дисертация за присъждане на научна степен „Доктор на науките“
по научна специалност 3.3 Политически науки

София, 2018 година

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от катедра „Публична администрация“ при Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, решение на ФС на ФФ за избор на жури и заповед на Ректора на СУ за назначаване на жури и определяне на дата за публична защита.

Дисертацията съдържа:

Обем: 292 страници

Литература: 43 заглавия на български език,

58 заглавия на английски език,

Таблицы: 40

Графики: и фигури - 6

Приложения - 19

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 25.03. 2019 г. от 18.00 ч. в зала 500 на СУ „Св. Климент Охридски“ бул. „Цариградско шосе“ № 125, бл. 4, ет. V на открито заседание на избраното научно жури.

Материалите по защитата са на разположение в канцеларията на специалност „Публична администрация“, 12 кабинет, ет. 1, бул. „Цариградско шосе“, № 125, бл. 4, както и на сайта на Софийския университет – www.uni-sofia.bg.

Съдържание на дисертацията

Предговор/ 11

Увод / 12

Първа глава: Съвременното разбиране за публичния интерес / 23

1. Класическите схващания за публичния интерес /24
2. Публичен интерес, публична полза и публично благо /36
3. Какво разбрахме за публичния интерес и още нещо /45

Втора глава: Управлението на местно ниво и защитата на публичния интерес /52

1. Сфери на компетентност на местните власти/52
2. Местни и делегирани дейности/67
 - 2.1. Същност на делегацията/68
 - 2.2. Практиката в България/77
3. Процеси на управление. Вземане на решения. Баланс на интереси/86
 - 3.1. Органите на управление и балансът на правомощията помежду им/86
 - 3.2. Процес и процедури по взимане на решение/90
 - 3.3. Политическата отговорност и балансът на интереси/102
 - 3.4. Конфликт на интереси и антикорупционни механизми/129
4. Пряката демокрация в защита на публичния интерес/134

Трета глава: Методика за оценка на дейността на местните власти за защита на публичния интерес в управлението /149

1. Особености на създаването на методики за оценка в публичния сектор/151
2. Измерването и оценката на местната демокрация/156
3. Местна система за почтеност/159
4. Принципите на доброто управление/168
5. Методика за оценка на работата на местните власти в защита на публичния интерес /182
6. Верификация на методиката за оценка на примера с управлението и разпореждането с общинска собственост/194

Заклучение /255

Приложения /259

Библиография /291

1. Обща характеристика на дисертационния труд

Проблемът за управлението на публичните дела в полза на общността от хора занимава изследователи, политици и граждани от векове. Още от римското право е известно, че гражданите като общност имат право на защита от неблагоприятни за тях действия от страна на политиците и администраторите. Юристите казват, че зад всяко право трябва да стои интерес, то да се упражнява. Само при тази ситуация може и да бъде защитен интереса, и да бъде отстоявано правото. Всъщност римското гражданство е тясно свързано с основополагането на понятието за публичен интерес, доколкото правния статус на римския гражданин – като система от ценности и норми, извежда служенето на публичния интерес като основен дълг на човека.

Актуалност на изследваната проблематика

В българската научна литература няма монографично изследване на понятието за публичен интерес. Не е известно и да са правени проучвания на публичния интерес в управлението на местно ниво. Сферата на публичното управление на местно ниво е избрана поради множество причини. Първо, многоаспектността на дейността на местните власти, които имат конституционно гарантирана степен на самостоятелност в работата си, но често са силно зависими от волята на централната власт. Второ, въпросите от местно значение, които властите трябва да решават, са свързани с важни за индивидите и групите сфери, важни за ежедневието на всеки и на всички. Следователно, конкретиката може да помогне за по-лесното разпознаване на публичния интерес. Трето, актуалността на проблематиката се потвърждава ежедневно от обществени дискусии, породени от решения на местните власти в различни общини.

Предмет, цели, задачи на изследването

Това изследване търси отговор на въпроса дали и как при управлението на местно ниво се защитава публичния интерес. Няма съмнение, че местните власти трябва да работят в защита на публичния интерес, но отговорът на този въпрос съвсем не е лесен.

Методологически е възможно анализът да следва естествен ход от абстрактното към конкретното. Обратното, разбира се, също е допустимо – на основата на анализа на конкретиката да достигнем до синтеза на общите, обуславящи конкретиката, условия.

Обект на това изследване е управлението на местно ниво. Тъй като то е многостранно и обхваща важни за индивидите и групите сфери, нашето внимание е

съсредоточено върху аспекти, които имат пряка връзка със защитата на публичния интерес. Първоначално отговаряме на въпроса какво правят местните власти, или кои са сферите на тяхната компетентност. Тук обособяваме два кръга от компетентности – тези, които влизат в сферата на местното самоуправление, и такива, които са споделени с централната власт като сфери на отговорност. Оценката на дейността на местните власти в защита на публичния интерес предполага анализ на процесите и процедурите за управление и вземане на решения на местно ниво, както и прилаганите механизми за постигане на баланс на интересите. Тъй като ключовите актьори са органите на властта, огромно значение има какъв баланс на правомощия помежду им е установен чрез законодателството. Същественният въпрос за политическата отговорност и балансът на интересите при взимането на решения дискутираме и чрез резултатите от местните избори в България в периода 1995-2015 година. Защитата на публичния интерес е в пряка връзка с установяването на правила за недопускане на конфликт на интереси в дейността на управленците и администраторите, както и законовото въвеждане и прилагане в практиката на ефективни антикорупционни механизми. Възможно ли е пряката демокрация да бъде коректив на действията на представителите във властта при защитата на публичния интерес е въпрос, който анализираме на основата на законодателството и практиката в България през последните две десетилетия.

Предмет на изследването е управленската дейност на местните политици и администратори в защита на публичния интерес. Тя има много измерения. Най-същественото е свързано с разработването и реализацията на политики в сферите на компетентност.

Настоящото изследване има за **цел** да покаже, че е възможно да бъде оценена работата на властови органи в публичен интерес чрез използване на концепцията за добро управление. Макар да говорим в единствено число за концепция, всъщност има различни разбирания за доброто управление. Следователно, за да постигнем целта анализираме и оценяваме съществуващите възгледи по въпроса. Изборът на принципи на доброто управление, които да станат основа на методиката за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес е определен от спецификата на управлението на местно ниво.

Като подцели на изследването могат да се обособят следните:

1. Проучване и критичен анализ на съществуващите схващания и дефиниции за понятието и изработване на съвременна интерпретация и дефиниране на публичния интерес.

2. Разработване на матрица на сферите на компетентност и извеждане на основните характеристики на публичното управление на местно ниво с оглед възможностите, рисковете и заплахите пред дейността на местните власти в защита на публичния интерес.
3. Разработване на методика за оценка на работата на местните власти и администрация в защита на публичния интерес на основата на операционализация на принципите на доброто управление и верификация на методиката за извадка от българските общини и за конкретна сфера на компетентност.

Основната теза на тази дисертация е, че „вечното“ понятие за публичен интерес може и трябва да бъде изследвано, измервано и прилагано в практиката за оценка на действията и политиките на органите за управление.

Изследователски методи и подходи

Методите на изследване са добре познати и включват представители на двете основни групи – качествени и количествени. Подборът на методи и изследователски подходи е съобразен със спецификата на обекта и предмета на изследване. Постигането на целите и изпълнението на задачите определят и методологията на изследването.

За набирането на информация, както за теоретичните размисли, така и за емпиричното изследване, е използван методът *кабинетно проучване или деск рисърч*. Всяко кабинетно проучване е подчинено на целите на изследването и има предназначение да се набере и систематизира по определен начин налична информация. Информацията може да има различни източници – данни, количествени и качествени проучвания, нормативни документи, медийни публикации и други, публикувани включително и онлайн.

Колкото и тривиален да е, *анализът на съдържанието* е метод, който е подходящ при проучването и оценката на различни видове документи – нормативни, отчетни, програмни, стратегически, одитни и други, които са неразделна част от управленската практика. При този анализ е важно да се спазва методика, основана на еднозначно определени индикатори, чието наличие или отсъствие се проследява. За целите и задачите на настоящето изследване към всеки конкретен изследователски въпрос се подхожда съобразно неговата специфика и се прилага методика за анализ на

съдържанието, основана на конкретни емпирично удостоверими индикатори. Този изследователски подход се оказва успешен особено при оценката на нормативната уредба, а също така и при установяването на наличие/отсъствие на значими за управленската практика факти.

Сравнителният анализ в настоящето изследване се прилага с различни цели. Той се оказва подходящ при избора на принципи на добро управление, които да са приложими за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес. Сравнени са 4 концепции за доброто управление – на ООН, Съвет на Европа, Европейска комисия и ОИСР. Чрез сравнителен анализ на резултати от провеждани оценки на включените в емпиричното изследване общини по други методики се създаде база за сравнение на резултатите на използваната от мен методика и е подпомогната оценката на нейната приложимост.

Клъстерният анализ е метод за оформяне на естествени групи по много признаци едновременно. Чрез многомерното скалиране и изследване на дистанциите подложих на проверка една от хипотезите си, а именно установяването на влияние на наличието на структурирано политическо мнозинство като резултат от местните избори в общинските съвети на изследваните общини върху управлението на и разпореждането с общинска собственост.

Изследователският подход, методологията и методите, използвани за постигане на целта са следните:

1. Дефиниране на понятието публичен интерес. Тази подцел е постигната чрез прилагане на критичен анализ към съществуващите в теорията схващания и определения на понятието. В резултат е предложен интегриран подход към дефиниране на понятието чрез отговор на 5 съществени въпроса.
2. Извеждане на основни характеристики и особености на публичното управление на местно ниво с цел разработване на матрица на сферите на компетентност и идентифициране на фактори, които могат да окажат влияние върху дейността на местните власти и администрация в защита на публичния интерес. Тук са приложени дескриптивен и аналитичен методи. Установяването на част от фактите е осъществено чрез анализ на съдържанието на различни документи и източници, като анализът е направен съобразно индикатори, спомагащи извеждането на характеристики и специфики. Друга част от фактите са установени чрез обобщаване на първични данни и количествен анализ на получените съвкупности.

3. Разработване и верифициране на методика за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес. За постигането на тази подцел са използвани няколко метода. На критичен анализ са подложени известни методики за оценка на демокрацията на местно ниво, както и предимствата и недостатъците на изработването на различни индекси за оценка и ранжиране. Направен е критичен анализ на съществуващите концепции за доброто управление и е осъществен избор на принципи на доброто управление чрез сравнителен анализ на присъствието на принципите в различните концепции и на съдържанието, което се влага в отделните принципи. Дефинирани са пет принципа на добро управление съобразно спецификата на публичното управление на местно ниво, които са операционализирани в две стъпки – първата е обща операционализация, която може да бъде приложена към всяка сфера на компетентност на местните власти, а втората е съобразена със спецификата на управлението на и разпореждането с общинската собственост. Направено е проучване по индикаторите от операционализацията на фактическото състояние в 19 български общини по управлението на и разпореждането с общинската собственост в периода 2015-2016 година. Резултатите са използвани за верификация на методиката, с което е доказана нейната приложимост и възможност тя да се прилага универсално към всяка сфера на компетентност.

Хипотези

Основната хипотеза е свързана с целта на изследването. Твърдя и доказвам, че в управлението на местно ниво за защитата на публичния интерес е най-важно как работят политиците и администраторите. За да докажа това твърдение използвам специално създадена методика за оценка на дейността на местните власти и администрация, основана на операционализиране на принципите на доброто управление и приложена към конкретна сфера на компетентност на местните власти.

Съпътстващите хипотези са свързани с фактори, които оказват влияние върху работата на местните власти в защита на публичния интерес. Теоретично публичният интерес се свързва най-лесно с политическата отговорност. На проверка подлагам **хипотезата**, че наличието на ясно дефинирано политическо мнозинство в общинския съвет може да повлияе в положителна посока създаването на предпоставки за развитие на публичната среда и по този начин да подпомогне дейността на политици и управленци в защита на публичния интерес. Отсъствието на структурирано мнозинство

като резултат от изборния процес поставя изискването за формиране на следизборни коалиции. Тяхната липса значително повишава ролята на общинската администрация и кмета на общината при формулирането на политики и проекти за решения, които да бъдат в обществен интерес. Изисква се висока професионална компетентност на служителите в общинската администрация и това поставя под съмнение възможността общинският съвет да изпълнява контролните си функции по отношение на съдържанието на предлаганите решения.

Втората от съпътстващите хипотези е свързана с качеството на нормативната уредба, регулираща тяхната дейност на местните власти и администратори по принцип, но и тази в конкретна сфера на компетентност. Очакването тук е, че местните органи и администрация ще прилагат в практиката си само включените в нормативната уредба регулации. Но възниква въпросът: възможно ли е и дали е необходимо в нормативната уредба да бъде включено всичко, което би подобрило публичната среда за работата на политиците и администраторите? Тъй като не всичко е правно регламентирано, издигаме още една **съпътстваща хипотеза**, че няма да установим община – образец в работата за защита на публичния интерес при управлението на и разпореждането с общинската собственост.

Естествените ограничения на това изследване произтичат от поставената цел и нейната операционализация в конкретни задачи.

2. Структура на дисертационния труд и основни изводи

Дисертацията е разработена в увод, три глави, заключение, приложения и библиография.

Първата глава е посветена на изясняване на възможните подходи за дефиниране на понятието „публичен интерес“. Прегледът на различните дефиниции, съществуващите класификации, съпоставката на понятията „публичен интерес“, „публично благо“ и „публична полза“, както и нестихващия интерес на социални изследователи към проблематиката, позволиха да се оформи многоаспектен и интегриран подход за дефиниране на понятието „публичен интерес“. Оборени са твърдения на различни учени и изследователи за методологическата безпомощност на понятието „публичен интерес“. Критиците на класическата теория за публичния интерес изтъкват, че не може да се постигне единна дефиниция на понятието. Ако целта е, обаче, не да се постига такава единна и общоприета дефиниция, а да се включат различните

гледни точки в една теоретична схема, то противоречията се преодоляват. Те се трансформират от противоречащи си във взаимно допълващи се и теоретичната схема показва широките възможности за прилагането на понятието в научните изследвания и анализи на политическата практика.

В съвременните изследвания преобладава тенденцията да се търсят много по-прагматични дефиниции на публичния интерес. През 2007 година Бари Боземан¹ лансира твърдението, че всеки, който се интересува от институционални реформи или промяна в политиките трябва да се придържа към някаква теория или концепция за публичния интерес. Понятието традиционно се употребява както в законодателството, така и в политическите кампании. Налагат се изисквания за изпълнение на различни политики и действия в публичен интерес. Вниманието на обществеността е фокусирано върху публичния интерес. Освен това, аргументите на критиците на теорията за публичния интерес обикновено се свеждат до липсата на конкретност, а всеки опит да бъде обяснен публичния интерес води към идеална, а не научно-инструментална конструкция. Ако се сравняват публичният интерес и публичните ценности, разликата е очевидна – първият е идеал, а вторите са нещо специфично и лесно идентифицируемо. Боземан приема като работно понятие разбирането за публичния интерес като пряко свързан с резултатите от политиките, които водят до дългосрочно оцеляване и благополучие на обществото². Според него, по този начин се запазва идеята за идеал, който трябва да бъде следван. Макар това понятие да не може да опише всяка политика, то може да служи като обосновка и мотивация за всяка политика.

Теоретичната схема, която предлагаме за дефинирането на понятието „публичен интерес“ се опира на 5 стълба, които всъщност са отговорите на следните въпроси:

Първо, какво е публичният интерес?

Второ, какво е **в** публичен интерес?

Трето, **кой** определя публичния интерес?

Четвърто, **как** се постига публичния интерес?

Пето, **как** работят администраторите и политиците за защита на публичния интерес?

Най-трудно е да дадем отговор на първия въпрос – *каково е публичният интерес?* Това е и най-абстрактното ниво на дефиниране на понятието и то може да бъде само в

¹ Bozeman, Barry, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, 2007, Georgetown University Press.

² *Ibid.*, p. 11.

сферата на философското му разбиране. Нека приемем, *че публичният интерес е всичко онова, което засяга всеки индивид в качеството му на публичен субект и обект, като едновременно с това засяга и публиката като общност/и, основана/ни на споделени ценности*. Казано по друг начин публичният интерес е това, което засяга всички като цяло и всеки поотделно по такъв начин и в такава степен, по който и в която това се задава от действията на публиките от граждани и ответните реакции на държавните институции. Това означава, че субектът и обектът на публичния интерес са релационни величини³, които подлежат на постоянна корекция, в съответствие с духа на и резултатите от взаимодействието между публиките и институциите.

Разбирано по този начин понятието за публичен интерес не изключва никого и нищо. Това разбиране дава възможност понятието да се приложи към всяка възможна сфера на изследване на „нещото“, което засяга всеки и всички в публичното им качество. Така стават обясними стремежите на различните теории да обясняват публичния интерес като морален императив, като висша мъдрост, като компромис, като налагане на волята на мнозинството и така нататък. В рамките на подобно разбиране за публичния интерес намира своето място и твърдението, че частните и публичните интереси съществуват като взаимно обусловени, както и че мотивацията на поведението на индивидите и групите може да бъде едновременно водена от лични/специфични интереси и от публичния интерес.

Отговорът на втория въпрос – *какво е в публичен интерес?* – е от по-ниска степен на абстрактност и има връзка с представата за човешките действия. Тогава можем да приемем, *че в публичен интерес е всяко действие, което води към реализацията и защитата на публичния интерес*. Действието има субект и обект и двете му характеристики са свързани със създаването на различни обществени отношения. Предмет на действието може да бъде всичко, което е публичен интерес, но са важни актьорите, техните намерения, инструментите и средствата, които използват при действието. Затова оценката дали дадено действие е в публичен интерес изисква съотнасяне между цел и резултат, с което се измерва ефективността на действието. Следващата стъпка би била разбира се поставянето на определени изисквания към действието, с което се преследва резултата и то в посока на установяване на направените разходи за постигането на даден резултат, или измерване на ефикасността на действието.

³ Найденов, Николай, Публика и политика: въведение в политическата антропология на модерността, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2008, 75-87.

Това е тясно свързано и с отговора на четвъртия въпрос, а именно *как се постига публичния интерес*, което потвърждава допускането, че съвременното разбиране за това понятие е възможно само в цялостното изясняване на поставените въпроси.

Отговорът на третия въпрос – *кой определя публичния интерес?* – ни отвежда към известните максими за „волята на мнозинството“ и „консенсус чрез компромис“. При представителната демокрация на преден план излиза необходимостта политическите актьори да спечелят доверието на избирателите в степен, която да им позволи да формират мнозинства в органите за взимане на решения. Посланията на партиите, които съвпадат с очаквания на избирателите и са в публичен интерес могат да способстват набирането на подкрепа, но също толкова мотивационно е и издигането на кандидати, които да се харесат защото са част от елита или са лидери. Ролята на лидерите при формулирането на предложения за политики, както и тази на представители на елита за лидери са изключително интересни въпроси, но те не ни дават основание да твърдим, че именно лидерите или елита формулират обществения интерес. Определянето на публичния интерес е по-скоро свързано с механизмите, които общността създава, за да взема решения относно публичния интерес и не само. Класическият вариант на демократичното взимане на решения е чрез волята на мнозинството, независимо дали става дума за представителна или пряка демокрация. Колкото по-трудно се постига мнозинството, толкова повече се гарантира публичния интерес. Мнозинствата биват различни и те се прилагат при въпроси от различно значение. Обикновеното мнозинство (повече от половината от присъстващите, при наличие на кворум за провеждане на гласуването) се постига най-лесно и то би следвало да се прилага при взимането на решения по въпроси, които не засягат съществени за общността отношения. Простото квалифицирано мнозинство (повече от половината от общността/групата, оправомощена да взема решение) вече изисква по-висока степен на съгласие и чрез такава процедура могат да се решават и въпроси от съществено значение. Сложното квалифицирано мнозинство (обикновено налага подкрепата на две трети или три четвърти от общността/групата, оправомощена да взема решения) предполага изключително висока степен на съгласие и би следвало да се прилага при взимането на решения от публичен интерес. Разбира се, ако разпрострем значението на публичния интерес върху много широки сфери на компетентност, то прилагането на процедура по взимане на решение със сложни квалифицирани мнозинства силно би затруднила работата на общността/групата по взимането на решение. Поради простата причина, че различни части от общността могат да изразяват и да подкрепят различни начини за

постигане на публичния интерес и, че освен публичният, в групите се формират и други, специфични интереси, които могат да си противоречат и да се конфронтират. В конфронтационна среда, твърдят едни учени, най-добре е да се прилагат процедури по постигане на консенсус. Но други изследователи пък са на мнение, че консенсус не може да съществува. На помощ идва постигането на баланс на интереси, което само по себе си също е в публичен интерес, доколкото преодолява конфронтацията и дава шанс за развитие. Балансът на интереси се основава на компромиса, постигнат чрез преговори. Мнозина наричат този процес преодоляване на различията, или пък сключване на сделка, а други са склонни да се отнасят скептично въобще към възможността за постигане на баланс на интереси и считат, че става дума по-скоро за договорка. Оттук до наличието на задкулисие, надделяване на частни над публични интереси и всичко, което съпътства този процес, крачката е малка и границите лесно могат да бъдат преминати. *За преодоляването на подобни рискове се въвеждат правила, които да осъществят и гарантират публичността на действията.*

Отговорът на четвъртия въпрос – *как се постига публичния интерес?* – предполага размисъл в няколко направления. Първо, изследователите и анализаторите на политиките признават, че има тясна връзка между политиката и публичния интерес. „Политическата и публичната сфера, частните интереси и публичния интерес, които в теорията са противопоставяни, са неотделимо свързани в обществените факти. Политиката „излъчва“ публичния интерес, създавайки „обществения договор“, който е в основата на тълкуването му. От своя страна публичният интерес, превръщането му в конкретни политически мерки и въвеждането им в обществото чрез легитимните институции променя и оформя политиката“⁴. Това разбиране безспорно е свързано и с останалите въпроси, които зададохме, но показва и необходимостта от конкретни действия, чрез които да се постигне публичния интерес. На второ място, как се подбират правилните инструменти – за формулирането на политики, средствата чрез които се реализират политиките, механизмите, чрез които се наблюдава изпълнението на политиките, индикаторите, чрез които се отчита постигането на целите, разходите за постигане на резултатите и други подобни неща, е изключително важно за постигането на публичния интерес.

Отговорът на петия въпрос – *как работят администраторите и политиците за защита на публичния интерес?* – е сред най-важните и е възможно да се окаже ключов

⁴ Брайкова, Т. Публичните политики, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2003, с. 15.

за защитата и гаранцията на публичния интерес. При неясната възможност за постигане на съгласие и налагането на избора чрез правото на мнозинството е важно всяко управленско и административно действие да се подчинява на **ясни и конкретни правила**. Още по-значимо е наличието на правила при публичното управление, наричано още и „отзивчиво управление“ като модерна форма на организация на работата на администрацията⁵. Изискването за професионализъм в действията налага дефиниция на професионалното поведение, но това не е достатъчно, за да бъдат убедени гражданите, че действията на политици и администратори са в публичен интерес. И докато мнозинствата, вземащи решенията с мандатността в политиката се менят, то администрацията се очаква да е по-устойчива и съответно да работи лоялно по подготовката и изпълнението на решенията. В такава ситуация естествено на преден план излиза въпросът **как** работи, а не върху **какво** работи администрацията. На първо място са правилата за действие. Правилата за всяко действие, а не правилата за конкретно действие. Възможно ли е да има обаче, толкова общи и всеобщо приложими правила за действие на администрацията? Защо тогава примерно длъжностните характеристики на администраторите са различни и включват различни изисквания за заемане на различните длъжности, както и различни задължения, които имат служителите? В случая говорим за администрацията като събирателно понятие, като структура, чиято работа трябва да се подчинява на общите и всеобщо прилагани правила. Казано по друг начин това са принципите на работа на администрацията. Освен че предвижда администрацията да осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и законите и други нормативни актове, законодателят е предвидил работата ѝ да се подчинява на принципите: законност; откритост и достъпност; отговорност и отчетност; ефективност; субординация и координация; предвидимост; обективност и безпристрастност; непрекъснато усъвършенстване на качеството. Тези общи и всеобщо прилагани принципи са пряко свързани с публичния интерес, доколкото целят за поставят работата на администрацията в услуга на гражданите. Всеки от принципите предполага да бъде конкретно разписан и защитен чрез поредица от правила и норми, които служителите трябва да спазват и да прилагат в своята практика. Чрез наблюдение на изпълнението на работата на администраторите се

⁵ Ал. Маринов сравнява трите парадигми за публичната администрация в книгата си Административния елит на XXI век, Изд. „Сиби“ 2010, 69-70. Именно за публичното управление е характерно обвързването на работата на администрацията с различни заинтересовани страни и задължителното участие на гражданите в процеса на управление.

контролира спазването на правилата и съответно се предвиждат правила за превенция на нарушаване на принципите, а също и санкции за нарушителите. *Наблюдението на изпълнението трябва да се основава на конкретни индикатори, чрез които се проследява прилагането на принципите.* Наблюдението на изпълнението може да бъде обвързано с работата на конкретен служител, с работата на определено звено в дадена административна структура или с работата на цялата административна структура. Освен това то може да бъде насочено към конкретна сфера на компетентност или да цели наблюдение на цялостното изпълнение на задачите на дадена структура.

Колкото повече намалява степента на абстрактност при определяне на публичния интерес и свързаните с него въпроси, толкова повече се повишава възможността да бъдат създадени надеждни методики за измерване и оценка на процесите, действията и резултатите. Най-висока е тази възможност при измерването и оценката на дейността на администраторите и политиците. Всъщност това е и едно от най-важните неща, които осигуряват постигането и защитата на публичния интерес. Всяко добро намерение може лесно да бъде опорочено чрез подбор на неправилни инструменти, средства и хора, които да го осъществяват.

Основният извод от първата глава е, че съвременното разбиране на понятието за публичен интерес е възможно чрез прилагане на комплексен, интегриран подход за неговото дефиниране. Това „отваря вратите“ и за използването му както в теоретични, така и в практически изследвания.

Втората глава е посветена на изследване на спецификата, сферите на компетентност на местните власти и ключови за защитата на публичния интерес в управлението на местно ниво индикатори. Освен теоретично, тези въпроси се дискутират и от гледна точка на законодателството в България. Изследва се и практиката в българските общини. Доказват се налични дефицити във философията, върху която се изгражда нормативната уредба в България за определяне на сферата на компетентности на местните власти. Поради неприложимостта на термина „делегация“, се предлага понятието „делегирани дейности“ да бъде заменено от „дейности, възложени от централната власт за изпълнение от местните власти“. Доказва се, че липсата на правна дефиниция на понятието „проблем/въпрос от местно значение“ силно затруднява работата на местните власти. Предлага се дефиниция на това понятие – „*проблем/въпрос от местно значение*“ е всеки, за решаването на който местната общност може да мобилизира собствени ресурси. Всичко, което не може да бъде реализирано по този

начин, остава в сферата на споделените отговорности между местната и централната власти.

Анализът на публичното управление на местно ниво дава отговори на важни въпроси, необходими за изработване на методика за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес: какво правят/за какво отговарят, кой отговаря/ как се конституират органите на властта, как протича управленския цикъл и включени ли са гражданите в управлението, ефективни ли са правилата за предотвратяване на конфликт на интереси и какви възможности за изява на публичния интерес предлага законодателството, включително чрез използване на инструментите на пряката демокрация.

Съществените за оценката на действията на местните власти в защита на публичния интерес изводи от анализа на управлението на местно ниво са:

Първо, за да знаем какво могат и трябва да правят общинските власти трябва да имаме правна дефиниция на „проблем/въпрос от местно значение“. Сферите на компетентност на местните власти в България не са определени точно. В почти всички сфери отговорността е споделена между местната и централната власт, което затруднява оценката.

Второ, управленският цикъл на местно ниво има дефицити, най-съществените от които са свързани с включването на гражданите, отсъствието на ясни критерии за разработване на проекти за решения, липса на алтернативност на избора на решение.

Трето, чрез анализ на нормите на представителство и резултатите от местните избори в периода 1995 – 2015 година е демонстрирано влиянието на изборните правила върху формирането на мнозинства в общинските съвети. Тъй като повече от две трети от българските общини се управляват от неясни, плаващи мнозинства, се очерта дефицит на правила и практики на публична коалиционна култура. Всичко това води до повишаване на значението на кмета и общинската администрация в процеса на управление.

Четвърто, многобройните и разпръснати в различни нормативни актове правила за предотвратяване на конфликт на интереси и антикорупционни мерки не дават гаранция за еднозначното им тълкуване и прилагане в практиката. Санкциите за пристъпване на правилата и моралните норми не са достатъчни.

Пето, чрез пряката демокрация се разширяват възможностите, както за изява на публичния интерес, така и за манипулация на общественото мнение в полза на партийни, частни или корпоративни интереси.

Третата глава на дисертацията представя една възможна методика за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес. Специално внимание се отделя на особеностите на създаването на методики за измерване и оценка в публичния сектор. Най-разпространените, разбира се, оценяват демокрацията като цяло. Тъй като оценката е важна не само за изследователите и управленците, но преди всичко за гражданите, поне две неща имат евристична стойност. Първо, идеята да се прави анализ на управленските практики в плоскостта на моралните категории за „добро“ и „лошо“, доколкото обикновените хора най-лесно могат да бъдат приобщени към подобно обяснение. Второ, анализът на качеството на демокрацията да се организира по отношение на процедурите, съдържанието и резултата от дейността на органите за управление. Разбира се, необходима е прецизна операционализация на индикаторите, по които се прави оценката.

На критичен анализ се подлагат различните подходи за създаване на индекси, чрез които се измерва напредъка. Специално внимание е обърнато на известни методики за оценка на местно ниво: „оценка на местната демокрация“, „местна система за почтеност“ и Етикет за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа. Изводите от анализа сочат, че посочените три методики за оценка на демокрацията и дейността на местно ниво имат дефицити, които трудно могат да бъдат преодолени. Разработената от IDEA⁶ рамка за *оценка на състоянието на местната демокрация* (State of Local Democracy assessment SoLD) е за улеснение и подпомагане на гражданите, които са в основата на демокрацията. Чрез тази рамка те оценяват демокрацията, такава, каквато са я изградили. Тази методика за оценка е на пръв поглед много полезна, защото именно гражданите са в нейния център. По принцип рамката на IDEA за оценка на демокрацията претендира за универсалност, всеобхватност и гъвкавост, доколкото стъпва на базови ценности и принципи, но позволява на националните оценители да зададат свои стандарти и еталони за сравнение, чрез които да отчетат напредък или регрес в развитието на демокрацията. Тази особеност на методиката силно затруднява сравнението, за разлика от индексите за оценка на демокрацията. В някои от указанията за прилагането на методиката се дават примери за прилагане на скали типичните 5 степенни скали за оценка (например „много високо, високо, посредствено или двусмислено, ниско, много ниско“) без те да се свързват с определени индикатори, които трябва да формират съответната оценка. Съответно

⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance

когато прилагаме такава скала ние отчитаме единствено и само мнението на респондентите, независимо дали те са обикновените граждани или експерти. Не е ясно какво стои зад оценката като изискване, за да бъде поставена тя.

Индексът на местната система за почтеност е разработена от *Transparency Internatioanl*⁷ методика за оценка на антикорупционния капацитет на ключови институции и социални актьори на местно ниво: общински съвет, кмет, общинска администрация, бизнес, медии, политически партии, граждански организации, съд и полиция. Индексът дава представа за състоянието на средата, в която работят и живеят хората от гледна точка на спазване на определени принципи и норми на почтеност. До известна степен това е свързано и с оценката на работата на местните власти с оглед защитата на публичния интерес. Деветте изброени стълба се оценяват в три измерения: общ капацитет за действие, роля в утвърждаването на местната система за почтеност, вътрешни правила за работа в категориите на прозрачност, отчетност и почтеност. Скалата за оценка е пет степенна като най-ниската оценка 1 означава слабо представяне, а най-високата оценка 5 –много добро представяне.

Методиката на *индекс на местната система за почтеност* безспорно дава възможности за открояване на спецификата на средата в различните общини. Този индекс, обаче не е достатъчен, за да кажем, че местните власти работят или не в полза на публичния интерес. Когато средата на местната система на почтеност не е добра, очевидно, че нарастват и съмненията за злоупотреби, за създаване на възможности за реализиране на частен, противоречащ на публичния интерес. И обратното, когато местната система за почтеност има висок индекс, то съмненията намаляват. Основните заслуги за намаляване на съмненията идват разбира се, от публичността, прозрачността, законността и професионализма в управлението.

Принципите на доброто управление. Понятието за добро управление е почти толкова старо, колкото и понятието за публичен интерес и двете понятия нямат еднозначно определение. Едновременно с това са тясно свързани. И двете присъстват в стремежите на законотворци, политици и управленци при създаването на правила и ред за тяхното прилагане в управлението на държавите. И двете се използват при оценката на дейността на институциите и различни национални и международни организации ги използват при оценката на развитието на демокрациите в държавите по света. Специално

⁷ Методиката и резултатите от изследването на 27 областни центрове в България за 2015,2016 и 2017 години са публикувани на <http://lisi.transparency.bg/>.

внимание в дисертацията се обръща на 12-те принципа на доброто управление на Съвета на Европа, които са в основата на оценката на местните власти в процедура за присъждане на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Критичният анализ на методиката за оценка в тази процедура показва, че тя има съществени дефицити, както от гледна точка на операционализацията на принципите на доброто управление, така и по отношение на скалата за измерване на прилагането на принципа в практиката на общините. Налагат се поне три съществени извода. *Първо*, ако Етикетът за иновации и добро управление с неговия инструментариум е предназначен да проследява изпълнението на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, то той не може да изпълни тази роля. *Второ*, операционализацията на 12-те принципа на добро управление не е доведена до еднозначно разбираеми индикатори, а скалата за оценка допуска смесване на разбиране и прилагане на принципа, което размива съдържателната оценка и допуска субективизъм. *Трето*, Прекалено голяма тежест има Еталонът за самооценка (бенмарк), която не може да бъде компенсирана нито чрез мнението на представителите на гражданите във властта и на самите граждани, нито чрез оценката на независимите експерти. Като цяло Етикетът не може да отчете спецификата на отделната община. Трансферът на добри практики или унификацията на управлението на местно ниво може съвсем частично да се постигне и зависи от волята на местните власти и законовите възможности за прилагането на добрите практики. Независимо от това, обаче, идеята да се свържат принципи на доброто управление с оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес е полезна.

Предложената в настоящата дисертация методика за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес се основава на предпоставката, че трябва да се измерват и оценяват *конкретни* сфери на компетентност и *конкретни* дейности на съответните органи. Второто необходимо условие е, да се изработят две матрици – едната е на сферите на компетентност на органа и дейностите в нея, а втората е на основата на универсални принципи на доброто управление, които са операционализирани, съобразно конкретна сфера на компетентност и дейностите, които органът трябва да осъществи.

Следващата стъпка в алгоритъма на оценката е да се идентифицират факти, доказващи наличието или отсъствието на съответните дейности. Не е достатъчно, обаче, да се остане на това ниво. Необходимо е да се отчете и степен на разпространение на съответните операционализирани принципи на доброто управление в практиката, при което прилагаме скала за оценка от 0 до 4, където:

„Няма данни” – 0

„Приложен еднократно” – 1

„Прилага се в незначителна част от случаите” – 2

„Прилага се в повечето случаи” – 3

„Прилага се винаги” – 4.

Оценките от всеки индикатор се сумират и се делят на броя на индикаторите, с което се получава средна оценка за прилагането на принципа. Ако средната оценка е висока или равна на единица, то принципът се приема за прилаган, ако средната стойност е по-ниска от единица, то принципът не се прилага в практиката. Ако един от принципите има оценка по-ниска от единица, то като цяло можем да твърдим, че управлението на местната власт в конкретната сфера на компетентност не е съобразено с публичния интерес. Чисто хипотетично максималната оценка, която може да получи дадена община за работата на властта и администрацията в защита на публичния интерес в рамките на една сфера на компетентност е 20, а минималната, при която все пак има някаква работа в защита на публичния интерес е 5.

Подборът на принципи на доброто управление е изключително важен за успешното прилагане на методиката за оценка. Важно е да се подберат принципи на доброто управление, които да са еднакво приложими към всяка една сфера на компетентност и към всяка дейност. Те трябва да бъдат своеобразно универсални и да подлежат на операционализация и конкретизация. Подборът им е направен чрез сравнителен анализ на съдържанието, възприето в концепциите на международни организации – ООН, ЕС, ОИСР и СЕ. Подбрани са 4 принципа, които не само присъстват във всяка една от методиките, но и имат сходно съдържание. Като пети принцип е възприет *кохерентност*. Макар да е предложен и въведен като такъв с оглед сложната и непрекъснато разширяваща дейност на ЕС, той може да бъде приложен на практика към дейността на всяка отделна страна-членка, на всяка институция – наднационална, национална или поднационална, доколкото предполага съгласуване на политики и действия за тяхното прилагане, чрез което да се постигат цели. Това е много близо до наличието на стратегическа визия, до постигане на съгласие относно приоритети, създаване на условия за последователност или устойчивост на управлението, както и разбираемост и влюченост.

Предлагат се еднозначни дефиниции на петте принципа, съобразени със спецификата на местното ниво в системата на управление, които са ръководни при операционализацията:

Откритост – Работата на местните власти е открита и прозрачна за общността. Публично достъпна е цялостна информация за дейността на органите на властта и администрацията, с изключение на предвидените от закона ограничения. Информацията се предоставя чрез различни източници и е на разбираем за общността език. Информацията се оповестява своевременно, включително в случаите, когато е необходимо провеждане на обществени консултации преди вземането на решения;

Участие – осигурени са възможности за включване на гражданите на всички етапи от управленския цикъл в общините. Прилагат се практики за активно партньорство с гражданския сектор. Местните власти редовно и по подходящ начин се допитват до гражданите, включително по въпроси от стратегическо за развитието на общността значение;

Отговорност и отчетност – Местните власти са отговорни за своите действия пред общността и пред закона. Те публикуват редовно отчети за своята дейност;

Ефективност и ефикасност – Политиките на местните власти трябва да бъдат навременни, да отговарят на потребностите и да се ръководят от ясно поставени цели. Целите да се постигат с разумно използване на наличните ресурси;

Кохерентност – Политиките и действията на местните власти трябва да бъдат съгласувани помежду си и с общността. Те трябва да са разбираеми и приложими.

Предлагат се две степени на операционализация на принципите на доброто управление. Показаната в Таблица № 1 е универсално приложима към всяка сфера на компетентност на местните власти.

Таблица № 1. Първа степен на операционализация на принципите на добро управление на местно ниво

	<i>Принцип</i>	<i>Индикатори</i>
1	Откритост	<ul style="list-style-type: none"> • Публични регистри • Публично достъпни различни нормативни документи, стратегии, програми, решения, отчети на кмета, оперативна програма на общинския съвет, бюджет и отчет за неговото изпълнение и други. • Свободен достъп на граждани по време на обсъждане и вземане на решения • Публикуване на актовете на местните власти • Различни източници на информация за работата на местните власти и администрацията • Информацията се поднася на разбираем за общността език
2	Участие	<ul style="list-style-type: none"> • Общината популяризира различни механизми и инструменти за участие на гражданите • Включени партньори при подготовката на стратегии, планове и програми • Създаден обществен орган за мониторинг на изпълнение на стратегиите, плановете и програмите • Приети правила за работа на обществения орган • Периодично публично оповестяване на резултатите от работата на обществения орган • Редовни допитвания до гражданите чрез различни инструменти по важни за общността въпроси • Провеждане на обществени обсъждания
3	Отговорност и отчетност	<ul style="list-style-type: none"> • Спазен е закона и приетите процедури при взимането на решенията • Администрацията изпълнява решенията в законовите срокове • Администрацията не допуска конфликт на интереси • Редовни, публични отчети на местните власти и администрацията • Редовни публични отчети за придобитите и разходваните средства • Редовни публични отчети за изпълнението на поставените цели
4	Ефективност и ефикасност	<ul style="list-style-type: none"> • Целите съответстват на състоянието и потребностите • Оценка за постижимостта на поставените цели • Целта е постигната с разходване на най-малко обществени средства.
5	Кохерентност	<ul style="list-style-type: none"> • При разработването и приемането на политики на общината за развитие се анализира съгласуваността и обвързаността между различни стратегии, програми и планове и бюджета на общината.

Втората степен на операционализация е съобразена с конкретна сфера на компетентност на местните власти.

При прилагането на методиката за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес се използват като източник на информация публикувани документи и материали на електронната страница на съответната общината. Именно официалната интернет страница на една институция е предназначена да предостави на публиката цялата налична информация, относно работата на органите на властта и администрацията. Нито един от принципите на добро управление не предполага неговото пренебрегване и е напълно в очакванията на гражданите да намерят информация за правилата и практиките на работа на общината. Всеки гражданин трябва да има достъп до информацията, а експертът може да направи анализ и обобщения, ако разбира се, има необходимата информация за това.

За верификация на методиката за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес е избрана сферата на управлението на и разпореждането с общинска собственост. Причините за това са няколко. На първо място, това е единствената сфера, в която правомощията са предоставени изцяло и единствено на органите на местна власт. След приемането на Закона за общинската собственост (ЗОС) през 1996 г. няма възможности за административна намеса в работата на местните власти от страна на централната изпълнителна власт. Регулацията на действията им е единствено законова и съдебна. Това обстоятелство значително улеснява оценката на политиката на местната власт по отношение на общинската собственост, доколкото политическата и административната отговорност е изцяло на общинските съвети и кметовете.

Второ, налична е висока степен на обезпеченост с нормативни актове, задаващи правила за работа – ЗОС, ЗМСМА, общински наредби, произтичащи от ЗОС, изискване за разработване и приемане на стратегия за управление и разпореждане с общинска собственост, както и годишни програми за нейното изпълнение, както и Наредба № 8 от 2009 г. за утвърждаване на образците на актовете за общинска собственост, на досие на имот – общинска собственост, и на регистрите, предвидени в Закона за общинската собственост, и за определяне реда за съставянето, воденето и съхраняването им.

Трето, при наличие на информация лесно могат да се проследят както качествени, така и количествени индикатори, доколкото става дума за конкретни и материални неща. Чрез на пазарна оценка на цената, всеки имот или вещ общинска собственост може да получи такава.

Четвърто, точно в тази сфера голямо предизвикателство представлява да се търси отговор на въпроса как при управлението и разпореждането с общинската собственост се гарантира изискването „местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела“ .

Пето, общинската собственост е ресурс с трайно значение за развитието на общината. Освен че една значителна част от нея е предназначена да осигури задоволяването на потребности на местната общност от публичен характер, тя е и източник на собствени средства за общинския бюджет. Ето защо политическите и управленските действия на местните власти по отношение на собствеността са един от най-важните индикатори за оценка на политиката и управлението в общината. До голяма степен това определя и постоянната актуалност на изследвания проблем. Не е случаен факт значителната чувствителност на общественото мнение към конкретни решения на местните власти по въпроси на общинската собственост.

Шесто, при публично-частните партньорства (ПЧП) общинската собственост е най-често използвания ресурс от страна на общините. Обикновено такъв тип решения на местните власти пораждаат недоверие у гражданите за обществената значимост на начинанието и обикновено надделява мнението, че тези партньорства са повече в частен, отколкото в публичен интерес.

Седмо, могат да бъдат използвани различни източници на информация: общинските наредби, произтичащи от ЗОС, стратегии и програми за управление на и разпореждане с общинска собственост, както и отчети за тяхното изпълнение, публични регистри на общинската собственост и на разпоредителните сделки с общинска собственост, отчети за изпълнението на бюджета на общините, одитни доклади на Сметната палата, информация за оспорени от кмета или областния управител решения на ОбС по въпроси на общинската собственост и други.

В Таблица № 2 е показана втората стъпка на операционализация на принципите на доброто управление. Чрез тези индикатори първо се оценява нормативната уредба в България. След това се прави оценка на дейността на местните власти в 19 български общини, избрани на случаен принцип по две от всяка от 10-те категории общини, съобразно броя на населението в тях. Общините са 19, тъй като Столична община е сама в категорията си. Едната от общините във всяка от категориите е с неясно мнозинство, а другата е със структурирано мнозинство на общинския съвет като резултат от изборите за местна власт през 2015 година.

Табл. № 2. Индикатори за оценка на защитата на публичния интерес при разпореждането с и управлението на общинската собственост – операционализация от втора степен.

	<i>Принцип</i>	<i>Индикатори –първа степен</i>	<i>Индикатори –втора степен</i>
1	Откритост	<p>Публични регистри</p> <p>Публично достъпни различни нормативни документи, стратегии, програми, решения, отчети на кмета, оперативна програма на общинския съвет, бюджет и отчет за неговото изпълнение и други.</p> <p>Свободен достъп на граждани по време на обсъждане и вземане на решения</p> <p>Публикуване на актовете на местните власти</p> <p>Различни източници на информация за работата на местните власти и администрацията</p> <p>Информацията се поднася на разбираем за общността език</p>	<p>Публичен регистър на общинската собственост.</p> <p>Публичен регистър на разпоредителните сделки с общинската собственост.</p> <p>Публикувана Наредба на ОС за управление и разпореждане с общинската собственост</p> <p>Публикувани Стратегия и програми за управление и разпореждане с общинска собственост.</p> <p>Публикувани отчети за изпълнение на стратегията и програмите.</p> <p>Публикуване на актовете на местните власти.</p> <p>Редовни, публично достъпни, отчети на администрацията за изпълнение на решенията</p> <p>Свободен достъп на граждани по време на обсъждане и вземане на решения за собствеността</p> <p>Диверсифицирани информационни източници – сайт на общината, медии, табла и други.</p> <p>Регламент за достъп на гражданите при обсъждане и вземане на решенията.</p>
2	Участие	<p>Общината популяризира различни механизми и инструменти за участие на гражданите</p> <p>Включени партньори при подготовката на стратегии, планове и програми</p> <p>Създаден обществен орган за мониторинг на изпълнение на стратегиите, плановете и програмите</p> <p>Приети правила за работа на обществения орган</p> <p>Периодично публично оповестяване на резултатите от работата на обществения орган</p> <p>Редовни допитвания до гражданите чрез различни инструменти по важни за общността въпроси</p> <p>Провеждане на обществени обсъждания</p>	<p>Регламент/разяснения за възможни механизми и инструменти за участие на гражданите в процеса на управление и разпореждане с общинска собственост.</p> <p>Отправена покана от общината към структурите на гражданското общество и бизнеса при подготовката на стратегията и програмите за управление и разпореждане със собствеността</p> <p>Включени партньори при подготовката на стратегията и програмите</p> <p>Създаден обществен орган за мониторинг на изпълнение на стратегията и програмите</p> <p>Приети правила за работа на обществения орган</p> <p>Разработени индикатори за оценка на изпълнението на стратегията и програмите</p> <p>Периодично публично оповестяване на резултатите от работата на обществения орган</p> <p>Включване на партньори при изпълнението на стратегията и програмите за управление и разпореждане с общинската собственост</p> <p>Практики за допитване до гражданите по въпроси на собствеността</p>

			Проведени обществени обсъждания по въпроси на собствеността
3	Отговорност и отчетност	Спазен е закона и приетите процедури при взимането на решенията Администрацията изпълнява решенията в законовите срокове Администрацията не допуска конфликт на интереси Редовни, публични отчети на местните власти и администрацията Редовни публични отчети за придобитите и разходваните средства Редовни публични отчети за изпълнението на поставените цели	Спазен е закона и приетите процедури при взимането на решенията Администрацията изпълнява решенията в законовите срокове Администрацията не допуска конфликт на интереси Редовни, публични отчети на състоянието на собствеността Редовни публични отчети за разходваните средства за поддръжка на собствеността Редовни публични отчети за придобитите средства от управление и разпореждане с общинска собственост
4	Ефективност и ефикасност	Целите съответстват на състоянието и потребностите Оценка за постижимостта на поставените цели Целта е постигната с разходване на най-малко обществени средства.	Целта е постигната с разходване на най-малко обществени средства. Изисква сравняване на целите и резултатите по специална методика. Възможно е да се търси съответствие между поставени в Стратегията и Програмата за управление на собствеността цели и постигнати резултати при най-изгодна цена за общината и измерване на баланса „дадено – придобито
5	Кохерентност	При разработването и приемането на политики на общината за развитие се анализира съгласуваността и обвързаността между различни стратегии, програми и планове и бюджета на общината.	Обвързана политика по управление и разпореждане на общинската собственост с Общинския план за развитие, бюджета на общината и други планови документи на общинско ниво

Резултатите от анализа на нормативната уредба очертаха съществени дефицити по отношение на принципите на участие, ефективност и ефикасност и кохерентност – Таблица № 3.

Резултатите от оценката на дейността на местните власти по управление на и разпореждане с общинската собственост в 19 български общини са показани в Таблица № 4.

Табл. № 3. Съответствие на нормативната база към индикаторите от втора степен за оценка на защитата на публичния интерес при управлението на и разпореждането с общинската собственост

	<i>Принцип</i>	<i>Индикатори – втора степен</i>	<i>Правна регламентация</i>
1	Откритост	<ul style="list-style-type: none"> • Публичен регистър на общинската собственост • Публичен регистър на разпоредителните сделки с общинската собственост • Публикувана наредба на ОС за управление и разпореждане с общинска собственост • Стратегия и програми за управление и разпореждане с общинската собственост, публично достъпни • Публикувани отчети за изпълнение на Стратегията и Програмите • Свободен достъп на граждани по време на обсъждане и вземане на решения за собствеността • Редовни публично достъпни отчети на администрацията при изпълнение на решенията • Публикуване на актовете на местните власти • Диверсифицирани информационни източници – сайт на общината, медии, табла и други • Регламент за достъп на гражданите при обсъждане и вземане на решенията 	<p>ДА ДА ДА</p> <p>ДА НЕЯСНО ДА ЧАСТИЧНО⁸ ЧАСТИЧНО⁹</p> <p>ДА ЧАСТИЧНО¹⁰</p>
2	Участие	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент/разяснения за възможни механизми и инструменти за участие на гражданите в процеса на управление и разпореждане с общинска собственост • Отправена покана от общината към структурите на гражданското общество и бизнеса при подготовката на стратегията и програмите за управление и разпореждане със собствеността • Включени партньори при подготовката на стратегията и програмите • Създаден обществен орган за мониторинг на изпълнение на стратегията и програмите • Приети правила за работа на общественния орган • Разработени индикатори за оценка на изпълнението на стратегията и програмите • Периодично публично оповестяване на резултатите от работата на общественния орган • Включване на партньори при изпълнението на стратегията и програмите за управление и разпореждане с общинската собственост 	<p>НЕ</p> <p>НЕ¹¹</p> <p>НЕ НЕ НЕ НЕ НЕ НЕ</p>

⁸ Има се предвид разпоредбата на чл. 44, ал. 1, т.7 от ЗМСМА за шестмесечни отчети на кмета пред ОбС за изпълнение на неговите решения.

⁹ Обявяват се решенията на ОбС, но не и заповедите на кмета на общината.

¹⁰ По желание на общината може да се разпише ред за участие на гражданите в заседанията на общинския съвет в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и взаимодействието му с общинската администрация.

¹¹ Въведено е само задължение за обявяване на населението на Стратегията и Програмата и за публикуването им на интернет страницата на общината.

3	Отговорност и отчетност	<ul style="list-style-type: none"> • Спазен е закона и приетите процедури при взимането на решенията • Администрацията изпълнява решенията в законовите срокове • Администрацията не допуска конфликт на интереси • Редовни, публични отчети на състоянието на собствеността • Редовни публични отчети за разходваните средства за поддръжка на собствеността • Редовни публични отчети за придобитите средства от управление и разпореждане с общинска собственост 	ДА ДА ДА ДА ДА ДА
4	Ефективност и ефикасност	<ul style="list-style-type: none"> • Целта е постигната с разходване на най-малко обществени средства. • Оценка на постижимостта на целите/Предварителна оценка на въздействието • Баланс на дадено и придобито 	НЕ НЕ НЕ
5	Кохерентност	<ul style="list-style-type: none"> • Обвързана политика по управление и разпореждане на общинската собственост с Общинския план за развитие, бюджета на общината и други планови документи на общинско ниво 	НЕ ¹²

¹² В правната рамка, регулираща общинската собственост няма изричен запис за това. Откриваме текст в Закона за публичните финанси(чл. 83, ал. 1, т. 3), чрез който кметът на общината се задължава да подготви проекта на бюджет съгласувано с „приетите от общинския съвет стратегия, прогнози за развитие на общината и общинския план за развитие“. Тъй като се разработват и приемат множество стратегии, не е ясно за коя точно става дума.

Таблица № 4. Средна оценка за общините по петте принципа на доброто управление

Мнозинства в ОС	Община	Откритост	Участие	Отговорност и отчетност	Ефективност и ефикасност	Кохерентност
Без структурирани мнозинства	Копривщица	1.5	0.0	1.5	0.3	1.0
	Горна Малина	1.5	0.0	1.3	0.3	0.0
	Две могили	2.8	0.0	2.0	0.3	0.3
	Левски	1.1	0.0	1.3	0.0	0.0
	Сандански	1.8	0.0	2.0	0.0	0.3
	Петрич	2.1	0.0	1.8	0.3	0.3
	Видин	2.8	0.0	1.5	0.0	0.0
	Добрич-град	2.9	0.0	2.0	0.3	0.3
	Пловдив	2.8	0.0	2.1	0.3	0.3
	Столична	2.6	0.0	1.8	0.3	0.3
Със структурирани мнозинства	Ковачевци	1.3	0.0	1.8	0.3	0.3
	Струмяни	2.6	0.0	2.0	0.3	0.3
	Созопол	2.2	0.0	2.0	0.0	0.0
	Котел	1.7	0.0	2.0	0.0	0.0
	Нова Загора	2.6	0.0	2.0	0.3	0.3
	Димитровград	2.6	0.0	2.0	0.3	0.3
	Кюстендил	2.0	0.0	1.5	0.0	0.0
	Кърджали	2.9	0.0	2.5	0.3	0.3
	Бургас	2.2	0.0	1.5	0.0	0.0

Възможно е да се направи ранжиране на средните оценки на общините по всеки един от принципите, но това е най-слабият метод за анализ, доколкото той показва единствено в коя от изброените общини кой от принципите се прилага в практиката най-успешно. Отклонението от максимално възможната стойност на оценката – 4, пък показва доколко отдалечена е практиката на съответната община от „идеала“ за прилагане на съответния принцип на доброто управление. Моделът за оценка, който се предлага дава възможност да бъдат обособени в отделни групи, или клъстери общините с цел да се търсят общи характеристики на клъстера. Тези общи характеристики след това могат да бъдат проверени дали са фактори, които влияят върху създаването на

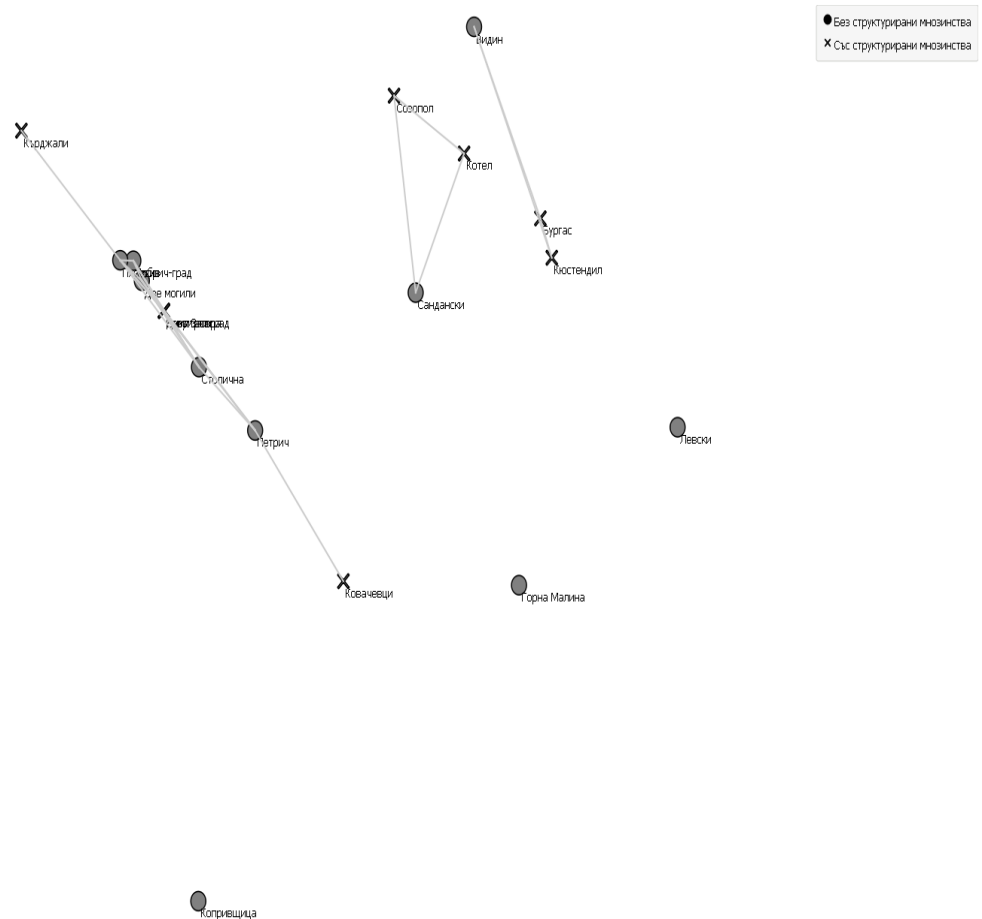
практики за прилагане на принципите на доброто управление в общините при управлението и разпореждането с общинската собственост¹³.

Поради нулевите стойности на оценката на принцип „участие“, изследването е в четиримерно, а не в петмерно пространство. Според правилата би трябвало да обявим, че избраният принцип „участие“ не работи. Да, той наистина не работи, тъй като не е законово регламентиран в сферата на управлението и разпореждането с общинската собственост. Липсата на правна регламентация в конкретна сфера на компетентност, обаче, не води автоматично към ревизия на методиката. Създаването на механизми за включване на гражданите в управлението е съществено важно за устойчивото развитие на демокрацията, особено на местно ниво. Липсата на традиция да се провеждат обществени консултации в сферата на управлението и разпореждането с общинската собственост трябва да се преодолее, поради което принципът „участие“ е запазен.

¹³ Благодаря на доц. д-р Калоян Харалампиев за идеите и съдействието при избор на метод за анализ на резултатите от оценката на общините за прилагането на принципите за добро управление.

След прилагането на метода на многомерното скалиране се получава следния резултат:

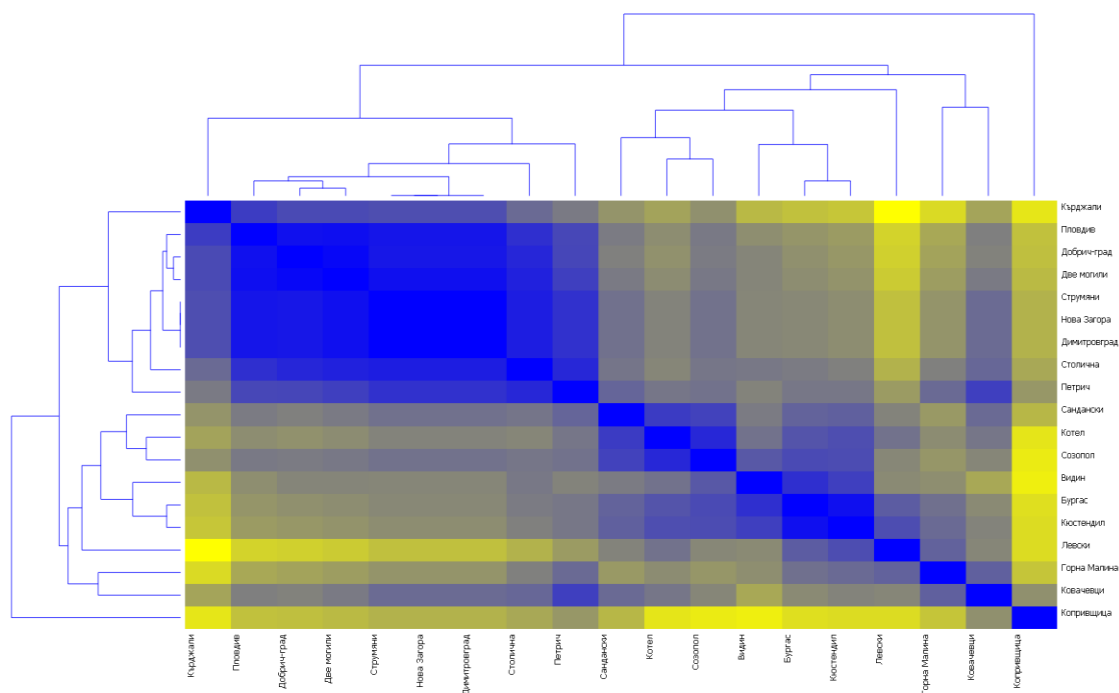
Фиг. № 1. Клъстери на изследваните общини чрез многомерно скалиране



Както е видно от графиката оформят се три клъстера: един голям, в който попадат общините Кърджали, Пловдив, Добрич-град, Две могили, Струмляни, Нова Загора, Димитровград, Столична, Петрич, Ковачевци, и два по-малки клъстера. В първия са Созопол, Котел и Сандански, а във втория – Видин, Бургас и Кюстендил. Появяват се и три аномалии (общини извън клъстерите) - Левски, Горна Малина и Копривщица.

На следващата графика са показани дистанциите между общините въз основа на клъстерния анализ.

Фиг. № 2. Дистанции между общините при клъстерния анализ¹⁴



Оформя се един голям клъстер – общините Кърджали, Пловдив, Добрич-град, Две могили, Струмяни, Нова Загора, Димитровград, Столична и Петрич. Като цяло общините в този клъстер са близки помежду си, като само Кърджали е малко по-далеч от останалите. Наблюдаваме и два малки клъстера – в първия попадат общините Сандански, Котел и Созопол, а във втория – Видин, Бургас и Кюстендил. Има и четири самостоятелни общини – Левски, Горна малина, Ковачевци и Копривщица. Резултатите, показани във втората графика се различават по това, че тук общините са подредени, като в единия полюс е община Кърджали, а в другия – община Копривщица. Отбелязва се и още едно различие, при което още една община се обособява като самостоятелна (Ковачевци), но и при двете графики тази община е между Горна Малина и Копривщица. Фактът, че община Кърджали е своеобразен водач се обяснява чрез наличието на публично достъпни чрез сайта на общината отчети за изпълнение на Стратегията и програмите за управление на и разпореждане с общинска собственост.

От резултатите, показани и на двете графики се отхвърля хипотезата, че наличието на структурирано мнозинство в общинския съвет е фактор, който оказва

¹⁴ Синият (тъмният) цвят показва близост, а жълтият (светлият) – различие.

положително влияние върху работата на общинската власт и администрация за защита на публичния интерес. В най-големия клъстер попадат общини и от двете групи: Две могили, Петрич, Добрич – град и Столична са от групата на общините без структурирани мнозинства в общинските съвети, а Струмяни, Димитровград, Нова Загора и Кърджали – от групата на общините със структурирани мнозинства.

Предимствата на предложената методика са в нейната универсалност. Тя е еднакво приложима към всяка една сфера на компетентност от работата на местните власти, при условие, че са разработени измерими индикатори за всеки от принципите на доброто управление, съобразени със спецификата на дейността. Точно тази универсалност прави възможно: първо, оценката на прилагането на всеки принцип към дадена дейност; второ, сравнение на прилагането на принципите към дадена дейност; трето, отчитане спецификата на различните дейности на местно ниво; четвърто, сравнение на прилагането на даден принцип към всички дейности; пето, сравнение на прилагането на всички принципи към всички дейности. Последното може да се постигне, разбира се, ако методиката се приложи към всички сфери на компетентност на местните власти. Не на последно място по значение, ако методиката се приложи към всички общини (или по дадена сфера на компетентност, или към всички сфери на компетентност) могат да се обособят клъстери, които да показват степента на приближеност на общините, с което да се оформи общата картина за прилагането в практиката на принципите на доброто управление като гаранция за работата на местните власти в защита на публичния интерес.

3. Справка за приносите в дисертационното изследване

Теоретични и методологически:

- 3.1. Понятието за публичен интерес е разгледано в нова концептуална рамка, позволяваща използването му в съвременни теоретични и приложни изследвания.
- 3.2. В изследването на публичния интерес е приложен интегриран и многоаспектен подход и е дадена нова дефиниция на понятието.
- 3.3. Публичното управление на местно ниво е изследвано с оглед индикатори, необходими за оценката на дейността на местните власти в защита на публичния интерес. Идентифицирани са проблеми и дефицити в законодателството и в практиката, и се предлагат решения.

- 3.4. Чрез критичен анализ на методики за измерване и оценка на местната демокрация е формулиран нов проблем – познатите методики не могат да бъдат надеждно приложени за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес .
- 3.5. Чрез нова и верифицирана методика за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес се дава решение на проблема за оценката на дейността на местните власти в защита на публичния интерес.

Приложно-практически

- 3.6. Чрез операционализацията от първа степен на петте универсални принципа на доброто управление съобразно спецификата на местно ниво е създадена универсална рамка за прилагането им към всяка сфера на компетентност на местните власти.
- 3.7. С операционализацията от втора степен на принципите на доброто управление за оценка на дейността на местните власти при управлението на и разпореждането с общинската собственост е предложено решение на проблема за конкретно приложение на универсалната рамка.
- 3.8. При анализа и оценката на българското законодателство, регулиращо управлението и разпореждането с общинска собственост, са идентифицирани проблеми и дефицити от гледна точка на индикаторите за добро управление на местно ниво „участие“, „ефективност и ефикасност“ и „кохерентност“.
- 3.9. Отхвърлена е хипотезата, че наличието на структурирано мнозинство в общинския съвет оказва влияние върху работата на местните власти в защита на публичния интерес.
- 3.10. Доказана е хипотезата за силното влияние на кмета и общинската администрация в управлението на местно ниво.
- 3.11. Доказано е, че има пълен дефицит на регулации на централно и местно ниво за ефективно гражданско участие в управлението на и разпореждането с общинска собственост.
- 3.12. При проучването на проведените в България след 1990 година местни референдуми са идентифицирани проблеми, свързани с прилагането на нормативната уредба и възможностите за изява на публичния интерес.

4. Публикации по темата на дисертацията

Монография:

Стефанова, М. Публичният интерес в управлението на местно ниво, УИ „Св. Климент Охридски“ С. 2019, (под печат)

Статии и студии:

Милена Стефанова, Етикетът за иновации и добро управление на общинско ниво на Съвета на Европа - унификация на практики или измерване на специфики, Международният трансфер на административни модели и инструменти: възможности, ограничения и рискове, редактор/и: Татяна Томова и Симеон Петров, издателство: УИ "Св. Климент Охридски", 2018, стр.66-80.

Милена Стефанова, Местната власт и самоуправлението в общините, Приноси към теорията и практиката на публичната администрация: Двадесет години специалност „Публична администрация“ в Софийския университет“, , редактори Тодор Танев и Милена Стефанова, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2017, стр.179-215.

Милена Стефанова, Защита на „обществения интерес“ при управление и разпореждане с общинската собственост , Българската политология пред предизвикателствата на времето, редактор: Милен Любенов, издателство: УИ «Св. Климент Охридски», , 2010, стр.228-246.

Милена Стефанова, Публичният интерес и оценката на въздействието, В: Александър Маринов (ред), Оценката на въздействието или въздействието на оценката, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2018 (под печат)

Милена Стефанова, Стратегическият интерес при управлението и разпореждането с общинска собственост, В: Елена Калфова и Симеон Петров, (ред), УИ „Св.. Климент Охридски“, С., 2018, стр.66-78.

Милена Стефанова, Общините в България - местната власт и самоуправление, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, брой:2, 2018, стр.84-107.

Милена Стефанова, Унификация на практики или измерване на специфики - Етикет за иновации и добро управление на местно ниво, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.BG, том:9, брой:1, 2018, стр.14-24.

Библиография

Брайкова, Т. Публичните политики, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2003.

Маринов, Ал., Административният елит на XXI век, Изд. „Сиби“, С., 2010.

Найденев, Н, Публика и политика: въведение в политическата антропология на модерността, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2008

Bozeman, Barry, Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism, 2007, Georgetown University Press.