

## РЕЦЕНЗИЯ

относно: кандидатурата на Милена Стефанова, доктор по философия и доцент по публична администрация в СУ „Св. Климент Охридски“, за придобиване на научната степен "доктор на политологическите науки“,  
професионално направление 3.3. Политически науки

от: проф. дпн Николай Йорданов Найденов - катедра Политология  
СУ "Св. Климент Охридски"

Въпросът за това – до каква степен решенията и действията на местната власт са мотивирани от публичния интерес, е колкото естествен, толкова и труден. Той е естествен, защото публичните институции и техните служители не би трябвало да се съобразяват с нещо друго, освен с публичния интерес. Но този въпрос е труден, защото публичният интерес не е еднозначна цел, която е ясна от само себе си, а предполага целенасочено аргументиране от страна на публичните институции и верифициране на получените резултати чрез реакцията на широката публика. Да се приеме, че публичният интерес е иманентно присъща цел на публичните институции, означава да не се разбира комплексността на механизмите, които правят частните лица и техните обединения публични. Неслучайно, това изследване ни изправя пред едно многозначително несъответствие между изключителната трудност, с която се сблъсква опита да се изработи една обективна научна оценка за публичната полезност на местната власт и забележителната лекота, с която претендентите за политическата власт правят „окончателни оценки“ на полезността на едно управление, обслужващи предизборния успех или друга политическа цел. Доц. Милена Стефанова стига до тази тежка и отговорна изследователска задача по един последователен начин, развивайки през цялата си научна кариера концепцията си за местната власт и обогатявайки я с опита от практическото си участие в управлението на най-голямата община в България – тази на столичния град. .

Очертаната монолитност в академичното развитие на доц. Стефанова намира непосредствен израз в публикациите, които подкрепят нейната кандидатура за високата научна степен „доктор на науките“. Целят дисертационен труд е намерил място в едноименната монография, издадена от УИ „Св. Климент Охридски“ в началото на февруари т. г. Отделните тематични „стъпала“, които водят до тази монография, са поредица от пет оригинални статии и студии, публикувани в няколко научни списания и сборници в периода 2010-2018 г.

В теоретичното ядро на дисертационния труд лежи виждането на доц. Стефанова за съдържанието на понятието „публичен интерес“. Трудността при дефинирането на това понятие произтича пряко от трудността при дефинирането на публичното изобщо – едно понятие, което има дълбоко релационен характер и е силно зависимо от контекста, в който се осъществява прехода от частно в публично и обратно. Литературният обзор на подходите към понятието „публичен интерес“,

направен в дисертацията, разкрива тези трудности и довежда автора до извода, че най-приемливо е да се обвърже публичния интерес с дългосрочното оцеляване и развитие на обществото. Следвайки тази линия на разсъждение, доц. Стефанова разлага разбирането за понятието „публичен интерес“ на пет фундаментални въпроса. Водещ е въпросът „Какво е публичен интерес?“, върху който тя наслагва още четири допълващи въпроса: Какво е в публичен интерес? Кой определя публичния интерес? Как се постига публичния интерес? Как работят администраторите и политиците за защита на публичния интерес? Това е един прагматичен подход, който заобикаля подводните камъни на унитарната дефиниция и същевременно дава необходимата гаранция, че публичният интерес е ясно идентифициран теоретически и верифициран емпирически.

В отговор на първия въпрос, доц. Стефанова изтъква, че публичният интерес е резултатна от действията на публиката като общност и ответните реакции на държавните институции, която засяга всеки индивид поотделно и всички като цяло. Тоест, в конституирането на публичния интерес са разграничени три категории участници – индивиди, публики и държавни институции – отношенията между които се намират в постоянна динамика. Оттук и подчертано релационният характер на категорията публичен интерес и неговото проявление на различни равнища.

В отговор на втория въпрос доц. Стефанова посочва, че в публичен интерес е всяко действие, което допринася за реализацията и защитата на публичния интерес. Ефективността на действието в публичен интерес може да се измери като се установи съответствието между зададената цел и получения резултат.

Третият въпрос отвежда към волята на мнозинството и механизмите, чрез които тя се конституира и изразява. Тук изследването навлиза в дебрите на политологическите проблеми, свързан с това, какво е мнозинството, какви видове мнозинства има, по какви пътища може да се постигне едно или друго мнозинство и т.н.

Четвъртият въпрос разглежда ролята на политиката за формирането на публичния интерес и по-конкретно инструментите за формулирането на полезните за публичния интерес политики, набирането на средствата за тяхната реализация, механизмите за наблюдение и контрол и т.н.

Последният въпрос специфицира начина, по който работят администраторите и политиците в защита на публичния интерес. Това е налице тогава, когато се спазват принципи като законност, откритост, обективност, безпристрастност и пр., въплътени в конкретни правила и норми и операционализирани в ясни индикатори. В този пункт доц. Стефанова стига до изводи, които силно се доближават до духа, въплътен в седемте принципа на публичния живот, формулирани след няколко годишната работа от комисията Нолан в парламента на Великобритания.

Отговорът на споменатите базисни въпроси отваря пътя към едно по-конкретно ниво на изследването, адресирано към сферите на компетентност на местните власти, обособяването на онези от тях, които са най-емблематични за отношението към публичния интерес и определянето на ключовите за това отношение индикатори. Реализацията на това ниво на анализ започва с дефиниране на понятието „проблем от местно значение“. Ключов критерий е дали решаването на този проблем е споделена отговорност между местната и централната власт или не. Липсата на защитата на

публичния интерес от местните органи на властта се потвърждава от неучастието на гражданите във вземането на релевантни решения, както и от липсата на критерии за разработване на проекти за решения и на алтернативи при избор на решение. Изследването установява, че наличието на плаващи мнозинства в две трети от българските общини и липсата на публична коалиционна култура и съответстващите й правила, е предпоставка за повишаване на значенето на кмета и общинската администрация – факт с пряко отражение върху публичния интерес на гражданите от съответната община. Допълнителен проблем създават нормативният разнобой и недостигът на санкции, които не възпрепятстват в достатъчна степен проявите на конфликт на интереси и корупция. Изследването на това ниво завършва с извода за двоякия ефект от пряката демокрация, която увеличава възможностите за изява и защита на публичния интерес, но същевременно може да позволи манипулации на публичното мнение в полза на непублични – частни, корпоративни или партийни интереси.

Третата глава на дисертацията излага разработената от доц. Стефанова методика за оценка на степента, в която местните власти защитават публичния интерес. При изработването на тази методика са използвани постиженията на предходните опити за оценка на ефективността в публичния сектор. Тя стъпва върху изводите от критическия анализ на три методологии за оценка на местната власт: (а) *Оценка за състоянието на местната демокрация*, разработена от Международния институт за демокрация и електорална подкрепа; (б) *Местна система за почтеност – индекс*, разработен от Трансперанси Интернешънъл и (в) *Етикет за иновации и добро управление на местно ниво*, разработен от Съвета на Европа. Основните недостатъци на тези методологии са както следва: първата отваря вратата към отразяването на местните специфики, но в същото време затруднява сравнението; втората предлага индекс, който не е в състояние да определи до каква степен местната власт работи в полза на публичния интерес; последната методика предлага 12 принципа на добро управление, които обаче не са операционализирани до ясни индикатори, което би ги направило приложими към особеностите на една конкретна община. Основният извод на доц. Стефанова е, че изследването трябва да се насочи към специфични области на компетентност и съответстващите им дейности в общината. Другият извод е че трябва да се изработят две матрици – една относно сферите на компетентност и съответстващите им дейности в общината, а другата, които операционализира универсалните принципи на добро управление в съответствие с избраната сфера на компетентност и съответстващите й дейности в общината.

Доц. Стефанова стига до извода, че изследването трябва да се насочи към специфичните области на компетентност и свързаните с тях дейности на изследваните органи на местната власт. Същевременно се прави извод, че трябва да се изработят две матрици – едната относно сферите на компетентност и съответстващите им дейности и другата, която операционализира универсалните принципи на добро управление, в съответствие с избраната сфера на компетентност и присъщите й дейности.

Според доц. Стефанова, принципите на добро управление, които трябва да бъдат приложени към подбраните сфери на компетентност и дейности, трябва да отговарят на два критерия: да бъдат универсални и същевременно да подлежат на

операционализиране и конкретизация. Тя подбира четири принципа за сравнителен анализ в резултат от сравнителния анализ на понятията, възприети от четири известни международни организации – ООН, ЕС, ОИСР и Съвета на Европа. Тези принципи са следните: (а) откритост, (б) гражданско участие, (в) отговорност и отчетност, (г) ефективност и ефикасност. Към тях авторът прибавя още един принцип - кохерентност. Всеки от тези принципи се операционализира в две групи от индикатори: (а) представляващи принципите на добро управление на местно ниво и (б) оценяващи защитата на публичния интерес в управлението на и разпореждането с общинска собственост.

Доц. Стефанова прилага тази методика към управлението на и разпореждането с общинска собственост. Основанията за избора на тази област от правомощия на местната власт могат да бъдат обобщени и изложени в следната последователност: Първо, това е единствената сфера, „в която правомощията са предоставени изцяло и единствено на органите на местната власт“. Второ, качествените и количествените измерения на резултатите от управлението на и разпореждането с общинска собственост са по-лесни за идентифициране. Трето, тази област се характеризира от добра нормативна обезпеченост, а нейното функциониране оставя богати документални свидетелства под формата на стратегии, програми, отчети, регистри, одитни доклади и т.н. Четвърто, общинската собственост е най-често използвания ресурс при публично-частните партньорства, поради което е обект на повишено гражданско внимание, т.е. е най-показателната за гражданското участие в управлението; Пето, управлението на общинската собственост е емблематично за управлението на всички ресурси на общината изобщо и е пробен камък за начина, по който се осъществява местното самоуправление изобщо.

Доц. Стефанова прилага тази методика към извадка от 19 български общини. Подборът на тези общини е извършен на три стъпки. Първо, всички общини са разделени на две групи, според структурата на общинския съвет - (а) с неясно и плаващо мнозинство и (б) със структурирано мнозинство. Второ, общините от всяка от тези две категории са разделени на 9 категории, според броя на техните жители. Трето, по една община от всяка от получените по този начин 18 групи общини е избрана на случаен принцип. Следователно, тази извадка включва 9 двойки български общини плюс столичната община, която е единствена в своята категория.

Приносите на настоящия труд могат да бъдат определени в няколко направления. Първо, цялостният подход на доц. Стефанова към изследвания проблем представлява нейният основен принос. Да се измени дългото разстояние от понятието „публичен интерес“ до статистическия анализ като се изберат точните дейности и компетентности, като се операционализират възприетите основни принципи на добро управление и накрая, като се проведе адекватния статистически анализ – всичко това превръща проведеното изследване в модел, както с академично, така и с практико-приложно значение. В академично отношение, то отваря вратата към нови изследвания в областта на публичната администрация и политологията, осигуряващи обективни данни за ефективността на управлението не само на местно, но и на регионално и национално равнище. В практическо отношение, това изследване изважда темата за ефективността на управлението от сферата на партийните противоборства и я вкарва в

полето на обективния и безпристрастен научен анализ. Второ, интегралната дефиниция на понятието „публичен интерес“, която обединява петте стълба, на които то почива, позволява както да се запази богатството на понятието, така и да се стигне до неговата еднозначна идентификация. Трето, критичният и творчески анализ на предходните опити да се оценява ефективността на политико-административните институции насочва вниманието на изследователите към въпросите за ефективността на властта на всички равнища. Четвърто, конкретните резултати от изследването имат приносен характер в редица отношения: (а) Резултатите от клъстерния анализ отхвърлят хипотезата, че наличието на структурирано мнозинство в общинския съвет влияе позитивно върху защитата на публичния интерес в работата на местната власт; (б) Потвърждава се хипотезата за по-силното влияние на кмета и общинската администрация върху защитата на публичния интерес; (в) Установени са съществени дефицити по отношение на принципите участие, ефективност, ефикасност и кохерентност. Изследването показва наличието на тежък дефицит на гражданско участие в работата на местните органи на властта, свързана с управлението на и разпореждането с общинска собственост. Запълването на тази празнина би имало първостепенно значение за развитието на демокрацията на местно равнище.

Разглежданият дисертационен труд и придружаващите го научни публикации, очертават профила на един систематично работещ в полето на местната власт, задълбочен и последователен учен, който е открял най-тежката врата на научното познание – тази, водеща към оценката на практическия ефект от управлението. Сложността на тази изследователска задача се определя от нейната природа, в която се пресичат интересите на политическите партии, институциите на властта и публично активните граждани, откъдето произтича и възможността за прилагането на различни изследователски подходи към този проблем. Приносите на автора, постигнати в този сложен комплекс от проблеми, ми дават всички основания да препоръчам убедено на научното жури да присъди на доц. Милена Стефанова високото научно звание „доктор на политологическите науки“.

2. 03. 2019 г.  
София

проф. дпн Николай Найденов: