

## РЕЦЕНЗИЯ

на дисертационния труд на доцент д-р Милена Христова Стефанова  
на тема „Публичният интерес в управлението на местно ниво“

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

**РЕЦЕНЗЕНТ:** проф. Тодор Танев, Доктор на политологическите науки,  
Софийски университет “Св. Климент Охридски”

### I. Общо за процедурата:

Доц. Д-р Милена Христова Стефанова е много добре известна на българската научна общност от политическите и административните науки. Причина за този факт е дългият ѝ стаж като активен изследовател в европейски и национални проекти, преподавател по няколко фундаментални дисциплини в български университети, общински съветник в СОС, съветник при практическото провеждане на административно-управленски действия по места, водещ участник в обучения на управленски персонал и най-вече автор на множеството монографии, статии и доклади, трупани няколко десетилетия. По мое мнение процедурата за присъждането на научната степен „Доктор на науките“ в нейния случай е закъсняла.

Представеният *труд* изпълнява от формална гледна точка всички количествени (298 стр.) и качествени критерии за дисертация (структура, теза, равнопоставен теоретичен и емпиричен анализ). Стриктно са очертани *тезите*, *хипотезите*, *целите* и *методите* на анализа. *Научният апарат* от над 100 заглавия на английски и български език (приблизително поравно) е пълноценен и използван ефективно без „кухи обеми“ в дисертационното изследване. Текстът на *автореферата* представя пълноценно съдържанието и идеите в дисертацията. *Научните публикации* по темата на дисертационното изследване са в достатъчен обем и са писани след датите на предните процедури в научната кариера на дисертанта или са с несвързани с тяхната тематика. От тях 1 е монографично изследване на пряко по темата на дисертационния труд съобразно изискванията на научното законодателство за *публикуване на значима част* от защитаваната дисертация. Всички използвани за процедурата авторски издания са научни, както и че съответните *издателства* са престижни според формалните изисквания. Намирам *справката за приносите* в дисертационния труд за акуратна и съответстваща на аналитичните усилия. *Процедурата* до последния момент на защитата на дисертационния труд е спазена абсолютно.

### II. Обща оценка на дисертационния труд:

Докторската дисертация на доц. Д-р Милена Хр. Стефанова има всички формални и съдържателни качества на „*дисертабилност*“: (1) *формални* – налице е действителна теза,

пълноценна система на нейните елементи (обект, предмет, теза, хипотези, цели), ориентиран към съдържанието научен апарат и оптимален обем; (2) *съдържателни* – преглед на водещи взаимно допълващи се теории, сериозен обем ясно и смислено собствено мнение, доказани/отхвърлени хипотези, ефективен и ефикасен изход към управленската практика чрез създаване на апробиран чрез находчиво и обемно изследване инструментариум за измерване на ефективното функциониране на обекта на цялостното изследване. Потвърждавам тезата на Милена Стефанова за *актуалността* на нейното изследване, като доводите ми са за непреходната стойност на изследванията на публичния интерес, недоразвити в българската наука, които са полезни за (управленската) практика. Към това добавям неоспоримото значение на изследването за *преподаването* на важен курс във фокуса на публично-административните науки.

Изследването има бърз ритъм, като следва ясна логика, изразена в последователността от откривани и закривани теми. По този начин дисертационният труд *постига поставените крайни цели*, като отчита йерархията и взаимозависимостта на отделните изводи.

Цялата дисертация манифестира самочувствието на своя автор. Тя разкрива връзката на многогодишен изследователски и преподавателски опит с опита на практик като изследовател, съветник и участник в управлението. Онова, което доц. д-р Милена Стефанова всъщност прави е да демонстрира многостранно разбиране на непреходните проблеми на средния и висшия ешелон на местната власт и желанието си да помогне чрез изтъкването на иновативни заключения. Тя не се притеснява да предложи своята експертиза, която предполага, че им се губи и така да утвърди още веднъж своята кариерна линия. Паралелно с това доц. Стефанова има и друга целева група – занимаващите се с административната наука у нас. Пред тях тя демонстрира лидерско място в познаването за своя дългогодишен обект – местната власт, при това този път от нова гледна точка – функционирането на гражданското общество чрез местната власт.

Така в най-общ план дисертационният труд представя публичния интерес като функция на „доброто“ оперативно административно управление. За тази генерална цел доц. Милена Стефанова развива методика за измерване на ефективността на местните власти при защитата на местните „публични интереси“ чрез индикатори за добро управление. Комбинативността на тази идея е убедителна основа за оценка на нейната авторка едновременно като експерт-последовател на водещи теоретични школи (сред тях и българската политология при изследването на веригата потребности-интереси-дейности) и експерт-реформатор на управленската практика. Дисертационният труд попада изцяло в полето на заявеното *научно направление* 3.3 Политически науки.

При общата оценка на дисертационния труд намирам за най-съществено да се обърне внимание на средните няколко негови структурни особености:

*Първа глава* поставя здрава основа на цялостното изследване с анализа (а не както често се прави – „обзор“) на основни и взаимосвързани теории за водещата категория „публичен интерес“. Успехът в това отношение до голяма степен се дължи не толкова на подбраните от Милена Стефанова теоретични източници, колкото на широкия методологически подход, който тя следва, преплитайки философски (философия на политиката), социологически (социология на политиката) и собствено политологически

доводи. Научният жанр дисертация изисква непременно демонстрация на обща дисциплинна култура, което Милена Стефанова прави успешно. Проблемът, доколкото намирам, че съществува, е в невъзможността да се използва достатъчно ефективно съчетанието от подобни различаващи се магистрала на научен анализ (включително жаргон) за изковаване на собствено работно понятие на „публичен интерес“. Всъщност Стефанова достига по много по-пряка пътека до извода, че всъщност важното е как работят органите в защита на публичния интерес, разбирано като пълноценно приложение на правилата за експертност и професионализъм от една страна, гарнирано от друга с т.нар. отзивчивост. Съгласен съм с тезата „Колкото повече намалява степента на абстрактност при определянето на публичния интерес, толкова повече се повишава възможността да бъдат създадени надеждни методики за измерване и оценка на процесите и резултатите“. С други думи мисля, че за Милена Стефанова акцентът е повече върху „как“ работи администрацията, а не толкова върху „какво“ работи тя във връзка с публичния интерес.

Прагматичният подход към морално щекотливи, променливи и нееднозначни теми, каквато е опазването на (местните) публични интереси води пряко до множество интересни и полезни изводи за това какво и как да се измерва, чрез прилагането на какъв инструментариум, с оглед на по какъв начин дефинирана управленска ефективност – всичко това Милена Стефанова неуморно прави в своя почти 300-страничен труд. Така обаче се губи някъде моралния и отчасти политическия и правния аспект на явлението „публичен интерес“, което не може да се оправдае с логични аргументи. Според мен прагматичното и моралното начало във въпросния контекст трябва да се съчетават по максимално балансиран начин. Технологиите на управлението трудно само по себе си може да определи смисъла на публичния интерес.

**Втора глава** дава описание на сферите на компетентност в защита на публичния интерес, както и на дефинициите в административната уредба на страната в това отношение. Всичко това намирам за оправдано, необходимо и свързано с по-нататъшния анализ. Милена Стефанова въвежда тук инструментално понятие за „проблем от местно значение“, спрямо който местните власти мобилизират собствени ресурси и достига до технологичните принципни неясноти на публичното управление (1) във връзка с размиването между нивата при делегирането на пълномощия във вертикала и (2) във връзка със създаването и функционирането на „плаващи мнозинства“. Тези явления са съществени за анализа на управленската практика и в това отношение дисертационното изследване прави важна крачка напред.

В **трета глава** се развива методиката за оценка на местните власти в защита на публичния интерес. Социологът и по-точно изследователският вкус на социалния изследовател към емпирията е заговорил ясно тук у Милена Стефанова. Оценявам по достойнство критичния ѝ анализ към далеч не неутралните основни измервания на демокрацията, налагани от чужд опит, който пряко не може да се трансферира у нас. Същевременно обаче не може да се отрече невъзможността за сравнимост между отделните региони. Емпиричните методи по определение не целят да измерват синергията във вертикала на йерархичната структура на администрацията. Тя напълно се губи в скали а la Ликърт, какъвто опит се прави в дисертацията. Милена Стефанова въвежда подобна скала „за степен на прилагане на принципа на добро управление“, варираща от 0 до 4 (т.е. работни

3 степени). По мое мнение обаче такива методи работят за оценка на технологичния „добър мениджмънт“, но не и за „добро ръководство“ (Governance), към което стремежът е да бъдат насочени. По-нататък, верификацията на инструментариума е великолепна при това в измерими области като управление на собствеността. Достатъчно много случаи са включени в нея, за да могат числата да говорят убедително чрез статистическите натрупвания.

### III. Приноси

Дисертационният труд на Милена Стефанова има практическа ориентация към измерване на работата на местните власти в публичен интерес въз основа на степента на покритие на принципите на „доброто управление“. Ето защо намирам като най-съществени приноси моменти постигнатото определение на публичен интерес, създадените инструменти за измерване на разстоянието до него в практиката на местните органи на власт, както и сравнителната картина на българските общини в това отношение. Всичко това има безспорна стойност, то е оригинално, потребно и създава основа за цял ред по-нататъшни анализи, които не биха били иначе предизвикани, а даже не биха били и възможни.

Като опитен изследовател Милена Стефанова не си служи с „предварително фризирани“ хипотези, т.е. хипотези, което от самото начало се знае, че ще бъдат потвърдени. Едната основна хипотеза в дисертационния ѝ труд, която не намира еднозначно удовлетворяващо потвърждение в течение на дисертационното изследване е, че ясно формулираното политическо мнозинство в местните парламенти играе ролята на основен инструмент за административна ефективност при защитата на местния публичен интерес. Другата хипотеза е, че „качеството на нормативната уредба“ играе основополагаща роля за удовлетворяването на местните публични интереси. Очевидно двете хипотези са обвързани. Те не биха могли да бъдат оборени и самото им формулиране и обвързано използване в единен концептуален и изследователски апарат е само по себе си научен принос. Отгук логични са по-конкретните цели на изследването – каква е дефиницията на (защо не понятието за) публичния интерес, матрицата на компетентностите, методика на оценката на местните власти и администрации в защита на местните дефиниции на публичния интерес.

В самооценката на приносите Милена Стефанова е представила своите приноси, разделени на 2 групи:

„(а) Теоретични и методологически:

1. За първи път в българската научна литература се прави задълбочено изследване на понятието за публичен интерес.

2. Разработен е интегриран и многоаспектен подход за дефиниране на понятието „публичен интерес“.

3. Направено е задълбочено проучване на публичното управление на местно ниво с оглед индикатори, необходими за оценката на дейността на местните власти в защита на публичния интерес.

4. Направен е критичен анализ на методики за измерване и оценка на местната демокрация.

5. Създадена е и е верифицирана методика за оценка на дейността на местните власти в защита на публичния интерес.

и (б) Приложно-практически:

6. Направени са анализ и оценка на българското законодателство, регулиращо управлението и разпореждането с общинска собственост от гледна точка на индикаторите за добро управление на местно ниво

7. Направена е операционализация на пет универсални принципа на доброто управление съобразно спецификата на местната власт – операционализация от първа степен, която може да бъде приложена към всяка сфера на компетентност на местните власти.

8. Направена е операционализация на принципите на доброто управление за оценка на дейността на местните власти за управлението на и разпореждането с общинската собственост.

9. Отхвърлена е хипотезата, че наличието на структурирано мнозинство в общинския съвет оказва влияние върху работата на местните власти в защита на публичния интерес.

10. Доказано е, че има пълен дефицит на регулации на централно и местно ниво за ефективно гражданско участие в управлението.

11. Направено е задълбочено проучване на проведените в България след 1990 година местни референдуми.“

Към така формулираните приноси имам различна висока степен на подкрепа и в общи линии се съгласявам с всички тях.

#### **IV. Критични бележки, въпроси и препоръки**

При повторното си запознаване с окончателния вариант на дисертационния труд на Милена Стефанова се натъкнах на някои критични моменти, по-точно:

1. Стефанова не дискутира т.нар. местни публични интереси в относителния им контекст. Впечатлението, което се създава от първия момент и се утвърждава настъпателно от всяко следващо тяхно анализиране е, че щом са публични (определението на „публика“ само по себе си е точно), те са легитимни. Интересите на отделни публики не могат да са априорно „добри“ (независимо от ограничението, че са добри повече или по-малко само за дадената местна публика безотносително към други общности), нито е задължително да са еднопосочни с обществени интереси на по-високо равнище. Следователно е трудно да се допусне, че единственото, което следва е те да бъдат съвестно и пълноценно прокарвани – е, с известно балансиране с по-централно разположените държавни интереси, разбира се. Не помага и това, че за разлика от повечето „по-висши (по-високо разположени и по-политически) интереси тези по места са много конкретни, „близо до хората“, „до ежедневието им“, до „живота“. Тук би следвало да се имат предвид принципите на общественото съгласие (Concordia omnium) като реално като основа на всеобщото.

2. Публичните интереси са в противовес на частните, образуват двойка понятия. Местните интереси, ако не са частни групови (колективни), а тъкмо публични, следва да се разглеждат като особена версия на всеобщите и да се изследват като такива. Те не са частни колективни интереси (групов егоизъм, налят в колективни форми с оглед по-висока успеваемост на множеството лични интереси), които се налагат. Не. Те по-скоро трябва да

се дефинират като особени форми на всеобщото ниво на интересите, които се реализират тъкмо чрез политически форми – „издигане на особените като всеобщи“, а не „налагане на частни като общи“. Такава постановка оправдава основната теза на Милена Стефанова, че основно значение за реализацията на местните публични интереси има тъкмо политическата стабилност на местните парламенти и не възниква никаква колизия с нейния анализ, а напротив.

3. Изследването би могло да спечели, ако се разшири с дефиниционната рамка на политическата култура – национална или даже местна. Практически направените изводи са трудно приложими за Япония и Китай, по други причини – за Великобритания и местата с обичайно право, стъпващи върху прецедентите, сравнително далеч – от скандинавския модел, доста точно обаче съпадащи с обстановката в Централна и Източна Европа и най-близкия Изток. Има и регионални политически култури, които не са изследвани наистина, но хипотетично силно влияят върху дефиницията на публичния интерес по места.

4. Изследването би могло да спечели и ако се внесе контекстът на лидерството – и особено лидерството при дефинирането на местните публични интереси, което, става то политически път и твърде рядко спонтанно. Както е известно, публиката трудно „мисли“ сама.

5. В таблицата с резултатите от сравняваните случаи възникват следните два въпроса: (1) По какви причини разглежданите случаи са до такава степен различни и това как създава възможност за сравнимост между тях; (2) стойностите на един от критериите, които систематично са много ниски (клонящи към 0) показват, че този критерий трябва да се преформулира; всъщност изолирането му не би променило по никакъв начин положителните изводи, които Стефанова прави.

6. Третирането на „добро управление“ като добър мениджмънт и възприемането на европейската дефиниция като гаранция за точност акуратност и изчерпателност е неправилно независимо, че в окончателния вид на изследването са били взети предвид и други „рецепти“ за съдържанието, което се налива в политическото понятие good governance. Местните власти могат да правят нещо добре което им е зададено (good management), но е още по-важно какво правят. Необходими са критерии за добро ръководство (не инструментално лидерство, а местно стратегическо мислене, визионерство със съответната власт да се дефинира проблема като публичен и да се балансира той като особена версия на всеобщи проблеми). Това, че европейски бюрократични институции са определили няколко иначе несвързани качества на политическия мениджмънт като „добро управление“ не би следвало да не се подлага на критичен научен поглед особено когато това е фокус на цяло дисертационно изследване в европейски контекст. Препоръчвам смелост и в това отношение, след като в изследването това качество е проявено на не едно и две места.

## **V. Лични впечатления за кандидата.**

Доц. д-р Милена Стефанова е не само високо компетентен преподавател, изследовател, съветник и учител, но и активен защитник на нормите и правилата на функциониране на академичните институции, за което съм имал много поводи да се убедя по време на над 25 години съвместна работа.

**VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ:** Като имам предвид безспорната компетентност на Милена Стефанова в специфична и недобре изследвана област, нейната теоретична и практическа експертиза в широкото поле на дисертационното изследване в резултат от близо две десетилетия активна дейност, известна на както на научната общност, така и на мнозина представители на всички равнища на местното самоуправление, прякото значение на изводите за развитие на административната теория и практика у нас, ценността на придобитото чрез новите понятия, методи, подходи и know-how за други изследователи, както и акта на съживяване на цял клон от политологията у нас и преди всичко поради направените приноси в дисертационното изследване предлагам на уважаемото научно жури да предложи убедено присъждането на научната степен „Доктор на науките” по научна специалност 3.3 Политически науки на доцент д-р Милена Христова Стефанова за дисертационния ѝ труд „Публичният интерес в управлението на местно ниво“.

04.03.2019 г.

РЕЦЕНЗЕНТ:

Проф. ДПН Тодор Танев