



**НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ**

Департамент „Администрация и управление“  
Секция „Публична администрация“

Борис Филипов Хаджипетков

ДЕФИЦИТИ И ПРИОРИТЕТИ НА КОМУНИКАЦИОННИТЕ ПРАКТИКИ  
В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**АВТОРЕФЕРАТ**

на докторска дисертация за присъждане на научна и образователна степен  
„доктор” по научната специалност „Организация и управление извън  
производствената сфера(публична администрация) в професионално  
направление 3.7. Администрация и управление

**Научен ръководител:**

проф. д-р Людмил Любомиров Георгиев

СОФИЯ, 2022

Дисертационният труд на тема "ДЕФИЦИТИ И ПРИОРИТЕТИ НА КОМУНИКАЦИОННИТЕ ПРАКТИКИ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ" е обсъден и предложен за публична защита от Департамент „Администрация и управление“ на Нов български университет.

Дисертацията е оформена в увод, три глави, заключение, три приложения и използвана литература и източници, общо в обем от 237 страници. В основния текст, възлизащ на 201 страници, са включени 4 схеми, 2 таблици, 14 диаграми, както и една дендограма, показана в приложение 2. Списъкът на използваната литература съдържа 251 източника, от които 36 са на български език, 63 на английски език и 152 Интернет източника.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 01.02..2023 г. от 15.30 часа в зала 20, корпус 1 на Нов български университет.

# I. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

## У В О Д

### Първа Глава

#### Теоретична рамка на изследването на дефицитите и приоритетите на комуникационните практики в местното самоуправление

- I. Организация на системата на местно самоуправление и ролята на комуникационното взаимодействие
  1. Организационни характеристики на системата на местното самоуправление
  2. Структурни свойства на системата на местно самоуправление
  3. Системни процеси
  4. Свойства на системите произтичащи от техните компоненти и процеси
  5. Теоретични аспекти и концептуализиране на комуникационните практики на местните власти
- II. Съвременен контекст на системата на местно самоуправление
  1. Форми и видове децентрализация
    - 1.1 Подходи за идентифициране на формите на децентрализация
    - 1.2 Видове административна децентрализация
      - 1.2.1 Деконцентрация
      - 1.2.2 Делегиране
      - 1.2.3 Деволуция
    - 1.3 Направления в развитието на децентрализацията
      - 1.3.1 Децентрализацията като историческа тенденция на политическото развитие на държавите през 20 век
      - 1.3.2 Децентрализация и глобализация
      - 1.3.3 Децентрализация и холизъм
      - 1.3.4 Децентрализация и пространствени измерения
  2. Децентрализация и местно самоуправление в Република България
    - 2.1 Децентрализация и ресурсна осигуреност на местните власти.
    - 2.2 Децентрализация и регионално развитие
    - 2.3 Комуникация и децентрализация
  3. Предпоставки и критерии за добро местно самоуправление
    - 3.1 Измерения на подотчетността
    - 3.2 Критерии за добро местно самоуправление
- III. Нормативен модел на комуникационните практики на местните власти в България
  1. Комуникация и междуобщинско партньорство
  2. Комуникация между местните власти и структурите на централна власт
  3. Комуникация, прозрачност и подотчетност в местното самоуправление
  4. Комуникация и електронно управление
  5. Международна комуникация на местните власти

## **Втора Глава**

### **Методи на научното изследване и операционализиране на теоретичните постановки в първа глава**

1. Операционализиране на теоретичните постановки чрез използване на критерии за оценка на проактивните комуникационни практики на местните власти и специфични предмети на изследване
2. Операционализиране на теоретичните постановки чрез използване на критерии за оценка на Интернет базираните комуникационни практики на местните власти и специфични предмети на изследване
- 2.1 Специфични предмети на изследване от направление информация
- 2.2 Специфични предмети на изследване от направление транзакции
- 2.3 Специфични предмети на изследване от направление електронно взаимодействие

## **Трета глава**

### **Анализ на дефицитите и приоритетите на комуникационните практики на местните власти в България**

1. Анализ на проактивните комуникационни практики на районите на Столична община
  - 1.1 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Слатина"
  - 1.2 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Люлин"
  - 1.3 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Оборище"
  - 1.4 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Кремиковци"
  - 1.5 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Средец"
  - 1.6 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Надежда"
  - 1.7 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Изгрев"
  - 1.8 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Красна Поляна"
  - 1.9 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Банкя"
  - 1.10 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Лозенец"
  - 1.11 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Искър"
  - 1.12 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Възраждане"
  - 1.13 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Красно Село"
  - 1.14 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Илинден"
  - 1.15 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Сердика"
  - 1.16 Анализ на проактивните комуникационни практики осъществявани от район "Младост"
2. Изводи и препоръки относно проактивните комуникационни практики осъществявани от районите на Столична община
3. Анализ на състоянието на електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, осъществявани чрез официалните Интернет страници на общините в България
  - 3.1 Анализ на резултатите по направление информация
    - 3.1.1 Първа група
    - 3.1.2 Втора група
    - 3.1.3 Трета група
    - 3.1.4 Четвърта група
    - 3.1.5 Пета група
    - 3.1.6 Шеста група
    - 3.1.7 Седма група

- 3.1.8 Осма група
- 3.1.9 Девета група
- 3.1.10 Десета група
- 3.1.11 Единадесета група
- 3.1.12 Самостоятелни критерии от направление информация
- 3.2 Анализ на резултатите по направление транзакции
- 3.3 Анализ на резултатите по направление електронно взаимодействие
- 4. Изводи и препоръки относно електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, осъществявани чрез официалните Интернет страници на общините в България
  - 4.1 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи в първа подгрупа
  - 4.2 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи във втора подгрупа
  - 4.3 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи в трета подгрупа
  - 4.4 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи в четвърта подгрупа
  - 4.5 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи в пета подгрупа
  - 4.6 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи в първа подгрупа на втория клъстер
  - 4.7 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи във втора подгрупа на втория клъстер
  - 4.8 Изводи и препоръки относно е-комуникационните практики, осъществявани от общините попадащи в трета подгрупа на втория клъстер
- 5. Препоръчителен основен модел на е-комуникационна платформа за подобрене на състоянието на електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, чиито официални Интернет страници показват сериозни дефицити

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА И ИЗТОЧНИЦИ**

## II. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 1. АКТУАЛНОСТ НА ТЕМАТА

Организацията и управлението на процесите свързани с функционирането на местното самоуправление в България са фундаментални за развитието на общественото управление в цялост в периода след 1989 година. Думата *преход* стана неизменна част от ежедневието на обществото, която вече двадесет години намира отражение в промени засягащи социално-икономическата система на страната, нейният политически и административен модел на управление, културните ценности на населението и т.н. Една от най-важните промени отнасящи се до управлението на държавата е приемането на Конституцията от 1991 година, която полага и основите на развитие на съвременната система на местно самоуправление. Основополагащи принципи на тази система са утвърждаването на общината за основна административно-териториална единица и пряко отговорна за организиране на процесите на управление в местните общности. В допълнение, общинският съвет е определен за основния формиращ политики орган на това управление, а принципи като правото на общините да имат собственост, самостоятелен бюджет, право на сдружение, приходоизточници и т.н. оформят процесите на *демократизация* и *децентрализация* на местното самоуправление. През същата 1991 година е приет и Закона за местното самоуправление и местната администрация, който след някои значителни поправки и допълнения през 1995 година формира основната правна рамка позволяваща развитието на системата на местно самоуправление.

Всички тези промени правят общините в България относително децентрализирани спрямо централното управление административно-териториални единици, които са отговорни за социално-икономическото развитие и устойчивото управление на местните общности. Един от най-важните и същевременно един от най-неизследваните аспекти на това управление са неговите комуникационни практики независимо от факта, че състоянието им е ключово за задоволяване и практическото осъществяване на критериите за добро местно самоуправление, според които то трябва да бъде *прозрачно, подотчетно и ефективно* и да се намира в унисон със съвременните тенденции на различните измерения на децентрализацията.

Тези нормативно зададени изисквания налагат такава степен и обхват на взаимодействие между управляващи и управлявани, което подпомага не само изпълнението на целите на местната обществена политика, но също така тяхното формиране с помощта и одобрението на локалните общности. Това взаимодействие не е абстрактно понятие, а намира израз в комуникационните канали и механизми, които могат да бъдат институционализирани от местната власт или пък да се развиват *ad-hoc*, когато публичната политика адресира спонтанно възникнали проблеми, породени от непредвидени ситуации или такива идващи от изискуемата разновидност на непосредствената среда на управление. Независимо от своя организационен дизайн, комуникационното взаимодействие между управляващи и управлявани е гаранция за установяването на стандарт на обществено поведение, който приобщава широката публика към процесите на правене и провеждане на различни публични политики. Този стандарт

спомага не само за намаляване на отчуждението на обикновения гражданин от процесите на общественото управление, но и осигурява така необходимата обратна връзка между управляващи и управлявани. Последната е жизненоважна за качеството, прозрачността, ефективността и подотчетността на местното самоуправление, тъй като мащаба, динамиката и интензитета на постоянно присъстващите промени в социално-икономическата среда налагат непрестанно преразглеждане на неговите цели и задачи.

В допълнение и според тези критерии, комуникационното взаимодействие не трябва да се счита единствено като средство за поддържане на стандарт на близост между управлявани и управляващи, но също така е основа за идентифициране на променящи се и нововъзникващи нужди и проблеми, както и начин да бъдат оползотворени нови възможности откриващи се пред членовете на обществата. С други думи, плавното функциониране на комуникационното взаимодействие за осъществяване на доброто местно самоуправление е резултат, както от формалната организация на тези процеси, така и от способността на всички социални актьори (субекти) да намират гъвкави механизми позволяващи висока степен на координация между управляващи и управлявани в местните общности. Този вид координация е засегната и във визията на Стратегията за децентрализация (приета с решение № 424 на Министерския съвет от 5 юни 2006 г.), според която по-ефективните и ефикасни местни обществени услуги отговарят на потребностите на гражданите, ако са налице: (1) условия за повишаване на ефективността на функциониране на публичните институции; (2) партньорство с гражданите и бизнеса при определянето на вида, обема, качеството и цените на обществените услуги, както и в процеса на тяхното реализиране и (3) ефикасен граждански контрол върху институциите, предоставящи обществени услуги.

Имайки предвид важността на комуникацията за функциониране на съвременните организации без значение тяхната принадлежност, процесите на децентрализация в цялост, специфичната организация на местното самоуправление в България, практическите критерии формиращи основата върху, която да стъпи това управление и отчитайки наличието на намерение от страна на българските държавни институции за развитие на децентрализирано местно самоуправление, дисертационния труд си поставя за цел да определи дефицитите и приоритетите на комуникационните практики в местното самоуправление, изследвани през призмата на тези инициирани и осъществявани от местните власти и подпомагащите ги администрации.

## **2. ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО**

**Основна цел** на дисертацията е да определи *дефицитите и приоритетите на комуникационните практики в местното самоуправление. Самите практики са изследвани през призмата на тези инициирани и осъществявани от местните власти и подпомагащите ги администрации.* За успешното задоволяване на целта, ние предлагаме система за класифициране, анализ и оценка на дефицитите и приоритетите на комуникационните практики. В допълнение, на база предложената система, изследването идентифицира актуалното състояние на тези практики и отправя конкретни препоръки за тяхното подобряване, съобразно изведените теоретични и операционализирани

предпоставки на тази система.

Във връзка с постигане на главната цел на изследването, дисертацията предлага решения на следния набор от **задачи**:

1. Да се анализира актуалното състояние на *проактивната комуникация*, да се направи разграничение между съществуващите дефицити в комуникационните практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, както и да се изведат приоритетите на това комуникационно взаимодействие, чрез съответните изводи и препоръки. Изпълнението на тази задача е подпомогнато от подзадача свързана с операционализирането на специфични критерии за анализ, намиращи израз в изготвянето на анкета, с чиято помощ се идентифицират интензитета, обхвата и резултатите на проактивното комуникационно взаимодействие на местните власти, които са обект на изследването.
2. Да се определи и класифицира нормативната същност и роля на, както и очакваните резултати от комуникационните практики на местните власти и подпомагащите ги администрации. В допълнение, дисертацията изяснява тази същност в теоретичната част чрез въвеждане на термина *проактивна комуникация*<sup>1</sup>, с оглед стесняване на техния обхват за целите на изследването.
3. Да се анализира и оцени актуалното състояние на комуникационните практики на местните власти, осъществявани чрез официалните Интернет страници на общините. На тази база се очертават основните дефицити в това направление и се извеждат съответните препоръки.
4. Да се изведе методична рамка от критерии за анализ и оценка на комуникационните практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, осъществявани чрез официалните Интернет страници на общините в България.
5. Да се изведе препоръчителен основен модел на електронна комуникационна платформа за подобряване на състоянието на Интернет базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, чиито Интернет страници показват сериозни дефицити по това направление.

### 3. ПРЕДМЕТ И ОБЕКТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

**Предмет** на дисертационното изследване са комуникационните практики в местното самоуправление в България разглеждани през призмата на управлението осъществявано от местните власти и подпомагащите ги администрации. Поради широкия обхват на проблематиката, ние акцентираме върху две различни направления на

---

<sup>1</sup> Под термина *“проактивна комуникация”* на местните власти и подпомагащите ги общински администрации, ние ще разбираме такова комуникационно взаимодействие, което е иницирано и поддържано от самите тях и се случва извън границите на системата местна власт и подпомагащата я администрация, като неговата насоченост е към различните нива на социална колективност в системата на местно самоуправление. За по-изчерпателна дискусия виж т.І от първа глава.



комуникационните практики, които формират и специфичните предмети на изследването. Вида, интензитета, нормативните цели и резултатите от проактивното комуникационно взаимодействие, на чиито характеристики стъпва разграничението между дефицити и приоритети, с разнообразни организационни, институционални и други видове актьори(субекти) прилежащи към непосредствената или широката социална колективност на местните власти формират **първата група от специфичните предмети на анализ**. Освен проактивната комуникация, осъществявана от местните власти, ние ще анализираме аспектите и степента на развитие на това измерение на проактивното комуникационно взаимодействие, осъществявано чрез официалните Интернет страници на общините в България. Интернет базираните комуникационни практики, осъществявани от местните власти и подпомагащите ги администрации формират **втората група от специфичните предмети на анализ**.

**Обект** на изследване са местните власти и подпомагащите ги администрации в Република България. Тъй като самият процес на определяне и анализ на дефицитите и приоритетите на комуникационните практики е разграничен в две направления – външно проактивно взаимодействие на местните власти с представители от различните нива на социалната им колективност и такива осъществявана чрез техните Интернет страници, самите обекти на изследване са обособено в две групи. Към **първата група** спадат всички райони на Столична община, като към техните кметове беше разпратен въпросник, целящ да установи актуалното състояние на техните външно организационно проактивни комуникационни практики. Към **втората група обекти** на изследване, чрез която се цели установяване актуалното състояние на електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, осъществявани чрез официалните Интернет страници на общините, са включени всички общини в България с население над 10 000 души.

#### **4. ТЕЗА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

В контекста на очертаните цели, задачи, специфични предмети и обекти на изследване дефинираме следната основна изследователска теза:

Все още, състоянието на външните проактивни и Интернет базираните комуникационни практики, осъществявани от местните власти и подпомагащите ги администрации, не съдействат достатъчно за разгръщане на комплексните процеси на децентрализация. Допълнителната теза е, че състоянието на тези практики не съдейства за пълноценното възползване от многопластовата институционална и социална съвременна реалност, с цел постигане на такава местна управленска среда, която да съответства на критериите за добро местно самоуправление.

## 5. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Комплексният характер на предметите на изследването, както и на изследователската цел изискват съчетаното използване на съвкупност от теоретични подходи и методи. По своята същност изследването е едновременно дескриптивно и приложно. Ние имаме за цел да изследваме област, в която липсват разработки и знание относно доминиращите феномени случващи се в нея. Дескриптивният елемент цели не само да опише систематично дадена ситуация, проблем или феномен използвайки теоретични подходи, които имат отношение към предмета и обекта на анализ, но и да предложи интегриран теоретичен подход за анализ. Това е наложено от факта, че все още в българската научна литература липсват опити за създаването на теоретична рамка, имаща отношение към проблемите предмет на изследване, която не само едновременно да класифицира и обобщава основните направления на комуникация на местните власти и подпомагащите ги администрации, но също така и да поставя нормативни изисквания към тяхното осъществяване. Приложността на изследването се състои в дефинирането и използването на характерни методи на изследване, с чиято помощ се събира информация за състоянието на изследваните феномени така, че събраните данни да бъдат анализирани и обобщени с цел практическото им приложение за подобряване на или въздействие върху изучаваната система.

Самото разграничение и определяне на дефицити и приоритети е получено в следствие взаимодействието между *нормативното и позитивното изследване*. Първото налага класификацията на критерии и направления, според които състоянието на комуникационни практики на местните власти трябва да бъдат в унисон, докато второто обобщава данни за същинското им състояние на база безпристрастна съпоставка с постановки и аргументи на различните теоретични подходи имащи отношение към изследваните аспекти на тези практики. Самата система за анализ и оценка е базирана на съвкупност от критерии, операционализиращи теоретичните постановки имащи отношение към проактивните и Интернет базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации.

## 6. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Дисертацията е разработена при следните ограничителни условия:

1. Поради широкия обхват на разглежданата проблематика, ние изключваме изследването на проактивната комуникация по оста местни власти и общински администрации с отделни граждани или бизнес организации. За адекватна оценка на тези проблеми, ние смятаме, че е необходим различен теоретичен и методологичен поглед от тук развитите. В допълнение, вътрешно организационната комуникация на местните власти и общинските администрации не е предмет на анализ отново поради същите причини.
2. Органите на местна власт, кмет и общински съвет, заедно с

подпомагащата ги администрация са разгледани като цяло и анализа на комуникационните практики е адресиран през призмата на това цяло. Това е наложено от позицията, че ние разглеждаме управлението предоставяно от тези власти като интегрирано, а не като такова упражнявано от противопоставящи се центрове на публична власт.

3. Ние разглеждаме външните проактивни комуникационни практики на системата местна власт/ общинска администрация с представители от различните нива на социалната колективност в местното самоуправление, тъй като този вид комуникационно взаимодействие играе ключова роля в разширяване и задълбочаване процесите на децентрализация, както и в доближаване на осъществяваното от местните власти управление с критериите за добро такова.
4. Въпреки двупосочността на комуникационния процес между местните власти и разнообразни актьори (субекти), принадлежащи към социалната им колективност, ние се ограничаваме с изследване на едната посока – от тези власти към представители, идващи от различните нива на тази колективност. Сегашното изследване не адресира как различните социални актьори(субекти) подхождат в комуникацията си с местните власти, тъй като за валидна представителност се изисква провеждането на теренни изследвания на територията на цялата страна, което не е по силите на един изследовател, времето, с което разполага, както и неговите бюджетни ограничения.
5. Информацията за съдържанието на Интернет страниците на общините, обект на изследване, е събирана в месеците Май и Юни на 2009 година, като авторът не изключва възможността някои общини да са променили тяхното съдържание. Тъй като това е една изключително динамична и развиваща се среда, не е възможно към момента на писане или защита на настоящата дисертация данните представени в нея да бъдат изцяло актуални. Въпреки това, ние гарантираме, че изводите и препоръките относно състоянието на тези практики имат голяма тежест, тъй като за коренна промяна се изисква значително по-дълъг период от време.

### **III. ОСНОВНИ МОМЕНТИ ОТ СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

#### **УВОД**

В увода се обосновава актуалността на избраната тема и мотивите за нейното разработване. Дефинират се предметът и обектът на изследването, определят се научната цел и задачите, формулират се изследователската теза, възприетата методология и ограниченията на анализа.

## ПЪРВА ГЛАВА

### **Теоретична рамка на изследването на дефицитите и приоритетите на комуникационните практики в местното самоуправление**

Поради липса на специално разработена теория и/или теоретични подходи касаещи комуникационните практики в местното самоуправление и поради силно изразеният интердисциплинарен характер на разглежданата проблематика, ние прибегнахме към използването на набор от подходи, формиращи теоретичната рамка на изследването. Тяхната роля беше да подпомогнат изграждането на иновационен подход към разглежданата проблематика, както и да спомогнат за стесняване предмета на изследване с оглед многообразието на възможни ъгли, от които комуникационните практики биха могли да бъдат адресирани. С цел дефиниране границите на изследването и неговата насока, точка I от първа глава започва с изясняване *организацията на системата на местно самоуправление и ролята на комуникационното взаимодействие в осъществяване на нейните функции.*

Тъй като местното самоуправление може да бъде класифицирано като част от общественото управление на всяка една държава, в първи параграф е направена препратка към съвременните подходи на неговото интерпретиране. Поради многообразието на философски и политологични подходи касаещи неговата природа и еволюция, ние прибегнахме до един по практично ориентиран такъв, който засяга не само тази природа, но и подпомага разширяване на разбирането ни за общественото управление от гледна точка разграничаване понятията правителство и управление. Самото общественото управление нормативно трябва да се отнася към обществените дела в широки граници без изрично да посочва конституционните и институционалните титуляри отговорни за осъществяване задачите на това управление, независимо от факта, че те имат основната функция за неговото провеждане. Власт съществува не само в държавните и правителствените институции, но и извън тях, като то включва по-ниско стоящи нива на общественото управление включително местни власти, частен сектор и гражданско общество. Все по разнообразни институции и организации, от гледна точка произход, характеристики и функции, имат отношение към процесите на публичното управление, не само заради високата степен на взаимозависимост, която е неизменна част от неговото осъществяване, но и заради комплексността и сложността на съвременните обществени проблеми.

Комуникационните процеси стоят в основата на взаимодействието между всички социални актьори (субекти) и институции, и до голяма степен представляват спойката, чрез която институциите и органите на държавната и местната власт, частният сектор и гражданското общество операционализират осъществяването, както на своите индивидуални цели, така и координираното постигане тези на общественото управление в цялост. Независимо от своя организационен дизайн, комуникационното взаимодействие между управляващи и управлявани е гаранция за установяването на стандарт за обществено поведение, който приобщава широката публика към процесите на правене и провеждане на различни публични политики. Този стандарт спомага не само за намаляване на отчуждението на обикновения гражданин от процесите на общественото управление, но и осигурява така необходимата обратна връзка между управляващи и управлявани.

Последната е жизненоважна за качеството, прозрачността и подотчетността на публичното управление, тъй като мащаба, динамиката и интензитета на постоянно присъстващите промени в социално-икономическата среда налагат непрестанно преразглеждане на целите и задачите на това управление.

След изясняване важноста на комуникационното взаимодействие за осъществяване функциите на общественото управление, което не трябва да се ограничава единствено до неговите конституционни и институционални титуляри, теоретичната рамка отнася тази предпоставка и към организацията и дейността на местното самоуправление. Организационният аспект на местно самоуправление има комплексен характер и той не трябва да бъде ограничаван единствено в административно - организационните граници на основните представители на местно самоуправление, а именно органите на местната власт и подпомагащите ги общински администрации. Този поглед на разсъждения е мотивиран от автори като Р.Скот (1964)<sup>2</sup> и К.Милър (1995)<sup>3</sup>, които разглеждат организацията като социална колективност. Местните власти в България имат организационен дизайн и функции предопределени от Конституцията на Република България и Закона за местно самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), като техните правомощия и отговорности са строго формулирани. Но в същото време, тези власти притежават свободата да организират и осъществяват своите специфични дейности по тяхно усмотрение от гледна точка комплексните и променящи се социално-икономически, демографски и екологични особености на съответните местни общности. Независимо от предписанията на ЗМСМА, местното самоуправление има организационен характер, който трябва да се разглежда в по-широки граници от тези наложени от закона. Според нас, този аргумент е мотивиран от гледна точка създаването на интегрирана теоретична рамка, която да бъде основа за анализа на дефицитите и приоритетите на комуникационните практики на местните власти и подпомагащите ги администрации. В допълнение, интердисциплинарната същност на тази рамка трябва да съответства и отразява комплексността на околната среда, в която местните власти съществуват и упражняват своята дейност.

С цел да изведем анализа на комуникационните практики в местното самоуправление, разглеждани през призмата на тези осъществявани от местните власти и подпомагащите ги администрации, на по-широко ниво от това определено от Конституцията на Република България и Закона за местното самоуправление и местната администрация, ние предлагаме интерпретация на организацията на това управление, направена през призмата на системния подход, който е мотивиран от автори като Лудвиг фон Берталанфи<sup>4</sup>, Даниел Катц, Робърт Кан<sup>5</sup>, Ричард Фарас, Питър Монг и Хамиш Ръсел<sup>6</sup>. В точка 1 ние разглеждаме четирите основни организационни характеристики на системата на местно самоуправление, които обуславят част от нашия подход на изследване на

---

<sup>2</sup> Scott, W., Theory of organization In R.Farris (ed.) in Handbook of Modern Sociology. Rand McNally, Chicago, 1964

<sup>3</sup> Miller, K., Organizational communication: approaches and processes. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1995

<sup>4</sup> Bertalanffy, L., General System Theory: Foundations, Development, Applications (revised ed.). G. Braziller, 1976

<sup>5</sup> Katz, D., Kahn, R., The Social psychology of organizations (2<sup>nd</sup> ed.), Wiley, New York, 1978

<sup>6</sup> Farace, R., Monge, P., Russel, H., Communicating and organizing, Addison-Wesley Publishing Company, USA, 1997

комуникационните практики. Тези характеристики са неговата **социална колективност**, която включва не само общината като административно-териториална единица, управлявана от централните на местна публична власт (кмет и общински съвет) и подпомагана от общинска администрация, но и всички онези потенциални организации и институционални актьори, които имат отношение към управлението на местната общност, било то като потърпевши на конкретна политика или пък търсещи взаимодействие по отношение разрешаването на даден проблем. Втората основна организационна характеристика на местното самоуправление е неговата **среда на вкорененост (от англ. *environmental embeddedness*)** – термин дефиниран от Фарас, Монг и Ръсел (1977), чрез който те се стремят да опишат зависимостта на всяка една организация спрямо заобикалящата я среда. В тази светлина на разсъждение е необходимо да уточним, че средата на вкорененост на местните власти за целите на това изследване ще бъде анализирана от гледна точка на общинската администрация и органите на местна власт. Тук е наложително да отбележим, че когато изследваме комуникационните практики на местните власти ще се търси до каква степен организационните граници на системата местни власти и общинска администрация са пропускливи. Под пропускливост, ние разбираме степента на отвореност на местните власти и администрации спрямо влияния, идващи от тяхната социална колективност, както и степента, до която самите те взаимодействат с институции и организации намиращи се в различните нива на тази колективност. Като резултат на тази отвореност изразена, чрез близостта и степента на взаимодействие и комуникация с представители от всички нива на социалната колективност се формира и третата организационна характеристика на местното самоуправление - **социалния капитал на местните власти и подпомагащите ги администрации**. Шулер, Барон и Фийлд (2000)<sup>7</sup> дефинират социалният капитал от гледна точка социалните мрежи (в чиито състав влизат различни партньори, институции, организации и дори физически лица) и положителните взаимодействия, които произлизат от тези мрежи и чрез които се осъществяват взаимни цели. Четвъртата организационна характеристика на местното самоуправление се изразява в изпълняваната от централните на местна власт и общинска администрация **координационна функция**, която спомага за съгласуването на различни дейности, които подпомагат осъществяването на целите на местното самоуправление.

Като **основен извод** наложен от тези четири характеристики е, че обхвата, интензивността на и резултатите от комуникационните практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, обуславят състоянието на координационния процес в местното самоуправление и до голяма степен допринасят не само за осъществяване неговите цели, но и спомагат за повишаване степента на интегрираност на управлението на местните общности и разширяването на възможностите за ефективно социално-икономическо развитие. Нуждите на местните общности не са постоянни във времето и променят своите приоритети в съответствие с динамиката и комплексността на промените в социално-икономическата среда. Нормативно погледнато, без ефективна координация между организациите, гражданите и институциите от трите нива на социалната

---

<sup>7</sup> Baron, S., Field, J., Schuller, T., Social capital: a review and critique in S. Baron, J. Field & T. Schuller (ed.), Social capital: critical perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2000

колективност на местното самоуправление, не само има опасност да се изпадне в състояние на криза на представителността, но и самото местно самоуправление да се отдалечи от основополагащите го *измерения на децентрализацията*. На последните ще бъде отделено специално внимание, тъй като те обогатяват разбирането ни не само за съвременните измерения на местното самоуправление, но и налагат съществуването на определен тип комуникационно поведение от страна на местните власти.

След преглед на основните организационни характеристики на системата на местно самоуправление, ние разглеждаме и структурните свойства на тази система. Тези свойства са **йерархично подреждане, взаимна зависимост и пропускливост на организационните граници**. На първо място, всяка една система е сбор от компоненти, които са организирани по комплексен начин, като това предполага наличието на подсистеми, както и на супер системи. Общинската администрация и центровете на публична власт на местно ниво, като организационна система, имат основната цел да организират и провеждат процесите на местно самоуправление в определени географски и административни граници, но в същото време те са и част от една по-широка институционална система, включваща не само други органи на държавната власт и организации, но и такива принадлежащи към гражданското общество, бизнес сектора или са част от институционалното пространство на ЕС, или имат друга международна принадлежност. Според второто структурно свойство, функционирането на един компонент от системата зависи от друг системен компонент. Центровете на местна власт и подпомагащите ги администрации, като организационна система, също функционират в условия на силна взаимна зависимост за постигане на своите цели и задачи. Третото структурно свойство на системите и техните компоненти се изразява в *пропускливостта на организационните граници* от гледна точка дали материални и/или информационни и комуникационни потоци протичат лесно вътре или вън от организацията. Комуникационната пропускливост на границите на системата местни власти и общински администрации позволява по-голяма гъвкавост по отношение управлението на местните общности, навременното адресиране на съществуващи проблеми, които гражданските организации и представители чувстват за приоритетни, осигурява наличието на по-добра и повече информация при вземане на управленските решения и до голяма степен влияе положително върху съвременни управленски тенденции и нормативни изисквания на критериите за добро управление като прозрачност и подотчетност на местното самоуправление, както и участието на местната общност в процесите на формиране на местни политики.

След структурните свойства, ние обръщаме внимание на системните процеси изразени чрез тези на **обмяната и обратната връзка**. Обмяната на информация, послания, предложения, опити за взаимодействие или пък такива за влияние са безусловно свързани с пропускливостта на границите, който може да улесни или блокира процесите на комуникация разглеждани в една община. Също така, пропускливостта на границите на системата или подсистемите оказва пряко влияние върху непрекъснатостта, продължителността, интензивността, комплексността и кръговрата на взаимодействие и комуникация между системата и заобикалящата я среда. Вторият подпроцес описан от К.Милър (1995) е този на обратната връзка, представена от информация, мнения,

предложения (от англ. feedback), които идват от местната общност и играе важна роля в процеса на организационното управление на входящите ресурси и/или информационните потоци. Под обратна връзка ще разбираме информация, която спомага за контролиране взаимозависимото функциониране на системните компоненти. Два типа обратна връзка представени чрез различни видове информационни потоци са решаващи за системното функциониране. Първият тип обратна връзка се среща под различни имена в научната литература като *негативна обратна връзка, корективна или такава редуцираща системни отклонения*. Независимо кой вид термин се използва, основната идея на корективната обратна връзка е да осигури ритмично функциониране на системата чрез осъществяване на мониторинг и контрол. Вторият тип обратна връзка е този на **позитивната - осигуряваща растеж/ промяна** или още подсилваща определено отклонение в дадена посока. Този тип обратна връзка включва информация, която служи да промени функционирането на системата по определен въпрос чрез растеж и развитие в нова посока.

Точка I на първа глава завършва с преглед на теоретичните аспекти и концептуализиране на същността на комуникационните практики на местните власти. Тъй като термина комуникация неизменно се свързва с този на връзки с обществеността, ние се разграничаваме от него с цел да фокусираме върху комуникационните практики като процес. Именно, второто направление ни дава отправна точка на анализ, която да изследва моделите на социално взаимодействие на местните власти с нивата си на социална колективност и как те въздействат върху възможностите и ограниченията, с които те се сблъскват в осъществяване процесите на местно публично управление. В допълнение, ние разглеждаме комуникацията на три основни нива - като човешко поведение, процес и транзакционност, чрез които ние концептуализираме нормативната същност на комуникационните практики в местното самоуправление изследвани през призмата на управлението, осъществявано от местните власти и подпомагащите ги администрации. Разсъждавайки върху дефицитите и приоритетите на комуникационните практики, ние ще подходим към конкретната система на анализ (местна власт/ общинска администрация) именно от гледна точка на нормативната предпоставка, че успешната комуникация трябва да бъде *непрекъсната, интензивна, комплексна и целенасочена*. В допълнение, тя трябва да се осъществява между местната власт и разнообразните актьори част от различните нива на нейната социална колективност, които имат отношение към процесите на изработване и прилагане на политики засягащи съответната местна общност. Само по този начин могат да бъдат инициирани и осъществявани действия внасящи положителни социални промени, които са от полза за общото благополучие на местната общност.

Точка II на първа глава разглежда съвременните аспекти на системата на местно самоуправление. Изучаването на комуникационните практики на местните власти не може да стъпи единствено върху нормативните и теоретични предпоставки, изведени с помощта на системния подход. С цел по-задълбочена изчерпателност, те трябва да бъдат дообогатени от теоретичните и практически измерения на концепциите и тенденциите имащи отношение към същността на местното самоуправление. Съвременният контекст на това управление най-често се свързва с термина *децентрализация*. Последният е по-скоро



семантична рамка, отколкото прецизен и изчерпателен термин, в която са събрани разнообразни концепции отнасящи се към поднационалното ниво на политическото и социално-икономическото управление на всяка една държава. За тази цел е направен критичен преглед на формите и видове децентрализация, като е обърнато специално внимание на видовете административна децентрализация, изяснявайки същността на *деконцентрацията, делегирането и деволюцията*. В допълнение, ние сме разширили дискусиата за децентрализацията, включвайки и коментар върху различни измерения оказали влияние върху нейното развитие. Всички тези аспекти на децентрализацията са съотнесени към проблемите на местното самоуправление и техните практически измерения свързани с нейното задълбочаване в Република България, фокусирайки върху ресурсната осигуреност на местните власти, както и на разпределението на отговорностите и правомощията между различните нива на публичното управление.

В края на II точка, ние правим връзка между понятията *комуникация и децентрализация*, тъй като същността и актуалното състояние на комуникационните практики на местните власти са пряко продиктувани от вида децентрализация в конкретната държава на анализ, но и до голяма степен обуславят и същността на публичното децентрализирано управление, налагано от тях. Именно децентрализацията дава възможност на местните общности, разглеждани като сбор от управлявани и управляващи, да действат като социални предприемачи, които взаимодействат, както вътре в обособената територия на местно самоуправление, така и извън нея с цел постигане предначертаните управленски политики, както и разрешаването на неотложните социални проблеми. С помощта на тази предпоставка ние се разграничаваме до голяма степен от подхода на Стратегията за децентрализация на МС, която стеснява обхвата на този процес единствено до отношенията между централните, включително и областните, и местните власти. Въпреки огромната си важност, тези отношения са само част от хоризонта на разгръщане на децентрализацията в обществените отношения в една държава, но те не могат да претендират за аналитична изчерпателност.

Състоянието на комуникационните практики на местните власти предопределят процесите на децентрализация не само от гледна точка плоскостта на формални отношения между центъра и периферията в една държава. В следствие на това, ние считаме, че полето на анализ трябва да бъде разширено до степен, която включва всички социални актьори имащи отношение към процесите на местно самоуправление в България. Затова, независимо дали социално-икономическите и политически решения са изготвени на базата на конструктивен консенсус между представителите на местната власт и гражданите и техните сдружения или не, независимо дали местните власти осъществяват коопериране с други институционални актьори или не, всичко това е плод на наличието или отсъствието на определено комуникационно поведение. Това поведение формира определен тип състояние на комуникационни практики, чиято същност се поддава на обуславянето и в препоръчителен модел, който стъпва не само върху дотук разгледаните теоретични постановки, но и върху критериите за доброто местно самоуправление. *Насоката, интензитета и резултатът от вида комуникационно поведение оказват съществено влияние върху разгръщането процесите на децентрализация*. Последните не могат да се разглеждат единствено като резултат на един стратегически управленски документ

независимо от факта, че той представлява официалната позиция на централната власт относно децентрализацията в България.

Изготвянето на нормативен модел на комуникационните практики на местните власти, който да спомогне за очертаването на техните дефицити и приоритети е мотивиран, както от горе разгледаните дискусии върху видовете и измеренията на децентрализацията и системно - организационните характеристики на общината като административно - териториална единица с конституирани центрове на публична власт, така и от критериите и предпоставките на доброто местно самоуправление. Противопоставянето на понятията *включващ и изключващ град*, заедно с измеренията на подотчетността, са необходимите предпоставки, на чиято основна стъпка извеждането на критериите на доброто местно самоуправление. Въпреки до някъде абстрактната си същност, те подпомагат не само устойчивостта на локалната социално-икономическа среда, но и позволяват формирането на такава култура сред управляващите, която допринася за развитието на разнообразни практически механизми и критерии на доброто местно самоуправление. Административното, политическото и финансовото измерения на подотчетността осигуряват демократичността на управлението по места, като полагат основите на така наречената *"позволяваща среда"* или дори може би *"осигуряваща възможности среда"*. Последната е гаранция за добро местно управление и неговата демократичност, но това може бъде гарантирано само ако определени общо приети критерии за неговото осъществяване бъдат спазени. Именно, прилагането на критериите на добро местно самоуправление в управленските и комуникационните практики на местни власти са гарант за достигане на позволяваща среда, която да спомогне за социално-икономическото развитие на локалните общности възползвайки се от възможностите предоставяни от динамиката и комплексността на съвременното общество.

Най-общо, доброто местно самоуправление се характеризира от гледна точка неговата демократичност, в чиято основа стои активното партньорство и комуникационно взаимодействие между избраните представители на местната общност в местния съвет или парламент, местната администрация (общинска, градска) и непосредствената социална колективност включваща гражданите, различни групи представляващи разностранни интереси идващи от бизнеса, неправителствени организации, културни организации, религиозни и различни етнически общности. Практическите измерения на това управление се отнасят към неговата ***устойчивост, субсидиарност, справедливост, ефективност, прозрачност, подотчетност и инклузивност, както и сигурност.***

В основата на задоволяването на всеки един от гореизброените критерии стои актуалното състояние на комуникационното взаимодействие, което се предопределя от *обхвата, интензитета и резултатите* на комуникационните практики, осъществявани от местните власти. Според нас, механизмите на взаимодействие, които спомагат за претворяване на посочените критерии в практически достижимо състояние, спомагащо за осъществяване на целите и задачите на местното самоуправление, трябва да бъдат неизменна част от приоритети на местните власти в България.

Първа глава на изследването завършва с предложение за нормативен модел на комуникационните практики в местното самоуправление, пречупен през призмата на управлението осъществявано от местните власти и подпомагащите ги администрации, като

той интегрира основните направления на комуникационно взаимодействие и задава очакваните (нормативните) цели и резултати асоциирани с него. Те включват не само онези сфери от рутинното взаимодействие на местните власти, но и онези полета, които ние твърдим, че трябва да бъдат неизменна част от комуникационните практики на местните власти, за да бъдат практически реализирани критериите на доброто местно самоуправление, гарантирайки неговата инклузивността, както и осигуряващата алтернативни възможности местна управленска среда. Самият модел се състои от пет направления, които разглеждат ролята на комуникационните практики в осъществяване на целенасочено, непрекъснато и комплексно взаимодействие от страна на местните власти и подпомагащите ги администрации в областта на: (1) *междубоцинското партньорство*; (2) *взаимодействието със структурите на централната власт*; (3) *прозрачността и подотчетността в местното самоуправление*; (4) *осъществяване на електронното управление* и (5) *международното сътрудничество*.

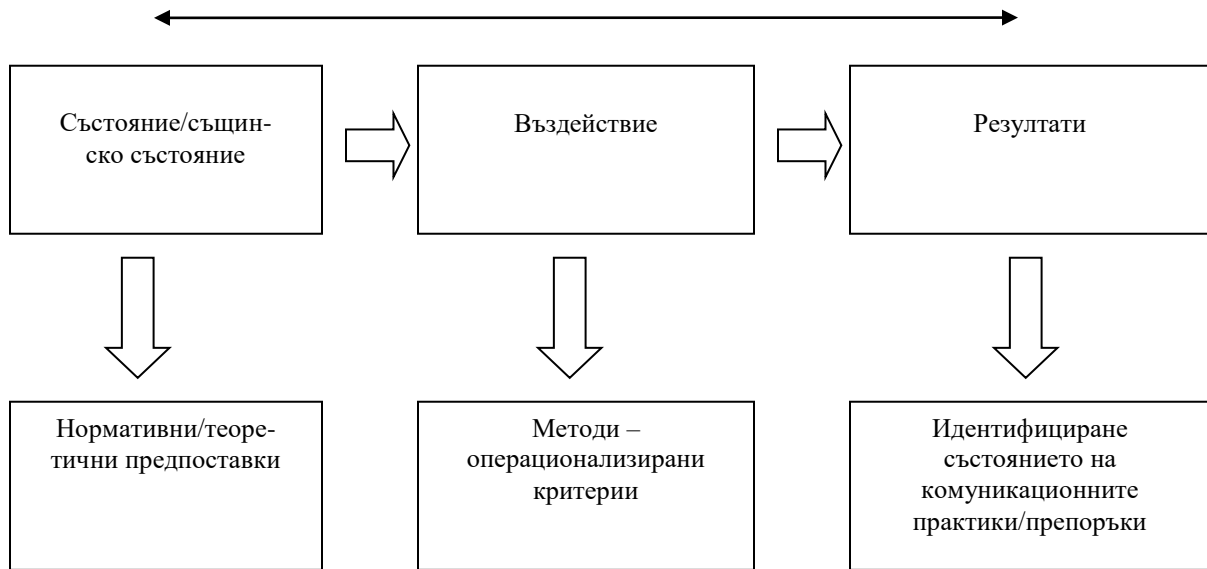
## **ВТОРА ГЛАВА**

### **Методи на научното изследване и операционализиране на теоретичните постановки от първа глава**

Настоящата рамка от методи е своеобразен опит да се създаде практически механизъм, който е базиран на вече изведените теоретични предпоставки, с чиято помощ да бъдат изследвани основните комуникационни взаимодействия на местните власти в България в края на първото десетилетие на 21-ви век. В допълнение, този механизъм предлага начин да бъдат структурирани определени комуникационни практики като нормативно - приоритетни за българските местни власти и които ще бъдат противопоставени на същинската ситуация в определена група общини обект на изследване. Разработването на такъв механизъм е продиктувано, както от липсата на изследвания в тази област, така и от практическата нужда общините в България да имат ясна визия за това как осъществяваните от тях комуникационни практики могат да повлияят позитивно върху живота на съответните местни общности. В допълнение, те трябва да имат референтна рамка, която ги подпомага в преодоляване на блокиращи местното развитие управленски дефицити и социално отчуждена и апатична към проблемите на местната общност среда.

Самото изследване има цикличен характер, чиято същност се изразява в противопоставяне на нормативните принципи и предпоставки изведени в първа глава и позитивните (същинските) характеристики на изследвания феномен. Логиката на подход на изследване на дискутираните проблеми в настоящия дисертационен труд следва цикличност (виж схема 1), която започва със състояние на комуникационното взаимодействие, определяно от обхвата и вида на комуникационните практики на местните власти, но със забележката, че това състояние е нормативно такова или още, чиито характеристики трябва да бъдат в унисон с дадени теоретични предпоставки имащи отношение към наблюдавания феномен. От една страна, това е наложено от нормативната

предпоставка, че управлението осъществявано от местните власти трябва да се възползва максимално от предоставяните му възможности за развитие на неговия социален капитал и мрежата от ползотворни взаимоотношения с организационни и институционални актьори от локално, национално и международно ниво.



*Схема №1 – подход на изследване на комуникационните практики в местното самоуправление през призмата на местните власти*

От друга страна, този възглед е мотивиран от разгледаните в първа глава теоретични полета, които налагат състояние, което е базирано на фундаментални идеи за това какви трябва да бъдат обхвата и целите на комуникационните практики, за да се класифицират като адекватни спрямо изискванията налагани от критериите на добро местно управление и динамиката на съвременната институционална среда. Именно, с оглед на това, ние предложихме интердисциплинарна теоретична рамка, която подпомогна извеждането на препоръчителни постановки, спрямо които комуникационните практики на местните власти трябва да бъдат съпоставяни и изследвани.

С цел да въздействаме върху препоръчителното състояние на комуникационните практики на местните власти, ние операционализирахме постановките от интердисциплинарната теоретична рамка в специфични направления и критерии за анализ и оценка. Поради това, че ние обособихме предметите на анализ в две самостоятелни групи - проактивни и Интернет базирани комуникационни практики - самият метод на изследване също беше обособен в две самостоятелни части. Към първата влизат направленията и критериите операционализиращи теоретичните постановки имащи отношение към нормативния модел на проактивните комуникационни практики на местните власти, които в допълнение бяха модифицирани така, че да бъдат адекватни на управлението осъществявано от административните райони на Столична община. Тези направления са четири на брой и съдържат критерии за анализ и оценка базирани на

въпроси, чрез които да се идентифицира актуалното състояние на комуникационните практики на тези райони.

*Първото направление* разглежда комуникационното взаимодействие между административните райони на София и различните институции от системата на държавното управление, обхващащи различните министерства и държавни агенции, а конкретни критерии се формират от интензитета, целите и резултатите, които тази комуникация обслужва. *Второто направление* на изследването е формирано на база специфичното управление на София и разглежда комуникационното взаимодействие на районите със Столична община. Конкретните критерии за анализ и оценка се операционализират от въпроси, отнасящи се към специфичните проблеми на управление на градската среда в София и какви приоритети на комуникационното взаимодействие всяка един район изгражда. *Третото направление*, участващо при формиране на специфичните обекти на изследване и анализ на проактивната комуникация на районите на Столична община е базирано на операционализиране на идеите свързани с инклузивността в управлението на тези райони. Тук конкретните критерии за анализ и оценка са свързани с колко на брой сдружения и по какви проблеми най-често районите на Столична община взаимодействат. В допълнение, изследването търси по какви въпроси районите взаимодействат с представители на гражданското общество и дали комуникацията между тях е довела до осъществяване на конкретни проекти имащи ползотворен ефект за съответната местна общност. Последното *четвърто направление* е базирано на теоретичната предпоставка, че съвременната община има, както институционалната възможност, така и техническата обезпеченост да осъществява комуникационно взаимодействие не само извън своите административно-териториални граници, но също така да търси партньорства извън границите на държавата. Специфичните критерии за анализ и оценка по това направление търсят отговор на въпросите до каква степен районите на Столична община осъществяват международна дейност и сътрудничество и какви са конкретните реализирани дейности и проекти от гледна точка техния брой и непосредствени резултати.

Независимо че предложеният от нас нормативен модел включва и Интернет базираната комуникация, ние решихме направлението и критериите за анализ и оценка на тези практики да бъдат обособени в самостоятелна рамка за по-голяма яснота и практическа използваемост на получени резултати. За постигане на максимална дълбочина и изчерпателност на изследване на електронно базираната комуникация, ние разделихме критериите за анализ в три направления: *информация, транзакции и електронно взаимодействие*. Специфичните критерии по направление информация са представени в табличен вид (Схема 2), тъй като тя е най-многобройна, като те операционализират теоретичните постановки свързани с прозрачността и подотчетността в управлението осъществявано от местните власти и подпомагащите ги администрации.

<p><b>Група 1:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- маркетингов/инвестиционен профил;</li> <li>- мисия на общината.</li> </ul>	<p><b>Група 5:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- услуги по ЗУТ;</li> <li>- услуги ГРАО;</li> <li>- местни данъци и такси;</li> <li>- стопански услуги;</li> <li>- социални услуги;</li> <li>- информация за услугите.</li> </ul>	<p><b>Група 9:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- неправителствени организации партньори на общината;</li> <li>- текущи проекти и/или направления/условия на взаимодействието;</li> </ul>
<p><b>Група 2:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Функции на кмета;</li> <li>- Контакти/ приемно време на кмета и зам.кметовете;</li> <li>- Кметски заповеди;</li> <li>- Програма за управление/ отчет</li> </ul>	<p><b>Група 6:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставени концесии и сключени договори за обществени поръчки;</li> <li>- предстоящи търгове и конкурси.</li> </ul>	<p><b>Група 10:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- междуобщинско сътрудничество;</li> <li>- членство в регионални асоциации на общини;</li> <li>- приключили и/или планирани проекти и дейности;</li> </ul>
<p><b>Група 3:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- структура и телефонен указател на общинската администрация;</li> <li>- устройствен правилник.</li> </ul>	<p><b>Група 7:</b> Информация относно капиталови разходи/инвестиционни проекти:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- текущи/планирани;</li> <li>- отчет приключили;</li> </ul>	<p><b>Група 11:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- членство в международни организации;</li> <li>- партньори;</li> <li>- дейности и проекти.</li> </ul>
<p><b>Група 4:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- състав и разпределение по партии на общинския съвет;</li> <li>- състав на общинските комисии придружен с контакти;</li> <li>- функции на общинския съвет;</li> <li>- политики, стратегии, програми;</li> <li>- проекто-политики и програми;</li> <li>- наредби, правилници, решения;</li> <li>- дневен ред на предстоящо заседание.</li> </ul>	<p><b>Група 8:</b> Информация относно общински предприятия:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- представяне;</li> <li>- контакти;</li> <li>- годишен отчет.</li> </ul>	<p><b>Самостоятелни критерии:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- достъп до обществена информация;</li> <li>- предходен и актуален бюджет;</li> <li>- проекти финансирани по програми на ЕС.</li> </ul>

*Схема 21 – Структура на групите включващи специфичните критерии, по които се оценява степента на информираност по направление информация, осигурявана чрез Интернет страниците на общините*

Специфичните критерии по направление транзакции са два. Първият засяга дали разглежданата община предоставя възможност на своите жители да ползват услуги, с помощта на електронно базирани решения без необходимостта от физическо присъствие на клиента. Тук попадат услуги, извършвани с помощта на универсален електронен подпис без значение поддържащият стандарт (b-trust или Stamp IT). Първоначалната идея беше да бъдат измерени броя и вида е-услуги в общините предлагащи такива, но в процеса на събиране на данни се оказа, че това ниво на информация е достъпно само след притежание на цифров сертификат за самоличност. Това разбира се е повече от логично с огледа на факта, че предоставяните услуги изискват такъв и затова ние се ограничихме с изследване по-скоро на наличието на възможност за предоставяне на такива услуги, отколкото техният брой и вид. Все пак, веднъж пусната такава електронна платформа за извършване на общински е-услуги може да бъде допълвана с нови в зависимост от степента на търсене

сред местното население. Вторият критерий за оценка от направление засяга предоставянето на е-услуги, за които не се изисква универсален електронен подпис. Това могат да бъдат онлайн справка за заведен документ в деловодството на разглежданата община, записване за приемните дни в общината или изпращане на заявление за достъп до информация. Тези два критерия операционализират идеите свързани с ефективността на управлението в цялост, подпомагайки повишаване на ефикасността на самото предоставяне на общински услуги.

Третото последно направление засяга самото комуникационно взаимодействие между местните власти и техните социални колективности. Интернет базираните технологии предоставят възможността на общинските управи да използват механизми, които не само улесняват предоставянето на разнообразна информация касаеща управлението и живота на съответната местна общност, но също, така които спомагат за осъществяването на обратна връзка и операционализират нейните две измерения разгледани в първа глава. Конкретните критерии по-които ще се осъществява оценката и анализа на това направление са общо осем. Тези критерии включват излъчване на заседанията на общинския съвет (1) и постоянните комисии (2), чрез Интернет страниците на общините, наличието на дискуссионни модерирани групи засягащи правенето и провеждането на различните видове общински политики (3), възможност за регистриране на профил включващ имената на потребителя, статистика за броя на неговите изказвания по тематични групи, както и архив съдържащ изказаните мнения (4), наличието на е-анкети, които присъстват на основната Интернет страница на разглежданата община (5), възможност гражданите да попълват електронни форми с предложения и жалби до общината (6), както и да описват и изпращат анти - корупционни сигнали (7), както и наличието на моментална форма за гласувана от типа "подкрепям/ не подкрепям/ не мога да преценя" с постоянно обновяващ и показващ се резултат (8).

След задоволяване на първите две стъпки от подхода на изследване и с помощта на изведения нормативен модел на комуникационните практики, както и операционализирането на критериите за анализ и оценка на проактивната и Интернет базираните такива, ние можем да идентифицираме актуалното състояние на проактивните и електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации. С оглед постигане на цялост на изследването и осигурявайки неговата практическа приложимост, ние задействахме цикличността на подхода на изследване. Последната се изразява в съпоставка на получените резултати по отношение проактивната и Интернет базираната комуникация с теоретичните предпоставки на нормативния модел на комуникационните практики на местните власти. С помощта на тази съпоставка, ние сме в състояние да отправим адекватно информирани препоръки, които да бъдат използвани в същинското управление осъществявано от местните власти. За максимална изчерпателност и гарантиране пълната цикличност на подхода на изследване, ние предлагаме и препоръчителен модел на Интернет базирана комуникационна платформа за всички общини, включени в изследването, чиито Интернет страници показват сериозни дефицити по отношение състоянието на това направление. В допълнение, тази платформа може да се разглежда и като част от въздействието върху

състоянието на е-комуникационните практики, тъй като всички общини в България могат да използват нейната база, за да модифицират своите Интернет страници в съответствие с посочените препоръки.

### **ТРЕТА ГЛАВА**

#### **Анализ на дефицитите и приоритетите на комуникационните практики на местните власти в България**

В трета глава на изследването се извършва анализа на състоянието на проактивните и електронно базирани комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, както и се отправят съответните изводи и препоръки с цел преодоляване на отчетените дефицити.

Основна теоретична предпоставка засягаща комуникационните практики на местните власти в България, която е използвана в анализа на проактивните комуникационни практики осъществявани от административните райони на Столична община е базирана на вече дискутираните качествени критерии целящи да подпомогнат изследването на интензивността, комплексността и целенасочеността на комуникационното взаимодействие, осъществяващо се от тези райони и разнообразните актьори част от нивата на тяхната социална колективност, които имат отношение към процесите на изработване и прилагане на политики засягащи съответните локални общности. С помощта на Омбудсмана на София бяха разпратени въпросници до всичките двадесет и четири кмета на административните райони намиращи се на територията на Столична община. Въпросниците бяха изпратени в началото на 2009 година, като определихме срок до края на месец Март, в който трябваше да ги получим обратно попълнени спрямо инструкциите придружаващи всеки въпросник. От всичките административни райони на Столична община само шестнадесет върнаха попълнени въпросниците, въпреки че те бяха изпратени от канцеларията и името на Омбудсмана на София. Без неговата подкрепа, ние дълбоко се съмняваме, че щяхме да получим необходимата ни информация, за което изказваме нашата благодарност. Независимо от това, 1/3 от кметовете на всички райони не намериха време и/или желание да отговорят на 11-те въпроса касаещи проактивните комуникационни практики, осъществявани от тях и прилежащите им районни администрации. Кметовете на административните райони, които отговориха на въпросниците са тези на: Слатина, Люлин, Оборище, Кремиковци, Средец, Надежда, Изгрев, Красна Поляна, Баня, Лозенец, Искър, Възраждане, Красно Село, Илинден, Сердика и Младост. Анализът на състоянието на проактивните комуникационни практики на тези райони е извършен на база специфичните критерии по четирите направления за оценка. Всеки един район е разгледан и анализиран отделно, като са изведени и техните основни комуникационни дефицити. Частта засягаща анализа на проактивните комуникационни практики на административните райони на Столична община завършва с *изводи и препоръки*, засягащи тяхното състояние в цялост.

Според първи извод, повечето от отговорилите на анкетата райони са изградили връзки на комуникация с институциите на централна власт. Този вид комуникация



обслужва разнородни цели, които са наложени, както от изискванията на нормативната база относно административното обслужване на населението и процедирането по преписки, така и от желанието на самите райони да изградят връзки на ползотворно сътрудничество. Въпреки това, някои райони се ограничават в разширяване възможностите им за изготвяне на нови местно насочени политики единствено чрез комуникация с Министерство на държавната администрация и административната реформа, докато други показват абсолютна неактивност в това отношение. След встъпване на управлението на г-н Бойко Борисов и последвалите промени направени в системата на правителственото управление, МДААР беше закрито и до голямо степен това заедно и с липсващите текстове в ЗМСМА и ПОДСОС, които да окуражават кметовете на районите, не само да подпомагат формирането на такива програми и политики, но и да търсят взаимодействие излизащо извън границите на системата на местно самоуправление на София включваща кмета на София, СОС и администрацията на СО, допринасят за невъзможността да бъде преодоляна ограничената рационалност и комуникационната неактивност на районите в това отношение. Ние препоръчваме, че за да бъдат задоволени съвременните аспекти и изисквания на холистичния подход към децентрализацията е необходимо самите кметове и районни администрации да достигнат такова състояние на проактивна комуникация със структурите на централната власт, за да може не само да се търси тяхната експертна помощ при формиране на нови политики и програми с местно значение, но и с цел да бъде заздравен институционалния социален капитал на самите райони.

Вторият извод налага, с оглед многобройните проблеми на София, в това число занемарени междублокови пространства, липсата на достатъчно зелени площи за отдих и любителски спорт, липсата на местни културни и социални прояви заздравяващи чувството на местна идентичност, изчезване на отворените пространства и т.н., че изграждането и заздравяването на връзки на взаимодействие с гражданите и техните сдружения трябва да заемат най-висок приоритет. Все още не съществуват и ясно изразени механизми как представители на гражданското общество могат да бъдат включвани в процесите на изработване и вземане на решения на ниво райони. Повечето от районите показват разнообразни приоритети на комуникация със структурите на Столична община касаещи различните обществени сфери, като всеки от тях има специфични проблеми и нужди. Към момента не съществува обособен механизъм как местните общности населяващи различните райони могат да заявяват своите организирани нужди и изисквания към СОС, използвайки като комуникационен мост съответните районни администрации. Съществуването на този дефицит не позволява затварянето на управленския цикъл на функциониране на системата на местно самоуправление, където корективната и позитивните обратни връзки гарантират ефективността на осъществяваното управление, неговата инклузивност и непосредствена близост до гражданите и техните нужди и изисквания.

Според третия извод, друг отявлен дефицит в комуникационните практики на районите на София се формира от липсата на сътрудничество с представители от най-широкото ниво на социалната им колективност. Това ниво е представено от институции и организации, чиито произход, както и основни дейности се извършват от територията на други страни. Връзките на местните власти с това най-външно проявление на социалната

колективност не е базирана на институционалната взаимозависимост, наблюдавана на национално ниво, нито пък е продиктувана от нуждата за създаване на прозрачна и отговорно функционираща местна власт. По-скоро такъв тип връзки е добре да се причислят към такива, които са насочени към подобряване информационната и експертна осигуреност на местните власти. Единствено, район Средец е успял да реализира конкретен проект по линия на международното сътрудничество, който е ползотворен за местната общност, но на фона на пасивността на всички останали райони този факт едва ли би могъл да бъде считан за положителен. Именно съществуването на многобройни организации и мрежи на местните власти, опериращи в европейски и глобален мащаб предоставят уникалната възможност да се осъществяват връзки на сътрудничество и коопериране, които биха разширили, както ресурсният потенциал на провежданото управление, така и биха имали ползотворен ефект за местните общности. Насочването на усилия по преодоляването на този дефицит не трябва да измества изграждането на местен социален капитал от приоритетното му място, но все пак разширяването на връзките с това най-широко ниво на социалната колективност трябва да присъства в политиката на кметовете на районните на Столична община.

Четвъртия извод акцентира върху факта, че само шестнадесет от всичките двадесет и четири района отделиха време и усилия да отговорят на въпросника, което е ясен индикатор за отношението на районните кметове към ролята на обществения посредник за гарант на доброто управление. Независимо от факта, че тази роля е правно формализирана и институционализирана, както от чл. 21а от ЗМСМА, така и от правилника за неговата дейност приет от СОС, комуникационното взаимодействие между омбудсмана на София и районите може да се окачестви като намиращо се в състояние на дефицит. Ако районите на СО не разпознават ролята на омбудсмана за подпомагаща доброто управление, а не само като такава имаща отношение към посредничеството между граждани и администрация, то едва ли те ще правят каквито и да било опити да се възползват от неговия управленски потенциал за подобряване на извършването от тях управление.

Последният извод засяга проактивните външни комуникационни практики на районите на Столична община и кореспондира с тезата на изследването. Холистичния подход към децентрализацията включва не само различните нива на държавно управление в една страна, както и взаимодействието между тях, но е и насочен към ролята на местните власти като агент подпомагащ степента на координация и интеграция в местната общност. Това ниво се постига, чрез транзакционна комуникация между всички представители в местната общност и цели максимална близост между управляваните и техните изисквания и тези, които са отговорни за провеждане на общественото управление по места. И ако резултатите получени от данните във въпросника показаха едно относително добро функционално взаимодействие между районите на Столична община и различните структури на централното управление, то процесите на транзакционна комуникация с представители от непосредствените социални колективности се характеризират с недостатъчна степен на разгръщане и силно изразена непродуктивност. Самият факт, че едва два района имат реализирани съвместни проекти с местни граждански организации, насочени към подобряване общото социално-икономическо състояние на местните общности, е показателен за слабата степен на изграден и поддържан местен социален

капитал.

В допълнение, районите на СО не се възползват достатъчно от многопластовата институционална среда в България и тази намираща се извън нейната територия, с цел постигане на осигуряваща възможности среда, която е в унисон с изискванията на критериите на добро местно самоуправление. В тази светлина, междуобщинското сътрудничество се ограничава единствено в обмяната на опит, но отново, нито един район не е посочил конкретна дейност или проект, които имат някаква значимост за местната общност. Шест от районите са посочили имената на партниращи общини, седем на брой не извършват никакво партньорство, а районите Средец, Банкя и Надежда амбициозно са заявили взаимодействие с всички общини в България, независимо от факта, че нямат реализирани съвместни дейности.

Анализът на електронно базираните комуникационни практики е осъществен на две нива. На първото е показано как критериите от направленията информация, транзакции и електронно взаимодействие са задоволени от всички общини обект на изследването, като в допълнение е направено и обобщение на областно ниво. На второ ниво, с помощта на клъстерния анализ, е показано как различните общини се групират на база степен на задоволяване на критериите от трите направления. Идентифицирани са осем подгрупи от общини разделени в два клъстера. За всяка от отделните групи е направен анализ на идентифицираните дефицити и са направени съответните препоръки. Направените изводи свързани с електронно базираните комуникационни практики кореспондират с тезата на изследването и затвърждават нейните аргументи. Размишлявайки върху резултатите, получени от анализа на направление информация и електронно взаимодействие, оценяващо наличието на изискуеми механизми, чрез които да се гарантират минималните характеристики на инклузивната и социално интегрираната среда на местно самоуправление, ни карат да заключим, че и тук степента на развитие и разгръщане на този тип комуникационни процеси е изключително недостатъчна. Все още, местните власти и подпомагащите ги администрации не се възползват от Интернет пространството за осигуряване на електронно базирани комуникационни механизми, чрез които могат не само да осведомяват гражданите за проекто-политики, програми и решения, които смятат да гласуват и предприемат, но и не предоставят средства, чрез които местното население притежава формално организиран канал да изразява мнения, дискутира аргументите в подкрепа или обратно на тези проекто-документи, както и да комуникира своите нужди и виждания. Такъв тип електронно базирани комуникационни механизми са все още слабо развити, а дори и там където те съществуват изглеждат по скоро аморфни и неадекватно организирани.

Като цяло резултатите, направени от анализа на критериите по трите направления на електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, показват недостатъчно разгръщане на холистичните процеси на децентрализация свързани с ролята на местните власти да поддържат такова състояние на комуникационно взаимодействие, осигуряващо координацията и интеграцията в местната общност. Също така, това състояние по никакъв начин не подпомага пълноценното използване на възможностите, предоставяни от многопластовата институционална и социална съвременна реалност, за постигане на осигуряваща възможности местна

управленска среда в съответствие с критериите на доброто местно самоуправление. Последните налагат такова нормативно обусловено състояние на взаимодействие и комуникация в системата на местно самоуправление, което на първо място гарантира, че принципа на субсидиарността е претворен в управленските практики, осъществявани от местните власти. Те не само трябва да се считат за непосредственото ниво осъществяващо политиките и задачите на местното самоуправление, но и като координационно звено използващо възможностите, произтичащи от средата си на вкорененост, като подпомага ползотворната комуникация с актьори (субекти) от нивата на социалната си колективност, необходима за реализирането на дейности и проекти насочени към различни аспекти от социално-икономическия, културен и устойчив живот на местните общности.

Трета глава завършва с препоръчителен основен модел на е-комуникационна платформа за подобрене на състоянието на електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, чиито официални Интернет страници показват сериозни дефицити.<sup>8</sup> Самият модел включва практически препоръки и стъпки разделени в шест оси адресиращи практически аспекти, които да претворят критериите за добро местно самоуправление и подпомогнат процесите на транзакционно взаимодействие и координация в местните общности.

#### **IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Идентифицирани са нормативните фактори, които обуславят специфичната роля и зависимости на комуникационните практики (осъществявани от местните власти и подпомагащите ги администрации) в местното самоуправление за подобряване ефективността на осъществяваното от местните власти управление, задълбочаване комплексните и разнообразни аспекти на процесите на децентрализация, както и за реализиране на критериите за добро местно самоуправление.
2. Изведен е нормативен модел на комуникационните практики, който класифицира основните приоритетни направления, условия и цели на комуникационното взаимодействие и задава нормативен стандарт за поведение на местните власти, за да могат да бъдат адекватни на изискванията и предизвикателствата на съвременното общество.
3. Анализирано е актуалното състояние на външните проактивни комуникационни практики на административните райони на Столична община, като са идентифицирани съответните дефицити спрямо изведените нормативни направления на комуникация и са отправени съответните изводи и препоръки за тяхното преодоляване.

---

<sup>8</sup> Общините, за които ние смятаме, че имат приоритетна нужда да ревизират своите е-базирани комуникационни практики, осъществявани чрез официалните си Интернет страници са Гърмен, Петрич, Сатовча, Симитли, Хаджидимово, Сунгурларе, Аксаково, Вълчи Дол, Тетевен, Вълчедръм, Белене, Левски, Никопол, Стамболийски, Хисар, Две Могили, Твърдица, Девин, Ботевград, Етрополе, Костенец, Своге, Гълъбово, Мъглиж, Омуртаг, Чирпан, Каолиново, Върбица и Нови Пазар. Всички останали могат да използват различните оси от модела за подобряване на общото състояние на осъществяваните от тях е-комуникационни практики.

4. Анализирано е актуалното състояние на електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, осъществявани чрез официалните Интернет страници на всички общини с население над десет хиляди души, като са идентифицирани съответните дефицити и са отправени конкретни препоръки за тяхното преодоляване.
5. Разработено е конкретно предложение за комуникационна платформа за подобрене на състоянието на електронно базираните комуникационни практики на местните власти и подпомагащите ги администрации, чиито официални Интернет страници показват сериозни комуникационни дефицити.

#### **IV. ПУБЛИКАЦИИ**

1. Хаджипетков, Б. (2008) Социално - мрежови анализ и изследване на организационната комуникация в местното самоуправление. Годишник на Центъра по публична администрация, година III, ТОМ 3, С., Издателство: Нов български университет, ISSN 1313-4760
2. Хаджипетков, Б. (2009) Социално - мрежови анализ и управление на организационната промяна, сп. Икономически алтернативи, бр.3, С., Издателство: УНСС, с.138-154, ISSN 1312-5281