

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯТ ИНТЕРЕС – ЕДНАКВИ В НЕОПРЕДЕЛЕНОСТА СИ И НЕДЕЛИМО СВЪРЗАНИ

Кремена Николова¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Целта на статията е да се представи различен ракурс за анализ на доброто управление - през фокуса на публичния интерес, който да се разглежда, като една от възможностите за допълване профила на това многолико понятие. Доброто управление и публичният интерес са подложени на изследване чрез сравнение на общите характеристики, които споделят. От друга страна се установява, че двете понятия съществуват в отношения на взаимнообвързаност, придавайки им дори характер на непосредствена зависимост, доколкото нито едно от тях не може да бъде преследвано и реализирано без другото. Последните обстоятелства обективизират и резултатите от проучването и заключението, че и доброто управление, и публичният интерес са еднакви в неяснотата за същността и съдържанието си и въпреки това, дори и като абстрактни теоретични конструкции и неопределими практически процеси, отразяват политическите стремежи и обществените очаквания в публичното управление. За постигане на гореизложеното са използвани методите на изследване - кабинетно проучване и анализ на съдържанието.

Ключови думи: добро управление, публичен интерес, публични политики.

GOOD GOVERNANCE AND THE PUBLIC INTEREST - IDENTICAL IN THEIR INDETERMINACY AND INEXTRICABLY LINKED

Kremena Nikolova², Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

The aim of the article is to present a different perspective for the analysis of good governance - through the focus of the public interest, which can be considered as one of the possibilities to complement the profile of this multifaceted concept. Good governance and public interest are examined by comparing the common characteristics they share. On the other hand, the two concepts are found to exist in a relationship of interconnectedness, even giving them the character of immediate dependence, insofar as neither can be pursued and realised without the other. The latter circumstances also objectify the results of the study and the conclusion that both good governance and public interest are identical in their ambiguity about their

¹ Кремена Лазарова Николова е докторант в катедра „Публична администрация“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Философски факултет.

² Kremena Lazarova Nikolova is a Ph.D. student at the Public Administration Department within the Faculty of Philosophy at the Sofia University “St. Kliment Ohridski”.

essence and content and yet, even as abstract theoretical constructs and indefinable practical processes, reflect political and social aspirations in public governance. To achieve the above, the research methods of desk research and content analysis were used.

Keywords: *good governance, public interest, public policies.*

В анализа на отношенията между доброто управление и публичния интерес може да се използват два подхода. *Единият изяснява общите характеристики, които споделят и подчертава събирателните линии между тях. Вторият разкрива точките на пресичане, които извеждат на преден план степента на взаимнообвързаност между тях и обстоятелството, че те взаимно се обуславят и влияят.*

ЛИПСА НА ИНТЕГРАЛНИ ДЕФИНИЦИИ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧЕН ИНТЕРЕС

Първата и най-явна връзка, която се констатира по отношение на доброто управление и публичния интерес³ е *липсата на ясни и недвусмислени дефиниции за всеки от тях* (Стефанова [Stefanova] 2019, 158-160). При навлизане в конкретиката на съществуващите разбирания се отбелязват някои сходни характеристики за понятията, които са достатъчно значими, за да им придадат отношения на свързаност. Стефанова обобщава приликите по следния начин: „И двете присъстват в стремежите на законотворци, политици и управленци при създаването на правила и ред за тяхното прилагане в управлението на държавите. И двете се използват при оценката на дейността на институциите и различни национални и международни организации ги използват при оценката на развитието на демокрациите в държавите по света... И двете се поставят в основата на правата на хората да получават добро управление, което е в защита на публичния интерес. И двете са предмет на различни трактовки, имат различни дефиниции, също така и мнозина критици“ (пак там).

Конкретно, „понятието добро управление към момента се характеризира с висока степен на неопределеност“ (Танев [Tanev] 2011b, 75). Необходимостта от конституиране на интегрално понятие за доброто управление, Танев аргументира обстойно: „Под добро управление през последните две десетилетия се разбират странно голям брой неща. Затова познавачите определят понятието добро управление съвсем открито като... неопределено“; „От концептуална гледна точка съдържанието на понятието днес е не само неустановено, но и тази неустановеност расте все повече с добавянето на нови и нови определения; „От една страна доброто управление предизвиква множество тълкувания. От друга, на свой ред те се нуждаят от поне известно единство и централизация на понятието, за да имат принадлежност към единна същност“ (пак там, 75-77).

По отношение на публичния интерес, „историята на коментарите за понятието показва, че публичният интерес е доста двусмислено понятие, което повдига множество епистемични въпроси“ (Ihlen et al., 2018, 109). Съдържанието на публичния интерес е

³ Подробен преглед и анализ на концепциите за публичния интерес прави проф. дпн Милена Стефанова в „Публичният интерес в управлението на местно ниво“, 2019, УИ „Св. Климент Охридски“

обект на дебати в продължение на години и е изправяло философи, учени и държавници пред предизвикателството за оформяне на концептуална рамка на понятието. Стефанова отбелязва, че последното изисква многоаспектен и интегриран подход, който да надхвърли ограниченията на конкретна наука, тъй като „нито една дефиниция на интереса, било то в контекста на общостни, групови, класови, корпоративни, частни или други интерпретации не може да обхване всички аспекти на понятието в контекста на публичното“ (2019, 40). Широкият спектър от гледни точки и употреби на публичния интерес разкрива както трудности, така и възможности при дефинирането на понятието. Разположението на публичния интерес в пресечната точка между икономиката, политиката и правото и пространното му използване налагат необходимостта изследването на неговите същност и характер да се осъществява в интердисциплинарен контекст. Затварянето на публичния интерес в една или друга научна, обществена или политическа сфера би оцетило потенциала на една широкоспектърна дефиниция, която би имала значение и рационалност за обществото, публичните политики, научните изследвания, за защита на публичния интерес.

Feintuck (2004) обозначава публичният интерес като „измамно познато понятие“ – употребата му е широка, но съдържанието неясно или както отбелязват Ihlen et al. „концепцията рядко се дефинира, а по-скоро се правят позовавания на нея“ (2018, 108). Обединяващо за разбиранията за публичен интерес е, че няма съгласувано значение на понятието и при използването му то се оставя недефинирано. Schubert (1957) иронично посочва, че тези, които се опитват да го дефинират се поставят в ситуация на дискусия и разногласие не само относно съдържанието на понятието публичен интерес по същество, но и по отношение на това дали изобщо е възможно да се конституира някакво съществено съдържание за него.

В „Defining the 'Public Interest'“ (2007) Edwards започва търсенията си с аргумента „...точното естество на обществения интерес остава загадъчно“, а в края на изследването си извежда, че „нито литературата, нито проучванията на конкретни случаи разкриха общоприето определение на публичния интерес, нито пък общоприети критерии, по които да се състави такова определение“ (240). Edwards представя един от възможните подходи при дефинирането на публичния интерес – *от позицията на движещите актьори* в полза на публичния интерес. Според *представителния подход (Representative)*, публичният интерес се определя от *избраните правителства*, което сочи, че същият може да се отстоява единствено в границите на политическата система. Именно политическата система утвърждава претенциите за публичен интерес, тъй като тя функционира, съобразно правила за предоставяне на легитимност, в т.ч. чрез „посочване кои социални лица притежават правомощията да достигат до решения, които трябва да бъдат обявени за валидни“ (Held, 1970, 76). Edwards изтъква аргументи срещу този подход, като на първо място отбелязва, че „представителите не са единствените членове на политическата система“ (2007, 78), а на второ – „политическата система може да бъде оценявана в морални термини“ (Held, 1970, 183, цит. по Edwards, 2007, 78).

Елитарният подход (Elitist) насочва към конкретна, разпознаваема, „елитарна“ група, свързана с управляващите, която определя публичния интерес. Недостатъците на този подход се свързват с преценката коя група да бъде излъчена като елитарна, за да ѝ се възложи отговорността да определи какво е в публичен интерес. „Richards & Smith (2004) определят като „конституционен“ този модел, при който министрите дефинират политиката, а държавните служители я прилагат“ (Edwards, 2007, 80). Последното навежда към съмнения за влияние на аспекти като възпитание, религия, образование, морал, ценности на отделния служител върху дефинирането на публичния интерес, дори и при партийна неутралност и поставя под въпрос тази преценка като константна величина. Stretton формулира проблема по следния начин: „моралните качества и умения на елита на нацията имат значение“ (2005, 31). Ползността на елитарния подход за дефинирането на публичния интерес натежава пред представителния подход и във връзка със становището на Schubert (1982), който счита, че многочислената бюрокрация отразява интересите и ценностите на обществото много по-адекватно и акуратно, отколкото избраните представители.

Плуралистичният подход (Pluralist) извежда на преден план определянето на публичния интерес през формирането на трайни съюзи на правителството с ключови представителни групи или *групи по интереси* (Edwards, 2007) или както отбелязва Trubowitz: „...националният интерес е дефиниран от онези публични интереси, които имат властта да работят в рамките на политическата система... да превръщат своите предпочитания в политика“ (1998). Miller излага твърдение, че всеки човек притежава широк спектър от интереси и в тази връзка обхващането на публичния интерес по един единствен конкретен въпрос е немислимо - "ако индивидът е вселена от интереси, такова е и обществото" (1962, 44). Освен заради последното, Edwards оспорва плуралистичния подход и във връзка с обстоятелството, че е непостижимо групите по интереси да представляват всички заинтересовани страни особено „с тежест, пропорционална на тяхната значимост“ (2007, 84).

При *общностния подход (Communitarian)* публичният интерес се дефинира чрез колективна дискусия, подпомогната, но не и диктувана от правителството и в тази връзка този подход омаловажава ролята на управляващите. Ridley отбелязва, че „ако искаме да възстановим социалната хармония и добродетелта...жизненоважно е да намалим властта и обхвата на държавата“ (1997, 264), а Heller му опонира, формулирайки следното: „свръхиндивидуално и неелитарно и пренебрегва олигархичните съюзи и политически партии“ (Heller, 2001, цит. по Edwards, 2007, 84). В същото време, Edwards посочва, че дори и при ограничени власт и правомощия на държавата се изисква да се определи някаква мярка за публичен интерес, както и че при наличие на слабо функциониращо правителство може да се аргументира прилагането на колективен подход за определянето на публичния интерес.

Широка дискусия провокира *пазарният подход (Market Individualist)*, предвид идеята пазарът преимуществено да се използва като инструмент за определяне на обществения интерес в резултат на съвкупността от частни интереси. Редица автори привеждат съображения срещу подобна утилитарна концепция с оглед потенциалните въпроси,

които поражда - по отношение на разминаващи се и противоречащи си частни интереси, по отношение влиянието на по-заможната част на обществото на икономическия пазар и т.н. Отделно от горното, пазарът формулира собствен възглед за публичния интерес, повлиян от собствената си зависимост както от държавата, така и от пазарните участници. „Освен това, ако признаят, че правителството има някаква роля в конфигурирането на пазарите, те се нуждаят от стандарт за публичен интерес, който да определи границата между правителството и пазара“ (Edwards, 2007, 84). Също така, пазарът може да е полезен за публичния интерес, но не и достатъчен за предоставянето на всички и всякакви публични блага, стоки и услуги.

В академичната литература съществува и друго разделение на подходите към дефиниране на публичния интерес:

Аболиционистки подход (Abolitionist Approach) – привърженици на този подход като Cochran, Schubert, Sorauf, Vozeman и др. оспорват съществуването на концепция за публичен интерес, поради липса на научна точност и обосновааност в нея. Според тях, публичният интерес няма валидност, носи двусмисленост, непостижим е и трябва да бъде премахнат, тъй като съществува само частен интерес.

Нормативна теория (Normative Theory) – поддръжници на подхода са Cassinelli, Schneider, Lippmann, според които дадена публична политика трябва да бъде оценявана, съгласно определени нормативни стандарти. Основна предпоставка на този подход е концепцията за общото благо, което се разглежда като нормативна концепция.

Консенсусно-общностен подход (Consensualist-Communitarian) – подходът стъпва върху мажоритарния интерес. Downs въвежда понятието „минимален консенсус“, с което се обозначават публичните действия и политики, насочени към защита правата на гражданите в малцинството или „всичко, което в дългосрочен план е вредно за мнозинството от гражданите, не може да бъде от обществен интерес, освен ако не е от съществено значение за защитата на онези индивидуални права, включени в минималния консенсус“ (1962).

Теории на процеса (Process Theories) – в основата на подхода е публичният интерес, възприеман през фокуса на политическия процес. В рамките на тази типология се включват 3 теории:

Агрегативен модел (Aggregative Model) – приравнява публичният интерес с държавните интереси;

Плуралистичен модел (Pluralist Model) – поставя акцент върху конкуриращите се интереси и намирането на баланс между тях, базиран на демократични принципи;

Процедурен модел (Procedural Model) – установява стандарт за балансиране на интересите, въз основа на приемането на процедури.

Посочените подходи демонстрират малка част от усилията за определяне на публичен интерес, който Vitonti квалифицира като „едно доста хлъзгаво политическо понятие“ (2017, 152). Съставянето на интегрална дефиниция за публичен интерес, както и за добро управление е задача, която продължава да поражда предизвикателства.

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС КАТО ИДЕАЛНИ КОНСТРУКЦИИ

Между понятията се отбелязва прилика и във връзка с възприемането на доброто управление и публичния интерес като *идеал*, което обосновава гледната точка, че и двете представляват повече модел, образец, към който са ориентирани публичните политики, отколкото съществуващи конструкции:

- „...Обобщено за доброто управление изобщо в неговия класически смисъл би трябвало да се говори за триединен идеал – ефективно, ефикасно и справедливо управление“ (Танев [Tanev] 2011b, 105), базирано на визията за доброто управление на оперативно, тактическо и стратегическо равнище на управление;

- „Същевременно моралната и естествената причина за съществуването на governance е осигуряването от гледна точка на управляваните на заслужаващ си най-ценен модел на добро и за общо избягване на нежелания модел на лошото изобщо за субекта“ (Танев [Tanev] 2011a, 82);

- „Друга група изследователи е на мнение, че публичният интерес е идеал за правенето на политика и за управление. Той не може да бъде открит, измерен и обяснен, но поведението на политиките и управленците трябва да е такова, че да осигурява защита на публичния интерес“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 19);

- „...аргументите на критиците на теорията за публичния интерес обикновено се свеждат до липсата на конкретност, а всеки опит да бъде обяснен публичния интерес води към идеална, а не научно-инструментална конструкция“ (пак там, 31);

- „...повечето автори се ръководят от разбирането за публичния интерес като идеал, който трябва да установи определени модели на поведение в различните публични сфери...“ (пак там, 27);

- „Според Феслер, теориите, базирани на публичния интерес са неточни, защото предметът на тези теории е идеал, а не отделна конструкция. Нещо повече, неточният, илюзорен характер на публичния интерес не представлява по-голям теоретичен или практически проблем от други подобни идеални концепции. Концепцията за публичния интерес не може да подкрепи никаква конкретна политика или действие, а само идеала за публичен интерес.“ (Fesler, 1990, Vozeman, 2007, 12);

- „Третата основна употреба (на публичния интерес) е като еталон, идеал или норма, спрямо който публичната политика може да бъде оценена и който участниците могат да използват, когато обмислят въпроси в областта на обществените дела... Нормативният стандарт може да има две форми - една нематериална и една материална. Неосезаема, условна, идеална формулировка, която поради ограниченията на човешкото познание е непостижима.“ (Edwards, 2007, 246);

- „Търсеният тук модел обаче е нормативен, а не директивен. Неговата теоретична валидност и прагматичната му полезност не зависи от това дали ще се прилага клинично във всеки случай. Той е идеал, дестилация на най-добрите познания, събрани от записите на вековете.“ (Ibid, 223).

В контекста на изложените академични виждания, стремежът към постигането на добро управление и към защита на публичния интерес се явява тяхна обща черта, като ги превръща в модели, идеални конструкции, към които са ориентирани усилията в публичната сфера.

ЛИПСА НА УНИВЕРСАЛНОСТ НА ПОНЯТИЯТА ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧЕН ИНТЕРЕС ВЪВ ВРЕМЕТО

Сближаване във вижданията за добро управление и публичен интерес се наблюдава и по отношение *динамиката на понятията и липсата на универсалност във времето*:

Доброто управление се разглежда като динамична и адаптивна система (Стойчев [Stoychev] 2007), то не е статукво, което стои изолирано от заобикалящи въздействия. Както Стойчев отбелязва „...за разлика от античността, където доброто управление се дебатира в контекста на проблема за справедливостта и съвършенството, в модерния свят като правило темата за „доброто управление” възниква тогава, когато някакво общество не е в състояние само да осигури стабилност на собствената си политическа и икономическа система. За разлика от античността, където дебатът за доброто управление е вътрешен дебат на гражданите, в модерния свят темата се повдига най-вече отвън, от международни институции, ангажирани по една или друга причина с развитието на обществото, което се нуждае от рецепта за „добро управление”“ (пак там, 47). В този контекст, доброто управление изисква разширено тълкуване от античното до съвременното разбиране.

Съществуването на много и различни понятия за добро управление носи риска те взаимно да си противоречат и опровергават, което не помага за извеждането на цялостна и интегрална дефиниция. „От една страна изглежда, че не може да се постигне универсално понятие за добро управление, но от друга страна, под „добро управление” не трябва да се разбират и твърде много различни същности“ (Танев [Taney] 2011b, 79). Разбирането за добро управление се променя и под натиска на обществените очаквания и взискателност към управляващите и управлението. Обществените очаквания от своя страна са следствие от променящите се потребности на обществото, които на свой ред са естествено формирани от реално съществуващи проблеми. В тази връзка, времевият фактор е обуславящ за дефинирането на доброто управление, доколкото последното отразява промените в тези процеси.

Динамиката във визиите за публичния интерес може да бъде онагледена с позицията, че „това, което е "в публичен интерес" се променя не само за всеки отделен случай, но и в рамките на един и същи случай, тъй като времето напредва и условията се променят“ (Bozeman, 2007, 13), както и „вероятно не съществува всеобхватно и универсално валидно описателно значение на публичния интерес“ (Ibid, 103). В същия контекст, „добродетелта, която прави една публична политика (или всяко друго действие или стока) "добра", изисква от нас да знаем конкретно какво означава "добро" за въпросния набор от политики. Всеки набор може да има уникална група от критерии, определящи стойността на "добро". Тези критерии се променят не само в зависимост от набора, но и от времето... По отношение на обществения интерес това е въпрос от решаващо

значение“ (Hare, 1952, Flathman, 1966, цит. по Vozeman, 2007, 91). Също така, общият интерес е променлив, "той е по-приложим към целите, отколкото към средствата, може да се разпадне под натиска на споровете за това как да бъде изпълнен" (Miller, 1962, 57). В подкрепа на последното се обявява и Feintuck, който посочва: „...въпреки че може да изглежда трудно да се установи веднъж завинаги дефиниция на публичния интерес, това не отрича възможността той да служи на полезна цел, гъвкавостта може да е знак за сила, а не за слабост“ (2004), тъй като „може би именно тази отвореност към преосмисляне е осигурила на концепцията нейното дълголетие и продължителна полезност в продължение на хиляди години“ (Simm, 2011, 555). Simm посочва, че не съществува „един правилен обществен интерес, независим от времето и пространството, ...той възниква и съответно се определя само, когато изразяваме и обсъждаме нашите опасения и възгледи“ (2011, 560). Публичният интерес „няма общо, неизменно, описателно значение, приложимо към всички политически решения“ (Flathman, 1966, 82). Неговото значение трябва да се определя за всеки конкретен случай, при избора и обосноваването на конкретна публична политика, като се свържат очакваните последици от нея с ценностите на публиките. Аналогично, относно стандарта за публичен интерес, Edwards твърди, че същият не е статичен – „Всъщност той се предефинира непрекъснато с натрупването на знания“ (2007, 246). В допълнение, Ihlen et al. изтъкват, че съвременното общество е изградено от противоречиви ценности и различни интереси, поради което публичният интерес винаги е „условен“, тъй като нито една дефиниция за него не може да се счита за окончателна (2018, 110).

Независимо дали под въздействието на спецификите на времевата епоха или на политическото устройство, на авторитета на публичните институции или на силата на гражданското общество, понятията за доброто управление и публичния интерес показват и изискват развитие и това е логично и закономерно очакване. И двете се променят под влиянието на знанието, опита и времето, което подсилва тяхната обществена и политическа стойност.

Въпреки признанието на Edwards, че „всеки траен стандарт трябва да избягва зависимостта от преходните модни тенденции в мисленето и от житейския опит или специфичното образование на тези, които го тълкуват (2007, 248), авторът все пак изтъква, че публичният интерес следва „непрекъснато да се преосмисля“, поради „непредсказуемостта на външните сили и събития, еволюцията на човешката мисъл и факта, че политическите настройки се развиват“ (Ibid, 254). Последното насочва, че артикулирането на обществения интерес, дори и свързано с вечни етични и философски истини, изисква откъсване от такова трайно обвързване и налага актуален прочит и интерпретация от позицията на съвременните политически и обществени условия и влияния.

По аналогичен начин, тълкуването на съдържанието на доброто управление носи отзвук от различни фактори, характерни за конкретната историческа епоха. Както отбелязва Танев, „първо, менят се историческите интерпретации за обществената ефикасност и особено за справедливостта. Не съществува и единство по въпроса за критериите, с които се оценява напредъка на дадено управление в областите на

ефективността, ефикасността и постигането на обществена справедливост. Освен това разните конкретизации на понятието добро управление се разминават и поради възможността за добавяне на още елементи към неоспоримото му ядро. Така претенциите за изчерпателно универсално понятие се развиват от различните разбирания, акценти и добавяния“ (Танев [Tanev] 2011b, 81-82). От друга страна, изглежда, че не е и необходимо съществуването на универсално понятие за доброто управление – „Основен проблем на досега развиваното понятие за добро управление е стремежът му към универсалност... Добро управление за едни култури не е също толкова добро в други култури...“ (пак там, 110).

Идеята за същността и съдържанието на доброто управление претърпява редица трансформации за периода от зараждането на идеята за него до днес - от 90-те години на XX. век, когато възниква като отговор на международни организации към държави от третия свят, нуждаещи се от финансова помощ и притежава предимно икономически заряд, до 20-те години на XXI. век, когато разбирането за добро управление кристализира в многостранна концепция, включваща освен икономически и аспекти от политическо, социално, правно, управленско, административно, демократично, морално и прочие естество. В този смисъл, може да се съгласим, че „не може да има универсална модерна система за добро управление... То е кауза, която трябва ежедневно да се отстоява“ (Стойчев [Stoychev] 2007, 51).

ЛИПСА НА СТАНДАРТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧЕН ИНТЕРЕС

Налице е идентичност и по отношение липсата на съществуващ нормативен стандарт както за добро управление, така и за публичен интерес.

Доброто управление се използва като мерило за оценка и анализ качеството на работата на правителството и провежданите публични политики (Karpen, 2010). Съществуват документи, наръчници, препоръки на международно, европейско, национално равнище, които поставят акцент върху различни страни на доброто управление с цел изследване на публичните действия и управление – ефективност и ефикасност, прозрачност, борба с корупцията, отчетност, участие, върховенство на закона, справедливост, административен капацитет и др. Липсата на последните или на някои от тях може да бъде пример за недостатъчно добро ниво на управление. В същото време, наличието единствено на изброените не представлява аргументирано основание за квалифицирането на управлението като добро, поради отсъствието на всеобхватни и унифицирани принципи на добро управление, легитимирани на международно равнище, които да служат като нормативен стандарт. Различните международни институции са разработили собствен набор от приоритети и принципи на доброто управление, които дори и да се приближават и застъпват помежду си, не формират универсална и всепризната съвкупност от критерии, по които да се извършва оценка на управлението. В този смисъл, не съществува нормативен стандарт за добро управление, като това обстоятелство ограничава в значителна степен визията за добро управление, тъй като оформя частична, хаотична и нехармонична перспектива по отношение на

аспектите, които терминът за добро управление следва да обхваща. Друг е въпросът дали е възможно създаването на цялостна такава.

Трудността при дефинирането на публичния интерес произтича преди всичко от липсата на обективен и легитимен стандарт, който да го измерва. Предимствата за утвърждаването на такъв стандарт се свързват, от една страна, с формирането и изпълнението на публични политики, ориентирани към повишаване благосъстоянието на обществото, а от друга – с използването му като обектив за оценка работата на управляващите и като неин коректив, при необходимост. Във всички случаи, създаването на стандарт за публичен интерес ще послужи за цел и направление, към които политическата система да концентрира усилията си по отношение на публичните цели и дейности.

Въпреки осъзнатата необходимост от стандарт, Edwards излага няколко аргумента в подкрепа на тезата, че *нормативен стандарт за публичен интерес е невъзможно да бъде постигнат* (2007, 220-228), обобщено представени по следния начин:

- *несъизмеримост и несъпоставимост на ценностите* – човешката, както и публичната дейности имат различна ценност за отделните членове на обществото. Тяхната значимост за всеки човек се формира, съобразно критерии от личностно-оценъчен характер и нямат универсална стойност за обществото, нито формула за тяхното уеднаквяване и приравняване.

- *оспоримост на средствата* – дори и да се постигне съгласие относно определени предпоставки за публичния интерес, като напр. крайната му цел, потенциално биха възникнали разногласия по отношение избора на публични политики и дейности за постигането на публичен интерес.

- *национални специфики* – всяка държава дефинира публичния интерес в зависимост от собствени национални характеристики и културни специфики, влияещи върху публичните й цели и политики. Това, което е ценност за една страна, за друга няма никаква публична стойност. „Ако не само поведението, но и нормите са културно или индивидуално обусловени или контекстуални, тогава по дефиниция не може да бъде разпознат траен, универсален стандарт за обществен интерес“ (Ibid, 252).

- *неоправдана ортодоксалност* – излъчването на определен критерий за публичен интерес (напр. икономически растеж) може да получи широка подкрепа, но изследванията и доказателствата убедително да сочат, че не е приемлив за неговото измерване.

- създаването на нормативен стандарт за публичния интерес *не е предписание*, което трябва да се прилага във всеки случай. Нещо повече, според някои автори той е изцяло контекстуален (Venson et al, 1990). Стандартът за публичен интерес не следва да е директивен, но това не трябва да отслабва неговата теоретична валидност и практическа полезност.

- всяка научна дисциплина представя собствен тесен изследователски фокус върху публичния интерес, който рядко и *трудно влиза в съгласуваност и синхрон* с перспективата, представена от други научни дисциплини. Последното създава трудност при разработването на стандарт за публичния интерес, който да бъде от една страна,

мултидисциплинарен и с една и съща висока значимост за различните научни области и еднакво авторитетен за тях, и от друга – да е рационален за политическата система и обществото.

- дефинирането на публичния интерес е *трудоемък процес*, който изисква огромно информационно проучване и анализ, непосилни за индивидуална самостоятелна работа.

ВРЪЗКА НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС С ПОЛИТИКАТА

В понятието за добро управление се отразяват политически нюанси, във връзка с призивите за демократичност и устойчиво развитие в управлението. Международните организации, които промотират идеята за добро управление, обозначават същото като средство за оценка демократичността на развиващите се страни, към които насочват финансова помощ. По този начин мотивират политическите си действия, ориентирани към конкретни държави - „те третираат доброто управление като политическа гаранция за успеха на своите евентуални икономически усилия в тази насока“ (Танев [Tanev] 2011b, 78) и го изпълват с „политикоикономическо“ съдържание.

Доброто управление следва да се основава на демократични принципи и практики – върховенство на закона, зачитане правата на гражданите, насърчаване участието на неполитически субекти в политически мрежи, свободен избор на законодателни и изпълнителни органи, прозрачност в политиката и администрацията и т.н., с които се утвърждава демократична стабилност. Пресичането на доброто управление и политиката намира израз и във включването на представители от обществения и икономическия сектор в процеса на вземане на политически решения. „Съвременните форми на демокрация чрез разширено участие на заинтересовани социални субекти в публичните политики допълват, конкурират, а даже и изместват остарелите, отдалечени от прякото управление форми на политическо участие от XIX и XX век, при които се търси единствено разширено участие във вземането на политически решения (Танев [Tanev] 2011b, 81), макар да съществуват и мнения, че „системата на групите по интереси може да бъде заплаха за доброто управление поради пристрастията, които позволява (Baumgartner & Leech, 1998, цит. по Ihlen et al., 2018, 121). Когато доброто управление, възприемано като „процес на координация на публични и частни участници, социални групи и институции с цел постигане на конкретни цели, обсъждани и съгласувани заедно в разпокъсана и несигурна среда“ (Hermet, Badie and Vimbaum, 2005), се осъществява за постигане на демократични цели от публичен интерес при съблюдаване принципите на правовата държава и правата на гражданите, конотацията на управлението е положителна, предвид създаване на демократични практики и утвърждаване на демократични ценности. Но съществува обоснован риск в процеса на координиране на участниците, някои от тях да формират непробиваема комбинация от политически, административни и икономически елити, които да управляват самостоятелно. Тогава легитимността на това управление е сериозно застрашена и управлението може да се превърне в авторитарно и недемократично.

Доброто управление се основава на липсата на йерархичност, насърчаване на плурализма и формиране на политически мрежи. В този смисъл „публичното управление не е „затворено“ в кабинетите на политическата и административната власт, а зависи в съдържателно отношение (избор на цели и инструменти) от взаимодействието на тези власти с влиятелните обществени и международни организации“ (Томова [Tomova] 2018, 17). Общностите на политиките допълват демократичната система и подобряват условията, в които се развива чрез балансиране на „дисперсирани властови ресурси“ (пак там). Партньорството в риториката за публичните политики е условие за доброто управление, с оглед подкрепа на плурализма, като основен елемент на демокрацията и извежда на преден план различни гледни точки, предизвикващи дискусия. Формирането на политически мрежи позволява среща на мнения на правителствени и неправителствени актьори, които споделят общи публични цели или както споделя Кооіман „Управлението е модел на поведение или структура, която възниква в социално-политическата система като общ резултат или следствие от намесата на всички нейни активни участници“ (1993, 258). Rhodes характеризира управлението като взаимодействие между участниците в управленските мрежи, отличаващи се със „значителна степен на автономност“ и самоорганизация. Свързва управлението с промяна в границите между държавния, частния и общественния сектор чрез непрекъснати взаимодействия между членовете на мрежата с обмен на ресурси и договорена обща цел (1997). Мрежите довеждат като последица до реструктуриране на отношенията и зависимостите между участниците за мобилизиране на ресурси, когато ресурсите са широко разпръснати (Кооіман, 1993). От друга страна, споделя се и виждане, че „сплотяването на общността около обща позиция за целите и инструментите на политиките е следствие не толкова от търсенето на оптимално решение..., а от търсенето на решение, което позволява на участниците в общността да останат заедно и да запазят положението си в процеса на политиките и в обществото като цяло“ (Томова [Tomova] 2018, 18-19). Предвид последното, ограничаването броя на участниците „въвежда порядък в хаоса на конкурентните групови интереси“ (пак там).

„Връзката на теорията за публичния интерес с политиката и управлението е пряка. В това съмнение няма и то не се отрича от нито един изследовател“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 19). Отношенията между политиката и публичния интерес могат да се дефинират като взаимосвързани, доколкото политиката „създава формулата на общественния интерес“ (Танев [Taney] 2013) посредством регулаторните си функции, а публичният интерес отразява резултата от действията на създателите на политиката в посока неговата защита.

Подобно становище споделя и Edwards, който излага, че публичният интерес се проявява и отстоява само на политическата арена, на която измежду много в т.ч. и конкуриращи се аргументи, политическите представители се произнасят относно това кое е в публичен интерес (2007, 78). Също така, формулирането на публичния интерес от политическата система му придава необходимата легитимност и валидност, тъй като „само легитимно правителство може да говори от името на „обществото““ (Meuer,

1975, 130). В допълнение, идеята за публичния интерес се използва много често в политическата сфера, както в аналитичен план, за да се даде обяснение за човешкото поведение, силно мотивирано от конкретни интереси, „така и в по-практически план, където интересът се използва за убеждаване на някого в правотата или удобството на дадена позиция или политика“ (Bitonti, 2017, 152). Същевременно, в противоречие с последното, Flathman изтъква, че „понятието не е нито празна фраза, нито словесен похват, полезен за пропагандни цели“ (1966, 82). То има значение в политическия дискурс, което може да повлияе върху решенията за приемане или отхвърляне на политиките и на политическия процес.

Стефанова подчертава връзката на публичния интерес и с регулациите, като отбелязва: „Когато казваме, че политиката като регулатор има първостепенно значение това означава, че определянето на публичния интерес става чрез налагане. Волята на мнозинството се зачита чрез избори, на които дадена политическа платформа е спечелила „обществена подкрепа““ (2019, 26). В смисъла на последното, възможността за демократичен избор на партийно управление и политически представители може да послужи при определянето на публичния интерес, доколкото този избор представлява израз на преобладаващата обществена подкрепа.

Важно е да се допълни също, че публичният интерес се използва за оценка на публичното управление - публичният интерес „отдавна съществува признат за мерило в публичната политика“ (Edwards, 2007, 1). Тази връзка с политиката е полезна от гледна точка на контрола, който един стандарт за публичен интерес може да изисква и налага като легитимен инструмент. Прилагането на такъв е авторитетен способ за подобряване на начина, по който се формулират и изпълняват публичните политики, както и може да се търси отговорност от политическите представители, когато личните интереси вземат превес над публичния (Long, 1990). „Все пак трябва да има и такива неща като "добра" публична политика и "компетентно" правителство, което "служи" на обществото“ (Edwards, 2007, 5). Edwards изтъква значението на понятието и като „изявление на настоящата политика“ и аргументира виждането, че публичният интерес се отнася до изразяването на публичната политика на правителството. Когато значението му е обозначено в съответните национални документи, те се превръщат в указания за администрацията за неговото прилагане и защита.

Ролята на плурализма при дефинирането на публичния интерес е *спорна*, с оглед обстоятелството, че политиката произтича от сблъсъка на многобройни и фрагментирани центрове на влияние. Последното носи риск за публичния интерес, тъй като „конкуренцията между политическите партии създава коалиции на малцинствени интереси, които надделяват над обществения интерес и демокрацията ще насърчава обществения интерес само ако влиянието на групите се контролира“ (James, 1985, цит. по Edwards, 2007, 83). Също така, ако публичният интерес се определя от враждуващи групи на интереси, това занимание е обречено на провал, поради факта, че резултатът от сблъсъка ще се реши в полза на лобистката група с най-силни политически протекции и ресурси (Schubert, 1982, 143) или както отбелязва Anthony „валидните предпочитания на индивидите ще бъдат подчинени на тези на фалшиво конструирани

общности на мнозинството" (2013, 127), което придава недемократичен характер на концепцията за публичен интерес. В тази връзка, в политическите среди е трудно да се постигне консенсус, относно разбирането и дефинирането на публичния интерес и последният „се разглежда най-добре в рамките на специфичен социален, правен, културен и времеви контекст“ (Johnston, 2016, 1). От тази гледна точка, плурализмът следва преди всичко да съпровожда и подпомага политическия процес, но „не може да бъде знак за нормативна концепция за обществения интерес“ (Edwards, 2007, 84), тъй като „да се предаде на политиката целенасоченото търсене на обществения интерес означава да се приеме плурализма като предпочитан начин за управление на обществения дискурс, тъй като в отсъствието на нормативни стандарти, ценностите на най-шумните или най-силните заинтересовани страни ще преобладават“ (Ibid, 223), от което публичният интерес би пострадал. В този смисъл са и разсъжденията на Feintuck, който отбелязва, че „оспорваната арена“, на която се защитава публичният интерес е „твърде силно наклонена в полза на вече доминиращи икономически и политически сили, тя е изкривена от съществуващите преди това икономически и политически неравенства“ (2004) и поради това не може да е неутрална. Математическото изчисление на публичния интерес, базиращо се на утилитарната теория и теорията за общия интерес от класификацията на Held (1970) и на тази основа утвърждаване претенциите на доминиращата група, не предлага перспектива за застъпничество интересите на малцинството и не насърчава утвърждаването на съвещателната демокрация. От друга страна, Vozemann подкрепя полезността на съвещателната демокрация, тъй като тя „може да изложи частни интереси, маскирани като публични и чрез този процес на дебат и обсъждане общността може да провери алтернативи, да установи социални последици и да идентифицира най-широко споделяното благо между гражданите“ (2007, 105). Според Dewey, публичният интерес се нуждае от "методи и на дебатите, дискусиите и убеждаването" (1927, 208). Dewey излага, че най-добрите идеи произхождат от малцинствата и е важно тези идеи да се разпространяват сред множествата. В този смисъл „демокрацията зависи от политическия пазар, на който идеите и интересите се конкурират за обществено одобрение“ (Dewey, 1927, цит. по Stoker & Stoker, 2012, 39).

ИДЕНТИЧНОСТ В ДВИЖЕЩИТЕ СИЛИ И КРАЙНАТА ЦЕЛ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС

Между понятията се разпознават сходства и по отношение на движещите сили и крайната цел на доброто управление и публичния интерес в дискурса на публичните политики.

В основата на доброто управление стои взаимодействието между държавата, частния бизнес и гражданското общество (Танев и др.). Доброто управление е „сложен процес между всички слоеве на гражданите и групите, при който те трябва да приемат и посредничат в различията си...То е сложно, тъй като включва трите измерения: политическо, икономическо и административно“ (ПРООН, 1997). В контекста на концепцията за плурализма публичните политики се оформят като резултат от

партньорските взаимоотношения между публичните органи, частните организации и обществените групи (Томова [Tomova] 2011) и се презумира, че такива отношения на коопериране водят до добро и устойчиво публично управление. "...Функциите и отговорностите на производителите (икономиката), политиците и правителството (държавата) и независимите граждани (гражданското общество) са тясно свързани...Подходът на доброто управление не само, че забелязва и може да се справи с единството на социални, икономически и политически измерения на социалния проблем, който трябва да се реши, но и много по-ясно вижда как те могат позитивно да си взаимодействат и взаимно да се допълват" (Танев [Tanev] 2011b, 106). В този смисъл, перспективата за добро управление не разглежда политическите резултати като функция на три независими участници – държавата, обществото и пазарните участници (Bevir, 2006, 428), а като акт на тяхната консолидация, намираща се извън ограничените ресурси на отделната перспектива, насочена само към пазара, йерархията или общността. „Един справедлив прочит на темата би предложил, че управлението означава нейерархична, нецентрична, общностна, пазарно ориентирана и морално плуралистична демокрация“ (Özler, Aktan, 2009, 227), което опонира на конвенционалните политически теории, отхвърлящи плурализма. Според Ramzy et.al (2019), демократичното правителство е единствената гаранция за принципите на доброто управление – участие, прозрачност, отчетност, справедливост и приобщаване, ефективност и ефикасност.

Massey & Johnston-Miller обобщават следните характеристики за управлението (2016, 664):

- държавни и недържавни участници, които взаимодействат помежду си отвъд границите на правителството;
- размиване на границите и отговорностите при решаване на социално-икономически проблем;
- зависимост на властта, свързана с отношенията между институциите, участващи в колективни действия;
- автономни самоуправляващи се мрежи от участници;
- способност за постигане на политически цели, които не зависят непременно от правителството, за да използва властта си.

От своя страна, за публичния интерес се аргументира тезата за „споделено, общо благо на гражданите, съставляващи разпознаваема политическа общност“ (Vozeman, 2007, 101) и „публичният интерес се състои от универсално споделени частни интереси“ (Rousseau, цит. по Стефанова [Stefanova] 2019, 21). Стефанова посочва, че “има две забележителни традиции в историята на опитите да се даде отговор на въпроса какво е публичния интерес. Едната е свързана с Бентъм, а другата – с Русо. Следвайки Бентъм, трябва да разбираме публичния интерес като сумата от индивидуалните интереси на членовете на общността“ (2019, 21). В подобна насока са и разсъжденията на Machiavelli, който споделя идеята, че „нацията е или може да развие колективна личност, която чрез своите способности може да надхвърли обикновената съвкупност

на своите граждани“ (Edwards, 2007, 25). Bentham е представител на *преобладаващата (утилитарна) теория* (Held, 1970). Отправна точка на утилитаризма на Bentham е, че „публичният интерес може да бъде приравнен към това, което носи най-голямо благо за най-голям брой или сумата от интересите на неговите членове“ (Edwards, 2007, 52). Тук следва да се отчетат недостатъците на теорията, свързани с невъзможността да се унифицират индивидуалните интереси, за да бъде намерена общата сума, като тяхно събираемо, и въпроса как да се дефинира и измери полезността, като дори и при съизмерими индивидуални интереси „увеличаването на ползата може да налага някои интереси да бъдат потиснати в името на количествено по-големи интереси“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 25). Също така, критики се отправят и по отношение намирането на съгласие при вземането на решения и от структури извън правителствените, като търсен партньор при създаване и изпълнение на публични политики, още повече, че в публичните дела всички интереси (частни, партийни) по някакъв начин претендират, че се съобразяват с публичния интерес (Bitonti, 2017, 152). Последното се приближава до идеята за доброто управление, при което са основополагащи отношенията на консенсус между представителите на държавния, частния и гражданския сектор в посока публичното управление и общественото благополучие.

Rousseau е изразител на друга концепция за публичния интерес - *теория на общия интерес*, съгласно класификацията на Held (1970, цит. по Стефанова [Stefanova] 2019, 23), която извежда на преден план единоумислието и съвместимостта на членовете на обществото. Barry (1967) интерпретира вижданията на Rousseau, според когото „волята на всички“ представлява съвкупност от личните интереси на група индивиди. „Волята на всички“ се различава от „общата воля“, която Rousseau възприема като единна политика, отразяваща в еднаква степен интересите на членовете на групата. Общата воля е представителство на хора, чийто интерес е да служат за просперитета на обществото и на всеки негов член. Повлиян от Rousseau, Barry формулира публичния интерес като „еквивалентен на онези интереси, които хората имат като членове на обществото“ (1965, 190). Dewey счита, че индивидът не може да формира и развива интересите си независимо от заобикалящия го свят. В този смисъл, когато се говори за обществото и публичния интерес прагматично, не трябва да се говори за тях като за математическа съвкупност от индивиди и техните оценки на полезността, разходите и ползите (1927, 187), тъй като интересите възникват на база общия опит на индивидите помежду си, включително и с държавата. Flathman излага, че публичният интерес е нормативно понятие, чийто описателен смисъл може да не съвпада с индивидуалните интереси по всеки конкретен въпрос. Гражданите трябва да „формират политическото си поведение в съответствие с принципите на универсализация и каноните на разума“ (1966, 43) и изразеният личен интерес на членовете на обществото „се счита за необходим за определяне на описателното значение на публичен интерес“ (Ibid, 37). Според Flathman, „колкото по-голям е обхватът на изразените интереси по всеки въпрос, толкова по-трудно ще бъде да се намери политика, която ще задоволи всички или някаква значителна част от тях“, от което произтича извода, че „коренът на проблема с обществения интерес става разнообразието на интересите и конфликт в

обществото“ (Ibid, 44). В тази връзка, понятието за публичен интерес представлява обозначение на резултата от обсъждането на индивидуалните интереси.

В дискурса на последните разсъждения, Jordan отбелязва: „заблуда е, че за да се постигне общото благополучие, всеки човек трябва да пожертва собственото си благополучие“ (1989, 73), а Edwards установява от проучванията си, че „общото благо не е задължително да се противопоставя на индивидуалното благо“ (2007, 49). Подобни противоречия не следва да съществуват, според *унитарната теория* за публичния интерес по класификацията на Held, съгласно която „индивидуалните интереси не могат да влизат в оправдано противоречие с обществения интерес или помежду си“ (1970, 136).

Анализирайки класификацията на Held на теориите за публичния интерес - утилитарна теория, теория за общия интерес и унитарна теория, Feintuck (2004) излага критики, като изтъква, че първите две следва да се разглеждат като количествени методи, чрез които публичният интерес се дефинира на основата на калкулацията на индивидуалните интереси в обществото. „По този начин сметките за общия интерес предполагат съществуването на общи интереси за всички членове на обществото, докато сметките за превеса се отнасят до мнозинството“ (Feintuck, 2004, 11). В същото време, за разлика от унитарната теория, която поставя фокус върху обединяваща етична ценност, утилитарната теория и теорията за общия интерес не казват нищо за ценностите, които трябва да бъдат защитени в името на публичния интерес, а наблягат върху определянето на неговото място и „процесите, използвани за постигането му“ (Held, 1970, 205). Също така, позовавайки се на сумата на индивидуалните интереси, утилитарната теория и теорията за общия интерес придобиват мажоритарен характер и по този начин изключват интересите на малцинството при определяне на публичния интерес, което само по себе си би направила една дефиниция недостоверна и непълна. Feintuck обръща внимание, че създаването на публични политики изисква повече от „простото преброяване на населението“, поставяйки акцент върху делиберативния елемент в политиката. Утилитарната теория и теорията за общия интерес не насърчават процеса на обществено обсъждане при формиране на политиките и вземането на решения и в този смисъл не допринасят за прилагането на съвещателна демокрация. Отделно от гореизложеното, дори и да изглеждат ценностно неутрални, двете теории все пак представляват и защитават ценности, но единствено на мнозинството, доколкото същото установява определени властови отношения над малцинството, поради числовото си превъзходство.

Като обобщение, движеща сила за публичния интерес и целта на политиките е „човешкото благополучие или щастие, което е благо на всички хора“ (Aristotle, цит. по Held, 1970, 138). „Освен това се казва, че общото благо е правилната цел на управлението“ (Diggs, 1974, 147). Във всички случаи, и доброто управление, и защитата на публичния интерес са висшата цел, на която правещите политика се позовават в процеса на вземане на решения.

ПРЕСЕЧНИ ТОЧКИ МЕЖДУ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС

В риториката на изведените виждания, публичните политики отразяват публичния и частните интереси и съвместно постигат публичните цели. „Такъв подход свежда идеала за публичен интерес на нивото на конкретните политики и практики“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 44) и „конкретните политики и действия могат да бъдат мотивирани (както често се случва в реалния свят), тъй като изглежда, че те най-добре обслужват публичния интерес“ (Bozeman, 2007, 12). „Причината да се изучава публичния интерес е повече или по-малко очевидна: той е критерий, спрямо който разглеждаме публичните политики и е "крайната етична цел на политическите взаимоотношения, и институциите и практиките трябва да бъдат оценявани като желани или нежелани в степента, в която те допринасят за реализацията на публичния интерес или го възпрепятстват“ (Cassinelli, 1958, 48, цит. по Bozeman, 2007, 87). От тази гледна точка може да дефинираме публичния интерес като мотивиращ конкретните политики, въз основа на чието ефективно прилагане се гради доброто управление. По този имплицитен начин се преплитат отношенията между доброто управление и публичния интерес и се очертава *втория подход, чрез който проследяваме тяхната взаимовръзка*. Пресичането на доброто управление и публичния интерес се основава на разглеждането на публичния интерес като централна институционална и политическа идея, основаваща начина на функциониране на политическото управление или „като универсалистичен опит да се осигури общ и абстрактен принцип на доброто управление“ (Bitonti, 2017, 156). Публичният интерес може да се разглежда не като цел сам по себе си, а като даващ потенциален принос за насърчаване на демократичните идеали и цели, да улесни пренасочването на усилията към по-широки обществени цели и да служи като вид „оценка на демократичното въздействие“ (Feintuck, 2004).

Bitonti обособява 5 вида концепции за публичния интерес *от гледна точка на политическото управление*, всяка от които предоставя различна перспектива за ролята на правителството и на групите по интереси в управлението. Според автора, всяка дефиниция или разбиране за публичния интерес могат да бъдат поставени в обхвата на една от концепциите (2017, 156-160), с което всъщност заявява, че петте концепции изчерпват възможните теоретични визии за публичния интерес и ги обхващат напълно.

- *Формална концепция (The formal conception)* – Концепцията обвързва публичния интерес с легитимен орган (изпълнителна власт, публична институция, административен служител), който определя кое е в публичен интерес. Публичният интерес се определя чрез законодателството и документите на публичните органи, в които публичният интерес се очаква да се подразбира и предполага. Презумира се, че решенията на публичните ръководители, като представители на правителството, са израз на публичния интерес. Критиките срещу формалната концепция се свързват с обстоятелството, че тя поставя фокус върху формата, а не върху действителното съдържание на публичния интерес, тъй като във всяка конкретна ситуация органът, който го прилага следва да се позовава на „нечие друго решение“, нормативен

документ и т.н., оформяйки кръговрат, който препраща към източник, в който публичният интерес се подразбира, но не дава ясна информация за съдържанието му.

- *Същностна или съдържателна концепция (The substantive conception)* – Според съдържателната концепция е налице ясно идентифициране на крайната цел на обществото, която се счита за абсолютно добро или благо, което представлява в същността си публичният интерес. За постигането му индивидуалните права и интереси трябва да бъдат потиснати в полза на по-голямото благо за цялото общество - „Публичният интерес е еквивалентен на най-голямото благо на цялото общество“ (Ibid, 158). С други думи, публичният интерес се явява „крайната етична цел на политическите отношения“ (Cassinelli, 1958, 48). Идеята за абсолютното благо е несъвместима с индивидуалните интереси, предвид, че последните отразяват частично визията за публичните политики, а не цялостно и в полза на публичния интерес. Концепцията реферира към обективната денотация на интересите – интересите на всеки се възприемат обективно.

- *Реалистична концепция (The realist conception)* – От позицията на реалистичната концепция публичен интерес, който е добър и обективен за всички, не съществува или „няма смисъл в рамките на научната емпирична перспектива“ (Bitonti, 2017, 159). Той е обозначен единствено като формален етикет, с който се определят публичните политики (виждането се приближава до формалната концепция) или като риторичен инструмент, с който се обличат опитите да се аргументират определени гледни точки. Няма „напълно всеобхватен интерес“ (Tuman, 1951, 51), а обществото представлява съвкупност от индивидите и групите, които го съставляват. Последните притежават собствени убеждения, ценности, политически виждания, които ги разграничават едни от други, „ето защо не можем дори да говорим за едно общество, а за няколко различни общества“ (Bitonti, 2017, 159). В този смисъл, реалистичната концепция анализира политиката като арена, на която в стремежа да привлекат публичния интерес на своя страна, сблъсък осъществяват групи по интереси с цел придобиване на власт.

- *Обобщаваща концепция (The aggregative conception)* – Централната идея, която стои в основата на обобщаващата концепция е публичния интерес, олицетворяващ демократичния принцип гражданите в обществото да упражняват равноправно участие в политическия процес и да осъществяват мирно съществуване помежду си независимо от различията във възгледите и политическите си пристрастия. Концепцията признава правото на всеки човек да живее свободно при съобразяване със същото право, отнасящо се и за другите. За разлика от същностната концепция, при която интересите са обективно осмислени и съществува фундаментално единство на частните интереси в полза на публичния интерес, според обобщаващата концепция индивидуалните интереси са присъщи субективно и всеки може да ги отстоява в рамките на обществото без да създава пречки за останалите. Именно този основополагащ за концепцията демократичен достъп до политическия процес, въпреки конкуриращите се позиции и мнения, формира либералния характер на идеята за публичния интерес.

- *Процесуална концепция (The procedural conception)* – Концепцията поставя фокус върху процеса на създаване на политики, повлиян от изграждането на рационален консенсус между всички заинтересовани страни, участващи в него. В хода на взаимодействието участници, дори и отстояващи противоположни позиции, получавайки информация за обществените проблеми, „могат да установят, че интересите им се променят или дори ако интересите им не се променят, те могат да бъдат склонни към компромиси за доброто на по-голямата общност“ (Bitonti, 2017, 160). По време на дискусиата се стига до решение в публичен интерес, който отразява резултата от процеса на обсъждане – „Очевидно акцентът тук е върху процедурата на самото обсъждане (Bitonti, 2020, 4). В тази връзка, в основата на концепцията е поставен разумът с оглед изграждане на общ консенсус по отношение на публичните дейности. Публичният интерес е продукт на политически и правни процеси, основани на дебат и обсъждане или както посочва Anthony „процесуалният подход признава, че индивидите задължително взаимодействат помежду си в рамките на по-широко общество. От тази гледна точка публичният интерес е това, което възниква в резултат на дискуссионните процеси, които се случват в рамките на демократично легитимирани институции” (2013, 128).

Връзката между доброто управление и публичния интерес е категорично значима. Двете съществуват в отношения на непосредствена зависимост, при които публичният интерес и публичните дейности за неговата защита се проявяват като фактор за постигането на доброто управление. Оформя се една абстрактна конструкция, в която идеалът, наречен публичен интерес, служи като висша цел за постигането на друг идеал - добро управление. Формират се отношения на причина и следствие: удовлетворяването на публичния интерес се явява условие (макар и не единствено) за наличието на добро управление, а последното от своя страна се превръща в следствие, заслуга (включително и) от предприетите мерки в защита на публичния интерес. В този смисъл взаимовръзката между двете понятия е съществена, предвид обстоятелството, че нито едно от тях не може да бъде преследвано без другото.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изследователският фокус, през който е поставено за анализ доброто управление в настоящата статия - през призмата на публичния интерес, насочва към изводи в няколко направления. Оглеждането на доброто управление в публичния интерес има стойност за добавянето на пореден щрих към облика на доброто управление. Двете концепции са колкото абстрактни и неуловими като същност и съдържание, толкова и необходими като идеални конструкции с цел мотивиране на публичните и политическите действия за тяхното постигане. Безспорната зависимост между доброто управление и публичния интерес налага амбицията за осъществяването и на двете, като взаимно обуславящи се характеристики на едно и също явление - публичното управление.

БИБЛИОГРАФИЯ

Стефанова, М. (2019) Публичният интерес в управлението на местно ниво, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. [Stefanova, M. (2019) Publichniyat interes v upravlenieto na mestno nivo, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“.]

Стойчев, В. (2007) Правото на добро управление и управлението на доброто право, Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация. Омбудсман на Република България. Материали от проведената конференция, София [Stoychev, V. (2007) Pravoto na dobro upravlenie i upravlenieto na доброто право, Mezhdru svobodata i podchinenieto: pravoto na dobro upravlenie i dobra administratsia. Ombudsman na Republika Bulgaria. Materiali ot provedenata konferentsia, Sofia]

Танев, Т., (2011a) Management и Governance – два вида управление на публичната сфера събрани в единен цикъл на управлението, Публични политики.bg, 2(2), 59-92. [Tanev, T., (2011a), Management i Governance – dva vida upravlenie na publichnata sfera sabrani v edinen tsikal na upravlenieto, Publichni politiki.bg, 2(2), 59-92.]

Танев, Т. (2011b) Доброто управление (Good governance): Наследеното понятие, Публични политики.bg, 2(1), 75-112. [Tanev, T. (2011b) Dobroto upravlenie (Good governance): Nasledenoto ponyatie, Publichni politiki.bg, 2(1), 75-112.]

Танев, Т. (2013) Държавничеството, УИ „Св. Климент Охридски“, София. [Tanev, T. (2013) Darzhavnichestvoto, UI „Sv. Kliment Ohridski“, Sofia.]

Томова, Т. (2011) Концепцията за политиките между идеологията на свободната конкуренция и рационалността на публичното управление административен капацитет, Публични политики.bg, 2(2), 17-34. [Tomova, T. (2011) Kontseptsiyata za politikite mezhdu ideologiyata na svobodnata konkurentsia i ratsionalnostta na publichното управление administrativen kapatsitet, Publichni politiki.bg, 2(2), 17-34.]

Томова, Т. (2018) Предизвикателствата за инструменталната рационалност на публичните политики, Публични политики.bg, 2 (9), 4-23. [Tomova, T. (2018) Predizvikatelstvata za instrumentalnata ratsionalnost na publichните политики, Publichni politiki.bg, 2(9), 4-23.]

Anthony, G. (2013) Public interest and three dimensions of judicial review, Northern Ireland Legal Quarterly, 64(2), 125-142.

Barry, B. (1965) Political Argument, New York, Humanities Press.

Barry, B. (1967) The Public Interest, In Quinton, Anthony, ed. Political Philosophy, London, Oxford University Press, 112-126.

Baumgartner, Leech (1998) Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science, Princeton University Press.

Benson, J., Griffin G. and Smith G. (1990) The Concept of the Public Interest and the Industrial Relations Act 1998 (Cth), Working Paper No. 55, University of Melbourne: Centre for Industrial Relations and Labour Studies.

- Bevir, M. (2006) *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*, *Public Administration Review*, 66, (3), 426-436
- Bitonti, A. (2017) *Expanding the boundaries: Public affairs and its relationship with other key disciplines: Public affairs and political philosophy*. In P. Harris & C. S. Fleisher (Eds.), *The SAGE handbook of international corporate and public affairs*, London, Sage, 151–164.
- Bozeman, B. (2007) *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Cassinelli, C. W. (1958) *Some reflections on the concept of the public interest*, *Ethics* 69, 48–61
- Cassinelli, C.W. (1962) *The Public Interest in Political Ethics*, In *The Public Interest*, *Nomos* 5, ed. Carl J. Friedrich, New York, Atherton Press.
- Dewey, J. (1927) *The Public and Its Problems*, Athens, Ohio University Press.
- Diggs, B.J. (1974) *The State, Justice, and the Common Good*, Illinois, Scott, Foresman.
- Downs, A., (1962) *The public interest: its meaning in a democracy*, *Social Research*, 29(1), 1-36
- Edwards, G. (2007) *Defining the Public Interest*, Griffith Business School, Department of Politics and Public Policy.
- Feintuck, M. (2004) *How is the Public Interest Determined?*, *The Public Interest in Regulation* (Oxford, 2004; online edn, Oxford Academic)
- Fesler, J. (1990) *The state and its study: The whole and the parts*. In *Public administration: The state of the discipline*, ed. N. Lynn and A. Wildavsky, Chatham, NJ, Chatham House, 84–97.
- Flathman, R. E. (1966) *The public interest: An essay concerning the normative discourse of Politics*, New York, John Wiley and Sons.
- Hare, R. M. (1952) *The language of morals*. Oxford, UK, Clarendon Press.
- Held, V. (1970) *The Public Interest and Individual Interests*, New York, Basic.
- Heller, P. (2001) *Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre*, *Politics & Society* 29(1), 131-163.
- Hermet, G., Badie B., Bimbaum P. (2005) *Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin.
- Ihlen, O., Raknes, K., Somerville, I., Valentini, C., Stachel, C., Lock, I., et al. (2018) *Framing “the public interest”: Comparing public lobbying campaigns in four European states*, *Journal of Public Interest Communications*, 2(1), 107–128.
- James, M. (1985) *Parliament and the Public Interest*, *Critical Issues No.2*, Perth, Australian Institute for Public Policy.
- Johnston, J. (2016) *Public relations and the public interest*, New York, Routledge.
- Jordan, B. (1989) *The Common Good: Citizenship, Morality and Self-Interest*, Oxford, Basil Blackwell.
- Karpen, U. (2010) *Good governance*, *European Journal of Law Reform*, 12(2), 16-31.

- Kooiman J. (1993) *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London.
- Long, N. (1990) Conceptual Notes on the Public Interest for Public Administration and Policy Analysts, *Administration & Society* 22(2),170-181.
- Massey, A., Johnston-Miller, K., (2016), 'Governance: public governance to social innovation?', *Policy and Politics*, vol. 44, no. 4, 663-675
- Meyer, W. J. (1975) *Public Good and Political Authority: A Pragmatic Proposal*, New York, Kennikat Press.
- Miller, J.B. (1962) *The Nature of Politics*, London, Gerald Duckworth.
- Özler, H., Aktan C. C. (2009) Good Governance: A New Public Managerialism, *USAK Yearbook of Politics and International Relations*, 2, 207-227.
- Ramzy, O., Bedawy R.E., Anwar M., Eldahan O.H. (2019) *European Journal of Sustainable Development* (2019), 8(2), 125-138.
- Richards, D., Smith, M. (2004) Interpreting the World of Political Elites, *Public Administration*, 82(4), 777-800.
- Ridley, M. (1997) *The Origins of Virtue, Great Britain*, Softback Preview.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- Schubert, G. (1957) The Public Interest in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory? *American Political Science Review*, 51 (2), 346 – 368,
- Schubert, G. (1982) *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*. Connecticut: Greenwood Press [Reprint of 1960 book].
- Simm, K. (2011) The concepts of common good and public interest: From Plato to biobanking. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 20(4), 554-562.
- Stoker, K., Stoker, M. (2012) The Paradox of Public Interest: How Serving Individual Superior Interests Fulfill Public Relations' Obligation to the Public Interest, *Journal of Mass Media Ethics: Exploring Questions of Media Morality*, 27(1), 31-45.
- Stretton, H., (2005), *Australia Fair*, Sydney, University of New South Wales Press.
- United Nations - Office of the High Commissioner Human Rights, About good governance, OHCHR and good governance, Available from: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>.
- Trubowitz, P. (1998) *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago: Chicago University Press. Reviewed in Nijman, Jan. Jun. 2001, *Annals of the Association of American Geographers* 91(2) 438-40.
- Truman, D. B. (1951) *The Governmental Process; Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf.