

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 8 / Брой 2 / Юли 2017



Съдържание

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Александър Маринов
ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КСЕНОФОБИЯТА: ИСТОРИЧЕСКО
РАЗВИТИЕ И АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ

Желка Генова, Веселина Жекова
ТРЕТИЯТ СЕКТОР „ПРЕЗ ПОГЛЕДА“ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ И МЕСТНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ (ОПИТА НА ОБЩИНА ПЛОВДИВ)

Симеон Петров
ЗАСТЪПНИЧЕСКИ КОАЛИЦИИ В ОБЩНОСТИТЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

ДОКТОРАНТИ

Венко Петков
УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА РОЛЯТА НА СЪДЕБНИЯ АДМИНИСТРАТОР КАТО
ПРЕДПОСТАВКА ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО НА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА
ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ
В БЪЛГАРИЯ

Галина Стоянова
ТЕОРЕТИЧНИ ПРОБЛЕМИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ

Атанас Ждребев
АНТИИНСТИТУЦИОНАЛНОСТТА В ПОПУЛИСТКИЯ ДИСКУРС НА МИНИСТЪР-
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ

Contents

Aleksandar Marinov

POLICIES TO COUNTERACT XENOPHOBIA: HISTORICAL DEVELOPMENT AND TOPICAL ISSUES

Zeljka Genova, Vesselina Zhekova

THE THIRD SECTOR "IN VIEW" OF LOCAL AUTHORITY AND LOCAL ADMINISTRATION (EXPERIENCE OF MUNICIPALITY OF PLOVDIV)

Simeon Petrov

ADVOCACY COALITIONS IN POLICY COMMUNITIES

Venko Petkov

IMPROVING THE ROLE OF THE COURT ADMINISTRATOR AS PREMIUM FOR PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE ADMINISTRATION OF THE JUDICIARY IN BULGARIA

Galina Stoyanova

THEORETICAL PROBLEMS OF RESEARCH ON PREVENTION POLICIES

Atanas Zhdrebev

A DISREGARD FOR THE INSTITUTIONAL ROLES IN THE POLITICAL DISCOURSE BY THE PRIME MINISTER

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КСЕНОФОБИЯТА: ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ

Александър Маринов

Резюме

Статията представя систематичен обзор на политиките за противодействие на явлениято „ксенофобия“, придобило особен политически, масовопсихичен и етичен резонанс в контекста на засилващите се процеси на глобализация и международна миграция. Разгледан е историческият процес на разработване и развитие на тези политики на глобално (световно), европейски и национално равнище. Изясняват се някои съществени теоретико-методологически проблеми на оценката, в частност на ефективността и ефикасността на политиките за противодействие на ксенофобията.

Ключови думи: публични политики, ксенофобия, ефективност, ефикасност, расизъм

POLICIES TO COUNTERACT XENOPHOBIA: HISTORICAL DEVELOPMENT AND TOPICAL ISSUES

Aleksandar Marinov

Abstract

The article presents a systematic review of policies against racism and xenophobia, considering the growing political and psychological impact of the phenomena in recent decades. The main focus is on historical analysis of those policies at global, EU and national level. Some important conceptual conclusions are outlined regarding evaluation of overall effects of policies against racism and xenophobia.

Key words: public policies, xenophobia, effectiveness, efficiency, racism

1. Концептуално въведение

В настоящия текст понятието „политика“ се използва в смисъла на *насока, план за действие, набор от практически стъпки, насочени към решаване на конкретни проблеми на обществото и на общностите*. Например, говори се за „данъчна политика“, „образователна политика“, „здравна политика“ и т.н. В англоезичната литература този смисъл на понятието се обозначава с термина *policy*, а в българската научна литература се използват изрази като „публична политика“ или „конкретна политика“.

Независимо от факта, че държавата и правителството имат преимуществено положение при формирането и реализирането на публичните политики, много по-точно е политиките да се разглеждат като продукт на по-широки обществени сили. Иначе казано, политиките *би трябвало* да се предизвикват, направляват, съобразяват, провеждат и контролират от тези, които са заинтересовани от тях. Съвместно всички участници,

заинтересовани в дадената публична политика (или част от тях), вкл. компетентните в случая държавни органи и администрации, образуват *мрежата на тази политика*. Така някогашната пирамида на политическото управление постепенно се заменя от хоризонтално обвързана общност от създатели и реализатори на съответната публична политика. Както посочва Татяна Томова, тази общност или мрежа оформя „железния триъгълник на взаимодействието, в който участват изпълнителната и законодателната власт и групите по интереси ... взаимодействащите си в конкретните мрежи корпоративни организации, правителството и администрацията не са антагонистични, а допълващи се елементи на процеса на политиките” (Брайкова, 2003, с. 28).

Следващото необходимо концептуално уточнение е свързано с понятието „*ксенофобия*”. Възприети са подходът и дефинициите, представени в изследването на Дончо Градев (Градев и Маринов, 2017, глава първа), като следва да бъдат открити следните ключови положения:

Първо. Ксенофобия буквално означава „страх от чужденци“, но често в думата се влага и съдържанието на „омраза към чужденци“. Най-общо ксенофобията може да се определи като „разпространена в дадена общност нагласа на враждебност към индивиди с чужд за общността произход“.

Второ. Ксенофобията е форма на диспозиционен, афективен и поведенчески предразсъдък, най-често към мигранти или лица, възприемани като чужденци.

Трето. В исторически план понятието е било използвано, за да подчертае чувството на страх от външни на общността хора.

Четвърто. Доминиращите елементи в определението на ксенофобията са: разделение в психологически и социален смисъл между дадени общности; преживяване на реакция на заплахата и страх при междугруповото общуване; предразсъдъчна нагласа на недоверие към отделни лица и групи, които идват предимно неканени в определени селища, региони или държави.

Пето. Ксенофобията е израз на конструирано различие между хората, придружено от преживяване на нетолерантност, достигащо висока степен на омраза и готовност за агресивност към другите.

Шесто. Ксенофобията е обвързана с редица сродни социални и социалнопсихични явления като: предразсъдъци, дискриминация, социални нагласи, агресия, национализъм, социална и психична дистанция, стигматизиране, етноцентризъм, расово различие, мултикултурни конфликти и др.

Седмо. В съвременността обемът на понятието за ксенофобия се разширява в сравнение с началната му употреба. Ксенофобията вече не е само страх и омраза към чужденците – тя се приема и като *негативно отношение към различните*. На другите се приписват неагативни характеристики, които се приемат като непреодолими и по неизбежност налагат организирана конфронтация с цел неутрализиране на външната заплахата.

Осмо. Един въпрос, който постоянно възниква е *доколко външната заплахата е реална или въображаема*. Доколкото ксенофобията се интерпретира в термините на предразсъдъчните отношения между хората, заплахата се определя като фиктивна и нелогична – каквото е съдържанието на термина „фобия“.

Има обаче ситуации, в които разрушителните последици от ксенофобията излизат от границите на социалнопсихологическия анализ и стават проблем на управленските институции и политики. Враждебността към другите (различните) може да се обуславя не само от въображаеми, но и от реални (в една или друга степен) обстоятелства, които могат да бъдат осъзнавани повече или по-малко адекватно.

Накрая, трябва да се отчита, че явлението „ксенофобия“ сравнително късно се превръща в самостоятелен обект на управленски политики. В исторически план за дълъг

период от време това явление се разглежда имплицитно, като част от по-общата проблематика на расизма, респективно, не представлява самостоятелна проблемна област. В последните десетилетия тази картина се променя съществено.

2. Генезис и историческо развитие на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията

Противодействието срещу расизма и ксенофобията има дълга история. Поради растящата интернационализация, а по-късно и глобализация, решаването на тези проблеми отдавна не е възможно в рамките на една отделно взета страна или регион. Особено през последните две десетилетия се наблюдава сложна система от взаимодействия на процеси, протичащи на три равнища – международната общност като цяло, основните организации (съюзи) от страни, националните държави. По-нататък ще бъде направен кратък преглед на документите и политиките на тези три равнища, насочени към противодействие срещу расизма и ксенофобията.

2.1 Решения и документи на ООН

След приемането на *Хартата на ООН* през 1945 г., която определя ключовото значение на гарантирането на правата и фундаменталните свободи на всички човешки същества, независимо от раса, пол, език и религия, международната общност полага упорити усилия за постигане на напредък в противодействието срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и сродните прояви на нетолерантност. Подписани са множество междудържавни споразумения, съгласуват се националните законодателства, влизат в действие редица международни инструменти за защита на човешките права. И все пак, визираните явления не само не са премахнати, а (в нови форми и в резултат на нови причини) придобиват все по-тревожни мащаби и последици. Поради тази причина е полезно да се проследи еволюцията на международните усилия за изработване на общоприети рамки на политиките за тяхното ограничаване.

Същинската отправна точка на борбата срещу расизма и ксенофобията в съвременния смисъл на понятието е фиксирана през 1948 г., когато Общото събрание на ООН приема *Всеобщата декларация за правата на човека*, в чл. 1 на която се заявява: „Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Те са надарени с разум и съвест и следва да се отнасят помежду си в дух на братство.”

До началото на 60-те години на ХХ в. усилията на международната общност са съсредоточени върху проблемите на расовата дискриминация в т.нар. несамоуправляващи се територии, доколкото премахването на расизма се разглежда като естествен резултат от процеса на деколонизация. Общото събрание на ООН многократно изразява подкрепа на правата на потиснатите народи, особено в страни като Южна Африка, Намибия и Южна Родезия.

Следващата важна стъпка е приемането – отново от Общото събрание през ноември 1963 г. – на *Декларацията на ООН за премахване на всички форми на расова дискриминация*. Прави впечатление, че в преамбюла на декларацията изрично е отбелязано, че въпреки постигнатия напредък, дискриминацията, основана на раса, пол или етнически произход, продължава да буди сериозна загриженост. В чл. 1, като се препотвърждават принципите, залегнали в *Хартата на ООН* и във *Всеобщата декларация за правата на човека*, се обръща изрично внимание на *фундаменталното им значение за поддържане на добри международни отношения*: „Дискриминацията на човешки същества на основата на раса, цвят на кожата или етнически произход се осъжда като ... пречка за приятелски и мирни отношения между нациите и като обстоятелство, способно да наруши мира и сигурността

между народите”. В същото време, трябва да се има предвид, че тази декларация няма правна обвързваща сила.

Две години по-късно, през декември 1965 г., Общото събрание на ООН приема *Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация*, която представлява задължителен инструмент, влязъл в сила от 4 януари 1969 г. и ратифициран към 2016 г. от 155 държави. В документа расовата дискриминация е дефинирана като „всякакво разграничаване, изключване, ограничаване или предпочитане, основано на раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност, която има за цел да осуети или ограничи признаването, получаването или упражняването на човешки права и фундаментални свободи”. Държавите – страни по Конвенцията, учредяват Комитет за премахване на расовата дискриминация, първият по рода си орган за мониторинг на спазването на международен договор в областта на човешките права. Комитетът има за основна задача да осъществява надзор за прилагането на Конвенцията чрез преглед на отчетни доклади на държавите – страни по нея.

През 1968 г. в Техеран е проведена първата *Международна конференция за човешките права*, свикана с конкретната цел да вземе решения относно *криминализирането на расистките и нацистките организации*. През ноември 1969 г. Общото събрание на ООН взима решение да обяви 1971 г. за *Международна година на действието срещу расизма и расовата дискриминация*. Отправя се настоятелен апел към всички държави да активизират усилията си за изкореняване на расовата дискриминация в съвременните ѝ форми, вкл. неонацизма и апартейда.

В резултат на опита от провеждането на Международната година на действието срещу расизма и расовата дискриминация, през ноември 1972 г. Общото събрание на ООН обявява периода от 1973 до 1982 г. за *Декада на действието за борба срещу расизма и расовата дискриминация*. Програмата на декадата е структурирана около идеята да се проведе мащабна световна образователна кампания относно прилагането на инструментите на ООН за премахване на расовата дискриминация. Основните цели са:

- утвърждаване на човешките права и основните свободи за всички, без оглед на раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност;
- изкореняване на расовите предразсъдъци, расизма и расовата дискриминация;
- предотвратяване на прилагането или разпространението на расистки политики;
- противодействие на подкрепата за расистките режими, или, като цяло, „изолиране и опровергаване на погрешните и митологизирани възгледи, политики и практики, които допринасят за расизма и расовата дискриминация, за да се сложи край на расистките режими”.

В средата на Декадата, през 1978 г., в Женева се провежда *първата Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация*. Приетите от конференцията документи – Декларация и Програма за действие – подчертават за пореден път погрешността на расистките възгледи и заплахата, която те представляват за приятелските отношения между хората и народите. По-конкретно, в Декларацията се посочва:

„Всяка доктрина за расово превъзходство е научно невярна, морално осъдима, социално несправедлива, опасна и не може да бъде оправдана на каквото и да е основание.

Всички хора и всички групи от хора са допринесли за напредъка на цивилизацията и културите, които представляват общо наследство на човечеството.

Всички форми на дискриминация ... основани на теорията за расовото превъзходство, изключителността и омразата, представляват нарушение на основните човешки права и

застрашават приятелските отношения между хората, сътрудничеството между нациите, международния мир и сигурност.”

В декларацията специално се осъжда апартейдът като „крайна форма на институционализиран расизъм”, престъпление срещу човечеството, оскърбление срещу достойнството на човешката раса и заплаха за мира и сигурността в света. В допълнение, препоръчва се – поради дълбоките икономически неравенства, предизвикани от расовата дискриминация – усилията за борба срещу расизма да включват мерки, насочени към подобряване на условията на живот на всички мъже и жени.

През август 1983 г. в Женева се провежда *втората Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация*, която има за задача да направи преглед и да оцени резултатите от Декадата на действието за борба срещу расизма и расовата дискриминация и да набележи конкретни мерки за прилагане на инструментите на ООН за премахване на расизма, расовата дискриминация и апартейда. Освен че потвърждава известните позиции и оценки, Декларацията, приета на конференцията, предупреждава, че „расизмът и расовата дискриминация продължават да бъдат язви, които трябва да бъдат излекувани в целия свят”. Призовава се да бъдат предприети мерки срещу всички идеологии и практики, от рода на апартейда, нацизма, фашизма и неофашизма, основани на расова или етническа изключителност и нетолерантност, омраза, терор или систематично отричане на човешките права и основни свободи. В допълнение, обръща се внимание на двойната дискриминация, на която са подложени жените. Подчертава се спешната необходимост от мерки за защита на правата на бежанците, имигрантите като цяло и работещите имигранти в частност. Препоръчва се подготовка на втора Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация.

През ноември 1983 г. Общото събрание на ООН обсъжда доклада на втората Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация и със загриженост формулира извода, че независимо от усилията на международната общност, основните цели на първата Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация *не са били постигнати* и че милиони човешки същества продължават да бъдат жертви на различни форми на расизъм, расова дискриминация и апартейд. Общото събрание обявява следващите десет години за *втора Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация*.

Един от най-съществените моменти в Програмата за действие през втората Декада е нейното фокусиране върху премахването на апартейда. В резултат на това Общото събрание на ООН се обръща с искане към Съвета за сигурност на ООН да разгледа налагането на задължителни санкции срещу режима в Южна Африка. Също така, подчертава се особената роля на медиите при разпространението на информацията относно методите и техниките за борба с расизма, расовата дискриминация и апартейда. Други препоръки обхващат действия за утвърждаване и защита на човешките права на лицата от малцинствените групи, коренното население и мигрантите, както и за осигуряване на ресурси за подкрепа на жертвите на расова дискриминация. Към края на втората Декада е постигнат един от най-големите успехи на ООН в борбата за защита на човешките права – през 1990 г. южноафриканското правителство освобождава от затвора Нелсън Мандела и започва демонтирането на системата на апартейда.

През юни 1993 г. във Виена се провежда *третата Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация*, която приема Декларация и План за действие, съдържащи съществени нови моменти в глобалната политика в тази област. Преди всичко, подчертава се взаимозависимостта и неделимостта на всички човешки права. На второ място, въпреки че се приветства края на апартейда в Южна Африка, с тревога се констатира надигането на нова вълна от нетолерантност, ксенофобия, расизъм и расова дискриминация в много страни по света и се подчертава необходимостта от неотклонни усилия за защитата на правата на малцинствата, жените и коренните народи. *Това е първият форум от подобен*

мащаб, на който изрично се споменава и се отделя специално внимание на явленията, обозначаващи с понятието „ксенофобия“.

През декември 1993 г. Общото събрание на ООН взема решение за обявяване на следващата, *трета Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация (1994-2003 г.)*. През същата година за пръв път е определен специален докладчик на Комисията за човешките права, който да направи преглед на съвременните форми на расизъм, расова дискриминация, ксенофобия и сродни феномени на нетолерантност. Докладчикът отделя специално внимание на институционализираните и непреки форми на расизъм и расова дискриминация спрямо национални, расови, етнически, езикови и религиозни малцинства и групи мигранти в целия свят. За пръв път в този доклад се отделя място на *новите проявления на расизма и ксенофобията в развитите (най-вече западни) страни*.

Третата Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация бележи *съществено разширяване и задълбочаване на научните и политическите виждания и оценки за съвременния расизъм*, най-вече изразено в констатацията, че всички страни в света (а не само някои, например развиващи се) са засегнати или застрашени от тези явления. Обосновава се *необходимостта от много по-сериозно научно изучаване на корените и причините за расизма, ксенофобията и сродните прояви на нетолерантност*. Международната общност ясно посочва необходимостта от неотложни и действени мерки за предотвратяване на избухването на конфликти, причинени от расизъм и расова дискриминация.

На челно място в дневния ред излизат проблемите на *етническите прочиствания и геноцида*, както и на институционализирането на ксенофобията в някои държави, предприемащи специални мерки срещу трудовите мигранти. Отчита се, че *задълбочаването на процесите на глобализация поражда нови социални напрежения*, които изискват нови методи и нова обществена съпричастност за успешна борба с расизма. Премахването (или много по-високата „пропускливост“) на националните граници води до засилване на тенденцията към многообразие и съжителство на множество култури практически във всяко съвременно общество, но тази тенденция често е съпътствана от нови, по-драстични неравенства и форми на социално изключване.

През 1997 г. Общото събрание на ООН взема решение за свикване на нов международен форум, но с по-широк предмет - Световна конференция срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и сродните прояви на нетолерантност, която да бъде проведена няколко години по-късно (заради необходимостта от сериозна подготовка) в Дърбан, Южна Африка. Подчертавайки необходимостта от задълбочено и цялостно разбиране на корените на нетолерантността, през 1999 г. Генералният секретар на ООН заявява по повод на Световния ден за премахване на расовата дискриминация: „Почти всички ще се съгласим, че хората не се раждат расисти, те стават такива в определени условия ... Невежеството и предразсъдъците са ужасните деца на пропагандата. Следователно, нашата мисия е да противопоставим на невежеството знание, на арогантността – толерантност, а на изолацията – протегнатата ръка на щедростта“. Без съмнение вярно, но и до днес останало далеч от реализация пожелание.

През септември 2001 г. конференцията в Дърбан приема с консенсус два документа, които и към настоящия момент играят ролята на основен ориентир за глобалното противодействие срещу расовата дискриминация и ксенофобията. Декларацията от Дърбан и съпътстващият я План за действие предлагат качествено нова рамка, която приема за изходна позиция твърдението, че *никоя една страна в света не може да претендира, че няма проблеми с нетолерантността, в частност, с расизма*. Расизмът и ксенофобията са определени като *глобални проблеми, чието решаване е възможно единствено с всеобщи усилия*. За пръв път е изработен действително системен подход, който включва дългосрочни

препоръки и набелязва взаимосвързани стъпки, подлежащи на осъществяване на всички равнища – национално, регионално и международно.

Декларацията от Дърбан възлага основната отговорност за борбата срещу расизма и ксенофобията на *националните държави*, които, с активното участие на гражданското общество, трябва да разработят и приложат необходимите стратегии, политики, програми и мерки. Специално внимание е отделено на противодействието срещу дискриминацията по отношение на африканците и лицата от африкански произход, азиатците и лицата от азиатски произход, коренното население, мигрантите, бежанците, малцинствата, ромите и други групи. Подчертава се, че бедността, икономическата изостаналост, маргинализацията, лошото образование, социалното изключване и големите неравенства имат силна връзка с расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и сродните феномени на нетолерантност.

В документите от Дърбан са включени редица конкретни препоръки по отношение на националните законодателства и административните практики, в т.ч. се обръща сериозно внимание на установяването и превенцията на случаите на неправомерно поведение на длъжностни лица, мотивирано от расизъм и ксенофобия и на оказването на всеобща помощ на жертвите на подобни феномени. В първите години след конференцията от Дърбан се наблюдават редица положителни промени, свързани с прилагането на препоръките и системния преглед на тяхното прилагане. В този дух са и констатациите на заседанието на междуправителствената група в Женева през 2009 г. (документът е известен като „Дърбан 2”).

След избухването на глобалната финансово-икономическа криза през 2008 г. и особено след дестабилизирането на цели региони в резултат на войни, граждански конфликти и целенасочени външни намеси, довело до рязко нарастване на потоците от бежанци и мигранти, оптимизмът относно глобалната политика за борба срещу расизма и ксенофобията започва да отстъпва място на нарастваща тревога от нови и интензивни предизвикателства. Преди всичко, налага се необходимостта от съществено преразглеждане на част от обясненията на причините за възникването и устойчивостта на феномените на расизъм и ксенофобия, както и на моделите за разработване на политики в обществата с множество различни културни общности и образци на поведение. Започва голямата теоретична и политическа дискусия на тема „мултикултурализъм”, към която ще се върнем в по-нататъшното изложение.

2.2 Политики на Европейския съюз

Според член 2 от Договора за Европейския съюз борбата за премахването на всякаква дискриминация е една от целите на Съюза, а Договорът за функционирането на Европейския съюз предоставя на Съвета на Европейския съюз правомощието „да предприема подходящи действия за борба срещу дискриминацията, основана на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждания, възраст или сексуална ориентация”. Прилагането на тези постановки е предизвикало въвеждането на множество директиви, създаващи нормативната основа за защита от дискриминация в ЕС. Сред тях трябва да бъдат открити Директива 2000/43/ЕС, прилагаща принципа на равното третиране на лицата независимо от техния расов или етнически произход, и Директива 2000/78/ЕС, установяваща общата рамка за равнопоставено третиране в сферата на заетостта и професиите; основополагащо значение по-късно придобива приетата през 2007 г. Харта на основните права на Европейския съюз.

Основният орган на ЕС, отговорен за противодействие на дискриминацията и ксенофобията и защита на основните права, е Агенцията за основните права (European Union Agency for Fundamental Rights - ECJRA). В съответствие с Регулация (ЕС) 168/2007 от 2007, целта на агенцията е да предоставя съвети на институциите на ЕС и на страните-членки по

политиките за защита на основните права и тяхното осигуряване чрез правните инструменти на Съюза на и на отделните страни.

Основните задачи на агенцията включват:

- Набиране, анализ и разпространение на обективни, надеждни и сравними данни;
- Разработване на нови методи за подобряване на сравнимостта и надеждността на данните;
- Организиране на изследвания по проблемите на основните права;
- Подготовка и представяне за публично обсъждане на анализи и одклади по конкретни проблеми, както по собствена инициатива, така и по поръчка на европейските институции;
- Разширяване на диалога с европейските институции, страните-членки, Съвета на Европа и гражданското общество с оглед подобряване на публичното осмисляне на проблематиката на основните права.

Агенцията осъществява дейността си на основата на петгодишна програма, съгласувана с Европейския съвет и Европейския парламент, чиито основни приоритети са противодействието срещу расизма, ксенофобията и нетолерантността, защитата правата на уязвимите групи и на равнопоставеността на половете като ключови измерения на защитата на основните права. Агенцията изгражда пълноценно сътрудничество с другите европейски институции, националните органи и гражданското общество с помощта на Платформата за основните права (Fundamental Rights Platform).

На европейско равнище следва да се отбележи и ролята на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (Organisation for Security and Cooperation in Europe - OSCE) и на нейното специализирано в дадената област звено – Службата за демократични институции и човешки права (Office for Democratic Institutions and Human Rights), в чиито правомощия се откроява задачата за мониторинг на актовете и престъпленията на омраза.

На поредица от срещи на Съвета на министрите на ОССЕ през последните десет години неизменно се подчертава значението на борбата срещу нетолерантността и дискриминацията като ключово измерение на концепцията за сигурност в света. На тази основа страните, членуващи в организацията, изразяват решимост да противодействат на всякакви актове и престъпления на омразата, вкл. прояви на агресивен национализъм, расизъм, шовинизъм, ксенофобия, антисемитизъм, дискриминация срещу християни, мюсюлмани и членове на други религиозни общности.

Друга важна институция с оглед политиките за противодействие на ксенофобията е *Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността* (European Commission against Racism and Intolerance - ECRI), специализиран орган на Съвета на Европа за борба с расизма, ксенофобията, антисемитизма и нетолерантността на целия европейски континент. Основните насоки на дейност на комисията са:

- Мониторинг на процесите в отделните страни;
- Общи препоръки по политиките;
- Информация и комуникация със структурите на гражданското общество.

Важен момент в развитието на европейските политики за противодействие на расизма и ксенофобията е продължителната дискусия около проекта за *Рамково решение 2008/913 на Съвета на Европейския съюз относно борбата с определени форми и прояви*

на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право и последвалото приемане на самия документ.

Предложението на Европейската комисия за разглеждане и приемане на посоченото Рамково решение се основава на анализа на опита от прилагането на Съвместно действие 96/443 от 1996 г. и в частност на извода, че съществуват трудности в правното сътрудничество, които се дължат най-вече на *различията между законодателните подходи* в държавите членки. Оттук се извежда констатацията, че е налице видима необходимост от по-нататъшно сближаване на наказателните законодателства на страните-членки, за да се гарантира прилагането на ясно и цялостно законодателство за ефикасна борба срещу расизма и ксенофобията. Най-важната предлагана промяна е, че за разлика от Съвместното действие, което дава възможност за избор на всяка държава дали да криминализира определени изброени поведения или не, проектът за Рамковото решение *задължава държавите-членки да третират този списък от поведения като криминални престъпления*. Друга новост е специалното внимание, отделено на т.нар. трансграничен расизъм – явление, което започва да става все по-видимо в края на 90-те години на миналия век.

И в предложението на Европейската комисия, и в различните варианти на проекта за Рамковото решение се отбелязва изрично, че успешната борба срещу расизма и ксенофобията изисква разработване на *цялостна, системна рамка от политики* и че би било неправилно да се възлагат големи очаквания единствено или главно на наказателноправните инструменти. В същото време се защитава позицията, че тези инструменти, респективно тяхното синхронизиране, са необходими с оглед противодействието срещу особено сериозните прояви на расизъм и ксенофобия.

Продължителната дискусия в Съвета на Европейския съюз представлява съществен изследователски интерес, защото откроява някои *характерни пречки и предизвикателства към разработването и прилагането на политиките за борба с расизма и ксенофобията* на всички равнища и особено на равнището на ЕК и на отделните държави-членки на Съюза. Така например, дълго време в Съвета не може да се постигне съгласие поради *различните позиции относно приемливия баланс между наказателната репресия спрямо расисткото поведение и гарантирането на общоприемлива степен на свобода на изразяването*. Поради това Европейската комисия се обръща към Мрежата на независимите експерти по фундаменталните права към ЕС със задание да бъдат разработени по-задълбочени и конкретни становища по основните спорни моменти. В края на краищата, след почти седем години преговори, е постигнат известен компромис и Рамковото решение е прието, но в него изрично е записано, че „тъй като културните и правните традиции на държавите-членки се различават в известна степен, особено в тази област, пълно хармонизиране на националните законодателства понастоящем е невъзможно” (Рамково решение 2008/213, с. 1).

Една от съществените пречки е свързана с възприемането на ясно и достатъчно съдържателно *правно определение на расизма и ксенофобията*, в частност, въвеждането на *обосновано разграничение между двете понятия*, каквото научната теория прави, независимо от връзката и частичното припокриване между посочените явления. В оригиналното предложение на Европейската комисия за Рамковото решение е записано, че „расизъм и ксенофобия” означават „разбиране за расата, цвета на кожата, произхода, религията или убежденията, националния или етническият произход като фактор, определящ ненавист към дадени индивиди или групи”.

Проблем възниква, тъй като Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация има определение единствено на понятието „расова дискриминация”, но не и на расизъм. Според някои интерпретации ориентир за попълване на тази празнота може да бъде чл. 4 на Конвенцията, който изисква от държавите – страни

по Конвенцията, „да обявят за наказуемо от закона всяко разпространяване на идеи, основани на расово превъзходство или омраза, подбуждане към расова дискриминация, както и актове на насилие или подбуждане към такива актове спрямо която и да е раса или група от лица с друг цвят на кожата или етнически произход”.

В хода на дискусиите по проекта за Рамковото решение често се цитира и едно становище на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI), в което расизмът се дефинира като „убеждение, че основание като раса, цвят на кожата, език, религия, националност или национален и етнически произход може да оправдае принижаването на лице или група от лица, или претенцията за превъзходство от страна на лице или група от лица” (ECRI, General Policy Recommendation No. 7, 2002).

По-нататъшна конкретизация предлага *Обяснителният меморандум*, приложен към цитираното становище на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността, където е записано, че „расизмът трябва да се разбира в широк смисъл, включващ явления като ксенофобия, антисемитизъм и нетолерантност”, а изразът „основания като” при дефинирането на расизма цели изработването на „отворен списък от основания, които може да бъде допълван в съответствие с промените в обществото” (Ibid.). Същевременно, Обяснителният меморандум изрично допуска, че за разлика от дефиницията за расова дискриминация (която трябва изрично да е записана в закона), държавите-членки на ЕС могат да преценят дали да включат или не определение за „расизъм” в своето наказателно законодателство. Допълва се, че ако се възприеме подхода за включване на такова определение, то тогава трябва да бъде приложен не отворен, а изчерпателен „списък от основания”, за да се спази принципът на предвидимост, имащ ключова роля в този клон на правото.

Едно от редките конкретни определения на понятието „ксенофобия” за целите на публичните политики откриваме в съвместен работен документ на Международната организация по миграция, Международната организация по труда и Върховния комисариат на ООН за човешките права, където е записано, че „*ксенофобията се изразява в нагласи, предразсъдъци и поведение, които отхвърлят, изключват и често представят в най-негативна светлина определени лица на основанието, че те са външни или чужденци за дадена общност, общество или национална идентичност*” (ILO, IOM and OHCHR, 2001, p. 12). Като цяло, обаче, не съществува универсално приета дефиниция на понятието „ксенофобия”, което води до произволната му употреба в различни политически и управленски документи и до трудно преодолими проблеми с оглед съгласуването на съответните политики на наднационално равнище.

В хода на прилагането на Рамковото решение от 2008 г. постепенно се интерпретират и изясняват съдържателните характеристики на явленията, обозначаващи като „расизъм и ксенофобия”, срещу които трябва да се противодейства (в конкретния случай със средствата на наказателното право). Така например, в Доклада на Европейската комисия пред Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз относно прилагането на Рамковото решение пред 2013 г. е записано, че то е насочено срещу „два типа престъпления, общоизвестни като расистки и ксенофобски език (реч) на омразата и престъпления на омразата” (European Commission, 2014, p. 3), въпреки че в изрична бележка под линия се уточнява, че тези два термина не се използват в оригиналния текст на Рамковото решение).

По-нататък се прави анализ на мерките, предприемани срещу проявите на расистки и ксенофобски език (реч) на омразата, дефинирани в Рамковото решение, и по-конкретно:

- Публично подбуждане към насилие или омраза, насочено срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност;

- Публично оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на престъпления на геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления (определени в статута на Международния наказателен съд и в Хартата на Международния военен трибунал), насочено срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност, когато действието е извършено по начин, който може да подтикне към насилие или омраза срещу такава група или нейн член.

Цитираният доклад на Европейската комисия очертава някои общи проблеми при прилагането на Рамковото решение, които имат отношение към по-цялостния анализ на подхода за разработване, съдържанието и ефектите от европейските политики за противодействие срещу расизма и ксенофобията.

Например, посочва се, че националните власти, отговорни за разследването и наказателното преследване, се нуждаят от практически инструменти и умения, за да са способни да идентифицират и разкриват правонарушенията, предвидени в Рамковото решение, както и от капацитет за по-ефективна комуникация и взаимодействие с жертвите на такива престъпления. Подчертава се, че все още има дефицит на познания за релевантното законодателство и на ясни насоки за действие в сложни ситуации. Препоръчва се формиране на специализирани полицейски и прокурорски звена за разследване на езика и престъпленията на омразата, разработване на подробни наръчници, както и интензивно обучение на полицейските служители, прокурорите и съдиите, натоварени с прилагане на нормативната уредба. В този контекст се отбелязва необходимостта от целенасочени усилия за повишаване способността за противодействие на проявите на расизъм и ксенофобия в интернет, най-вече за идентифициране на авторите на незаконното съдържание в мрежите и неговото премахване – речта на омразата поражда нови предизвикателства пред експертизата, ресурсите и сътрудничеството на полицейските и съдебните органи.

Специално внимание се отделя на необходимостта от подобряване на *взаимодействията в мрежите за политики* в сферата на противодействието срещу расизма и ксенофобията, най-вече между правоприлагащите органи, организациите на гражданското общество и другите заинтересувани страни, с оглед пълноценната обмяна на информация и разпространението на добри практики.

Като особено характерен проблем при речта и престъпленията на омразата се посочва *ниския дял на подаване на оплаквания и официално регистриране на този тип деяния* – поради техния специфичен характер жертвите често предпочитат да се обърнат към организации за подпомагане на пострадалите, а не към полицията. Данните от отделните страни показват, че една част от оплакванията не се регистрират, или не се прави подробно описание на историята на случая; в държавите-членки се наблюдава голямо многообразие от подходи и процедури за събиране, организиране и обработка на сведенията за престъпления по расистки и ксенофобски подбуди, което силно затруднява изработването на надеждни сравнителни анализи и оценки. Това е само част от по-общата проблемна област на *осигуряването на надеждна, сравнима и систематично набирана информация*, необходима за ефективността на политиките срещу расизма и ксенофобията.

Обобщаваща преценка за ефективността и перспективите на политиките на ЕС срещу расизма и ксенофобията преди рязката промяна на обстановката (след надигането на безпрецедентната вълна от бежанци и мигранти през последните няколко години) е представена в Доклада на Европейската комисия за прилагането на Хартата за основните права на ЕС през 2013 г. Специалният раздел, озаглавен „Прояви на нетолерантност, расизъм и ксенофобия в ЕС”, започва с констатацията, че „през 2013 г., както и през предходната година, в ЕС бяха установени редица сериозни инциденти на расизъм и ксенофобия, вкл. прояви на расистка и ксенофобска реч и престъпления на омразата срещу роми и имигранти” (European Commission, 2014, p. 71).

Посочва се, че през посочената година към Европейската комисия са били адресирани значителен брой питання от страна на Европейския парламент, засягащи проблеми на расизма, ксенофобията и антисемитизма, в т.ч.:

- Случаи на предполагаемо ксенофобско насилие над етнически малцинства и имигранти;
- Прояви на расизъм и ксенофобия срещу някои малцинства;
- Изявления и действия на някои екстремистки партии и организации, подбуждащи расистка и ксенофобска омраза.

Според комисията, това е факт, който подчертава необходимостта държавите-членки да увеличат усилията си за решаване на тези проблеми, особено от гледна точка на ефективното прилагане на законодателството на ЕС, забраняващо расистка или ксенофобска реч на омразата, както и поведениа, подбуждани от расистка и ксенофобска мотивация.

Важен момент в доклада на Комисията е констатацията, че „данните, събрани от Агенцията на ЕС за основните права (FRA) показват, че расизмът, дискриминацията, екстремизмът и нетолерантността представляват актуално и голямо предизвикателство пред Европейския съюз” (Ibid., p. 72).

По-конкретно, цитирани са следните резултати от проучвания, възложени от FRA:

- Изследване на представите, свързани с престъпления на омраза показва, че около една трета от лицата от еврейски произход и почти 40 на сто от имигрантите са претърпели някаква форма на антисемитски (ксенообски) тормоз през последните пет години, а средно около една четвърт – през последната година преди интервюирането;
- Около 45 на сто от лицата от еврейски произход и почти 60 на сто от имигрантите изразяват опасения, че могат да бъдат обект на вербална нетолерантност или дискриминация, докато почти една трета споделят страх, че могат да станат жертви на физическо насилие;
- Над една четвърт от респондентите избягват определени места и прояви, защото се чувстват застрашени като евреи или имигранти;
- Почти 60 на сто от интервюираните лица от еврейски произход, споделят, че през последната година са чули някой да твърди, че Холокоста е измислица или че историческите факти за него са силно преувеличени;
- Почти две трети от респондентите, които са преживели физическо насилие или заплахата от насилие през последната година не са подали жалба в полицията или в друга държавна институция;
- Най-впечатляващо е, че над 80 на сто от изследваните лица, преживели някаква форма на расистка, ксенофобска или антисемитска дискриминация, не са информирани за съществуването на законодателство, което защитава правата им (вж. по-подробно FRA, 2013).

Проучванията на Агенцията на ЕС за основните права показват, че силно негативно влияние и разглежданата област оказва засилващото се присъствие в парламентите на редица страни от ЕС на партии, които пропагандират екстремистка идеология, насочена конкретно срещу нелегалните имигранти, евреите и ромите, както и появата на паравоенни

организации, подготвящи и извършващи системни действия на расистко и ксенофобско насилие.

Оценката на FRA, подкрепена в доклада на Европейската комисия е, че приемането на законодателство, даващо възможност за противодействие (вкл. за наказателно преследване) на тежките прояви на расизъм, ксенофобия и други форми на нетолерантност, не е достатъчно, ако не бъде подкрепено от енергични усилия за ефективното му прилагане. Отбелязва се, че недостатъчни са действията и ресурсите за подпомагане на жертвите на расизма и ксенофобията в страните от Европейския съюз в изпълнение на Рамковото решение 2008/913. Изразява се безпокойство от широкото разпространение на предразсъдъци и поведения на омразата на всички равнища – от всекидневни актове, извършвани от индивиди на улицата или в интернет, до мащабни закононарушения, реализирани от организирани екстремистки групи и дори от държавни институции.

2.3 Политики на национално равнище

Политиките за противодействие на расизма, ксенофобията и сродните форми на нетолерантност на равнището на националните държави се отличават с голямо многообразие, въпреки общата насоченост, определена от международното право, решенията на международната общност и на европейските институции. Тук силно влияние оказват специфичните особености на сложен комплекс от исторически, политически, икономически, географски, културни и други фактори.

Тук анализът ще бъде ограничен до основните характеристики на съвременните политики в разглежданата област, провеждани от държавите-членки на Европейския съюз. Допълнителен аргумент за това изследователско ограничение е, че всички страни от ЕС са ратифицирали основните актове на ООН в областта на човешките права, в частност – на борбата срещу расизма и ксенофобията (въпреки че някои от тях са изразили резерви към отделни текстове), а също наличието на общи политически и нормативни рамки, разгледани подробно в предходния параграф.

Характерна особеност на националните политики за противодействие на расизма и ксенофобията в страните от ЕС е, че всички те се провеждат на базата на разработени *цялостни стратегически документи* и оперативни планове за действие в разглежданата област. Това позволява да се направи сравнителен анализ на основните причини за приемане, обосновките, съдържателните особености и ефектите от националните политики. Една почти универсална изходна предпоставка е, че повечето европейски страни отдавна се характеризират със *значителна степен на културно и етническо многообразие*, но тази характеристика бързо се усложнява през последните две десетилетия в резултат на количествено и качествено еволюираните миграционни процеси. В някои от страните от ЕС за сравнително кратък период от време са протекли промени от такъв мащаб, че може да се говори за *дълбоко преструктуриране на обществото*. Например, в Испания само за последните 10 години са били приети над 5 милиона имигранти, което съставлява почти 12 на сто от населението на страната.

В повечето страни от ЕС се наблюдава нарастване (макар и с различни темпове, забележимо по-високи в Западна и Южна Европа) на *расовото, етническото и културното многообразие* със следните основни измерения:

- Голяма част от имигрантите са се установили за постоянно, а значителен дял от тях са получили и гражданство на съответната приемаща страна (понякога наред със запазеното гражданство на страната на произход);

- Това води до своеобразна двойственост на положението им – от една страна, по редица формални признаци те са вече местни жители, но в същото време приелите ги общности продължават да ги смятат и третират като чужденци;
- В резултат от политиката за събиране на семейства голяма част от имигрантите живеят с близките си роднини или с част от тях;
- Нараства броят на младите хора, настоящи или бъдещи граждани на съответната европейска страна, чиито родители не са от местен произход (ако отново използваме пример от Испания, по данни на официалната статистика в тази категория към 2014 г. попадат почти 780 хиляди деца и младежи на възраст до 20 години).

Към категорията на икономическите имигранти (част от които са законни, друга не) трябва да се прибави бързо нарастващият контингент на бежанците и други лица, подлежащи на международна закрила. Пред последните години особено актуален става въпросът за големи групи от хора, които претендират за статут на бежанци, но това е трудно да се установи; още по-сериозни проблеми възникват, когато тези (хипотетични) бежанци проникват на територията на други държави в разрез с установените закони и процедури, което по същество ги превръща в *нелегални имигранти*.

Във всяко проучване за нелегалната миграция обозначаването на това явление е трудна задача, тъй като има много видове и форми на т.нар „нелегалност” и „незаконност”, свързани с влизане, престой или работа на чужденци в трета страна (вж. напр. Triandafyllidou, 2010, р.3). Освен това в ЕС са в употреба редица изрази и термини, които се използват за лица, които влизат незаконно в държавите-членки, имат престой над разрешения или живеят в страните без разрешение за пребиваване, или нарушават имиграционните правила и стигат до експулсиране.

Използват се термините: „нередовни” (irregular), „нелегални” (illegal), „недокументирани” (undocumented), „неразрешени” (unauthorized), които се комбинират с „мигранти”, „имигранти”, „чужденци” или „чужди граждани”, както и „мигранти с нередовен статут”. Някои учени твърдят, че термина „незаконна миграция” внушава престъпно поведение и трябва да се избягва. Според защитниците на човешките права изразът „незаконен имигрант” е унижителен и дискриминационен, тъй като „нито едно човешко същество не е незаконно”.

В най-точния смисъл на понятието „незаконна миграция” обозначава *акта на влизане в страната в нарушение на националното право*, международноправните норми и нормите на Правото на ЕС и се ограничава до незаконно преминаване на границата. При „нелегалната миграция” преминаването на границата и влизането в страната е на законно основание, но впоследствие се стига до просрочване на разрешения престой или липса на виза за пребиваване.

Относно понятието незаконна/нелегална миграция или миграция, неотговаряща на съответни правни норми (illegal или irregular) съществува известна неопределеност и вследствие на това в ЕС липсва общо признат термин. Под нелегална миграция се разбира движение между държавите, което излиза извън рамките на правно регулиране на страните по произход, транзитните и приемащите страни. Нелегалната миграция като явление може да се разглежда от различни страни: от гледна точка на приемащата държава това е незаконно влизане, пребиваване и трудова заетост на нейна територия, ако имигрантите нямат необходимите документи. От гледна точка на страните по произход нелегалността се разкрива, например, в случаите когато едно лице преминава държавната граница без валиден паспорт, документ за пътуване или не отговаря на административните изисквания за излизане от държавата.

Аналогичен подход има и при определяне на понятието „нелегален имигрант”. В Речника по международно миграционно право, издаден под егидата на МОМ, четем: „Нелегален имигрант – това е лице, което няма легален статут в държавата по произход или в приемащата държава по причини, свързани с незаконно влизане, изтичане на срока за пребиваване или действието на визата. Терминът се прилага за мигранти, които са нарушили правилата за влизане, на която и да е държава, както и за всички лица, на които не е разрешено да останат в приемащата държава, поради липса на документи, както и нелегалните работници” (Glosary on Migration. 2004, p.31).

По-конкретно, в ЕС терминът визира широк кръг явления, свързани с незаконното влизане на граждани на трети страни на територията на държавите-членки по суша, море и въздух, включително и транзитните зони на аерогазите. Често това става с използването на неистински или преправени документи или с помощта на организирани престъпни мрежи, занимаващи се с контрабанда и трафик на хора. Освен това има лица, които влизат законно на територията на държава-членка с валидна виза или при безвизов режим, но „надхвърлят срока за престой” или променят целта на пребиваването си без съгласието на властите, както и лица, търсещи убежище, които не напускат държавата след получаването на отказ за предоставяне на закрила (Ibid., pp, 34-35).

В последно време се използва термина „irregular immigration” (нередовна миграция), като по-широк и едновременно с това конкретизиращ смисловото значение на термина „illegal immigration”, който все по често се употребява за отделянето на отделни групи миграционни процеси, свързани с незаконния превоз (контрабанда) на имигранти (human smuggling) и трафика на хора (human trafficking). Може да се каже, че съществува недостатъчна определеност на терминологията и се използват както термините „irregular immigration” и „illegal immigration”, така и „clandestine migration” (скрита миграция) и „undocumented migration” (недокументирана миграция) като синоними.

При почти всички страни от ЕС на преден план през последните две десетилетия излиза един основен въпрос на теоретичните и практическите аспекти на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията, а именно – *какви са ефектите на международната миграция върху състоянието на приемащите общества*. Независимо че в точния научен смисъл това няма пряко отношение към спазването на основните права, нито едно европейско общество вече не е съгласно да определя отношението си към „чужденците” без изясняване на това, *дали, в каква степен и в какво отношение мигрантите влияят върху социалните ценности, норми, традиции, очаквания, йерархии, институции и договори, действащи в приемащото общество с оглед неговото поддържане в стабилно състояние*.

Особено през последните пет години се наблюдава засилващо се внимание към негативното отражение на вълната от бежанци и мигранти – било в най-буквален смисъл (като прояви и тенденции на нарушаване на правните норми), било в по-широк контекст – като поведения, които влизат в противоречие със съществуващите ценности, морални норми, традиции и културни образци в приемащото общество.

В специфичния случай с изследванията на ксенофобията и политиките за противодействие срещу това явление възникват сериозни методологически и практически въпроси, вкл. *всъщност за „фобия” ли става дума, ако формираните нагласи на страх и отхвърляне към чужденците – поне отчасти – се определят не само от невежество, предразсъдъци или ирационални импулси, а от реални факти в даденото общество*. Ето един пример в това отношение.

През февруари 2016 г. немският вестник „Билд” публикува извадки от поверителен доклад на Федералната криминална полиция, озаглавен „Криминалната престъпност в контекста на имиграцията”, според който през 2015 г. имигрантите в Германия са извършили над 208 хиляди престъпления - ръст от 80 на сто спрямо предходната 2014 г.

Всъщност реалният брой на извършените от имигранти престъпления е много по-висок, като се имат предвид две обстоятелства: първо, че докладът включва само разкритите престъпления (според официалните статистически данни в Германия ежегодно се разкриват около 50 на сто от извършените престъпления), и второ, че е отчетена престъпността само в 13 от 16-те федерални провинции (липсват данни за провинция Северен Рейн-Вестфалия, която е с най-голямо население и е приела най-голям брой имигранти, както и за Хамбург, втория по големина град в страната). Според оценки на експерти, реалният брой на престъпленията, извършени от имигранти в Германия през 2015 г. вероятно надхвърля 400 хиляди. Разпространено е убеждението, че реалният мащаб на проблема се прикрива и по политически причини – има данни, че политически и административни ръководители на различни равнища са упражнявали натиск върху полицейски служители да игнорират множество оплаквания за закононарушения, да за не се нагнетява антиимигрантска психоза. Проблемът е, че подобна „политика за борба с ксенофобията” обикновено води до обратни резултати поради невъзможността да се прикрият реални факти.

От публикуваните части на доклада не става ясно какво съдържание германската полиция и криминалната статистика влагат в понятието „имигрант” – дали става дума за лица, пристигнали в страната през последните 12 месеца, или за всяко лице, попадащо в общата категория на мигрантите. Също така, не е обоснован изводът, че „голямото мнозинство от бежанците и търсещите убежище не са въввлечени в престъпни дейности”.

В допълнение, трябва да се има предвид, че в по-голямата част от държавите-членки на ЕС нарастват опасенията (вкл. мотивирани с определени аргументи, които не бива да бъдат пренебрегвани с лека ръка), че при преминаване на определени количествени и качествени граници отражението на миграцията върху социалния ред може да достигне мащаби, изразяващи се в *промяна на идентичността* на приемащото общество, т.е. на съществено изменение на заварените норми и ценности.

Именно в този контекст изследователските и практическите аспекти на ксенофобията и борбата срещу нея трябва да се обвързват с *мерките (политиките), чрез които приемащите общества биха могли, от една страна, да поощрят и оползотворят положителните страни на отражението на миграцията, а от друга страна, да предотвратят или минимизират отрицателните ефекти от миграцията.*

Навсякъде отраженията на имиграцията (разбирани като влияние върху вътрешния ред) предизвикват *организираны усилия от страна на държавата и различни реакции от страна на обществото.*

Първо, всяка съвременна държава предприема мерки – ако не за ограничаване, то със сигурност за определен *подбор на имигрантите*. Второ, навсякъде се прилагат (макар и различни и с различен ефект) политики за ограничаване или премахване на възникващите различия, най-често обозначавани като *политики за интеграция на имигрантите*. Например, формулира се целта децата на имигрантите (второто поколение имигранти) да имат същия шанс да успеят в живота (равен старт), като връстниците си от приемащото общество.

Когато по една или друга причина тази цел не е постигната (особено по отношение на образованието и заетостта), възникват допълнителни негативни процеси – капсулиране на мигрантските общности, сегрегация, недоверие към институциите, предразположеност към радикални идеологии и т.н. Тези изменения на свой ред предизвикват логична и в някаква степен неизбежна реакция в приемащите общества или в част от тях; много често именно тези реакции се обозначават като „ксенофобия”, въпреки че дали подобна квалификация отговаря на точния научен смисъл на понятието може да бъде предмет на сериозна дискусия.

Заклучение

От практиката е добре известно, че дори и най-прецизно разработената политика започва да губи доверие и подкрепа, ако не е в състояние да донесе някакви видими краткосрочни резултати (вж. по-подробно Маринов, 2016, глава четвърта). Това важи в пълна степен и за проектирането и осъществяването на политиките за противодействие на ксенофобията. Вярно е, че реалността около нас, предизвикваща тези явления, се променя непрекъснато, а само една част от тези промени подлежи на съзнателен човешки контрол. Но още в хода на проектирането на политиките срещу ксенофобията трябва да бъде приблизително ясно за какъв срок от време и на каква цена предприетото въздействие ще доведе до междинни и крайни приемливи резултати (т.е. резултати, близки до очертаните при анализа на причините за тяхното стартиране).

Известно е, че резултатите от публичните политики често предизвикват „обратен времеви ефект“ – водят до *преосмисляне със задна дата на заявените цели и очаквания*. Именно поради неразривната връзка между намерения, очаквания, действия и политическа отговорност дискусиите (дори в тесен експертен кръг) относно постигнатите резултати от политиките прерастват в силно политизирани и идеологизирани спорове относно постиженията и провалите на едно или друго управление, партия, държавно ръководство. Това ясно личи от изострените през последните години дебати относно миграцията, мултикултурализма и овладяването на вълната от ксенофобия и нетолерантност.

Друга сериозна трудност възниква поради обстоятелството, че дори политиките да са довели до някои видими резултати, съвсем не е лесна задача да се докаже, че те се дължат изключително на едно или друго целенасочено въздействие върху действителността (в методологията на научното изследване т.нар. проблем за каузалната атрибуция). Освен това, понятието „резултат“ може да бъде дефинирано по различни начини и да бъде операционализирано с помощта на различни критерии и инструменти. Накрая, несъмнено отражение върху изводите дава обстоятелството *кой, как и за какви цели оценява резултатите*. Въпреки че значително усложнява работата по идентифициране и оценяване на провежданите политики, особено в чувствителни като ксенофобията и расъзма, по неизбежност трябва да се възприеме изходната предпоставка, че анализът и оценката на резултатите от политиките трябва да следват на логиката на следните въпроси:

- последиците за кои заинтересувани страни се отчитат и кой ги формулира;
- какви критерии се прилагат и кой ги определя;
- спрямо какви или чии предварителни цели и очаквания се оценяват продуктите и ефектите.

Тези трудности обаче не само не правят невъзможна, а още по-силно подчертават необходимостта от солидна научна аргументация при определянето на причините и същността на проблемите, пораждащи ксенофобията. Тук е необходимо още на фазата на проектиране на политиките да се дефинират ясно предпоставките, спрямо които по-късно ще се измерват и оценяват резултатите.

Както е добре известно, анализът и оценката на резултатите от политиките, в дадения случай – политиките за противодействие на ксенофобията, почти неизменно се свързват с понятията „ефективност“ и „ефикасност“. Поради спецификата на тези политики се налагат някои допълнителни аргументи, изясняващи типично срещани трудности и противоречия при идентифициране на техните резултати.

Преди всичко, често наблюдаваното *неясно или противоречиво определяне на целите на политиките* води до съществени затруднения при намиране на отговор на въпроса кои именно продукти и ефекти отговарят на изходните намерения.

На второ място, случва се *ефикасността да се подобри, но ефективността остава на същото равнище и дори се влошава*. Този проблем се откроява особено ясно, когато се

установи, че една нова политика, която изисква по-малко ресурси, не е в състояние да постигне планираните ефекти върху определени целеви групи.

Трета характерна проблемна ситуация отразява *противоречието между отделните цели на политиките* – една от тези цели (обикновено измервана и оценявана с приоритет) е постигната, но в същото време постиженията по други цели или аспекти се влошават. Освен другите причини за подобно явление, трябва да се отчетат и специфичните изкривявания, породени от методологията на измерване – известен е управленският афоризъм, че което се цени най-много, се измерва най-прецизно, и обратното.

Очертаните (а и редица други) проблеми и противоречия би следвало да бъдат интерпретирани не като невъзможност да се идентифицират и оценят резултатите от политиките за противодействие на ксенофобията, а като предупреждение относно възможните ограничения и неточности на категоричните изводи за успех или провал на реформите.

В заключение могат да бъдат очертан следните *основни изводи и перспективи относно по-общият глобален (политически, икономически и идеологически) контекст на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията*, който ще играе решаваща роля при тяхното проектиране и прилагане.

На първо място, обстоятелството, че въпреки непрекъснатите усилия и влаганите огромни ресурси се констатира незадоволителна ефективност на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията се обуславя преди всичко от това, че *те са насочени към последиците, а не към първопричините на явленията*. Усилията да се противодейства на феномените на расизма и ксенофобията се натъкват на съпротивата на мощни политически и икономически интереси, генериращи глобални процеси, стимулиращи тези феномени. Това особено ясно личи от надигналата се през последните няколко години огромна вълна от миграция, характеризирана от някои автори като „новото преселение на народите”.

На второ място, от тази констатация произтича изводът, че изследването на феномените на ксенофобията и разработването на действени политики за противодействие на явленията в точния смисъл на думата изискват отчитане на предпоставката, че расизмът и ксенофобията са противоречиви явления от гледна точка на свързаните с тях интереси на национално и международно ниво и могат да бъдат третирани успешно само при идентифициране и въздействие върху тези интереси.

БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т. (2003) Между еволюцията и политическото инженерство: теория и практика на административните реформи. С., Изд. Иврай

Градев, Д. (2017) ... В: Градев, Д., А. Маринов, Ксенофобията – стигматизиране на различните, 2017, С., ИК „Фльорир“ (под печат)

Маринов, Ал. (2016) Между еволюцията и политическото инженерство: теория и практика на административните реформи. С., Изд. Иврай

Съвет на Европейския съюз (2008) Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на радизъм и ксенофобия, посредством наказателното право. Официален вестник на Европейския съюз, 6.12.2008

European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration, Integration and Employment, COM(2003) 336, Brussels, 3 June 2003

European Commission (2014). Report From The Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. Brussels, 27.1.2014

European Council, Presidency Conclusions of the Tampere European Council of 15–16 October, SN 200/1/99, Brussels, 1999

FRA (2013) Opinion on the framework decision on racism and xenophobia — with special attention to the rights of victims of crime.

Glosary on Migration (2004). International Organization for Migration, Geneva.

Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners (2004), European communities

ILO, IOM and OHCHR (2001). International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia, prepared for the World Conference on Racism.

IOM, Key Migration Terms. <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migration> [Accessed: 19 Oct. 2015]

Niessen, J., M.-A. Kate, and T. Huddleston (2009). Developing and using European integration indicators, Background paper prepared for the Swedish Presidency Conference Integration of New Arrivals – Incentives and work in focus (Malmo, 14-16 December 2009), available at www.Migpolgroup.org

Papademetriou, D.G. (2005) The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight. Migration Policy Journal, 1.9. < <http://www.migrationpolicy.org/article/global-struggle-illegal-migration-no-end-sight> > [Accessed: 9 Nov. 2014]

The Migration Observatory Report (2011). Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain. 16.10., p. 3 and 4

Triandafyllidou. A. (2010) Irregular Migration in Europe, London.

ТРЕТИЯТ СЕКТОР „ПРЕЗ ПОГЛЕДА“ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (ОПИТ НА ОБЩИНА ПЛОВДИВ)

Желка Генова, Веселина Жекова

Резюме

Неправителствените организации, като съзнателни обединения на граждани, като структури на гражданското общество за решаване конкретни проблеми на различни целеви социални групи акумулират ресурс и формират капацитет за съдействие на местната власт и местната администрация за решаване проблеми на местната общност. Гражданските структури стоят по-близо до съответните социални групи в местната общност, познават по-добре реалните им потребности и могат да спомогнат за намиране на по-адекватни и по-приемливи решения.

Ключови думи: гражданско общество, неправителствени организации, местна власт, общинска администрация, общински съвет.

THE THIRD SECTOR "IN VIEW" OF LOCAL AUTHORITY AND LOCAL ADMINISTRATION (EXPERIENCE OF MUNICIPALITY OF PLOVDIV)

Zeljka Genova, Vesselina Zhekova

Abstract

Non-governmental organizations as associations of conscious citizens and as civil society structures meant to solve specific problems of different target groups accumulate social resources and form the capacity to assist local government and local administration to solve problems of the local community. Civic structures stand closer to the social groups in local communities, they more aware of their real needs and can help to find a more adequate and acceptable solutions.

Keywords: civil society, non-governmental organizations, local authorities, municipal administration, municipal council.

Участието на гражданите и гражданските структури в процеса на формиране на местни политики и вземане на управленски решения е важно условие за открито и социалноотговорно местно управление и самоуправление. Партньорството между структурите в третия сектор и тези на местната власт и местната администрация е подготовка за адекватно, добро и ефективно управление предвид факта, че те са най - близо до ежедневните проблеми на местната общност, на съответните целеви социални групи. Гражданските структури могат да акумулират ресурс и развиват потенциал за консултиране на разработването на местни политики и стратегии, за включване в изпълнението на конкретни програми, както в мониторинга и оценката на тяхната ефективност. С тази възможност и нейната практическа реализация те стават фактор както за по-нататъшното демократизиране на местното самоуправление, така и за осъществяване правото на местните общности за добро управление.

Практически взаимодействието между гражданските структури и местната власт все още се намира далече от установяването на диалога, като нормална практика на изработване и провеждане на местни политики. Движение в тази посока има, но то е „неравно“, нестабилно и вътрешно противоречиво. Все още това взаимодействие е по-често пожелателно, отколкото реално случващо се; повече декларирано, и по-малко се реализира; резултатите са все още неубедителни. Разпознаването на добри практики, на проблеми и противоречия във взаимодействието между „третия сектор“ и структурите на местната власт и местната администрация, чрез изследване на съществуващия опит може да даде идеи за активизиране на връзките им в по-креативни и по-ефективни форми.

В регулярното партньорско взаимодействие между неправителствените организации, общинските съвети и общинската администрация има сериозен потенциал за решаване на социални, културни и икономически проблеми на специфични социални групи и местните общности. Ефектът на това взаимодействие зависи от степента на включване на гражданските структури в процеса на формиране, реализиране и оценка на резултатите от съответните местни политики. С разработването на адекватна рамка за реално взаимодействие на това равнище могат да се създадат предпоставки за ефективни съвместни действия на гражданите и местната администрация за решаване на специфични местни проблеми. С подобна рамка могат да се създадат предпоставки за ефективно партньорството и в този смисъл ключови условия, от които зависи взаимодействието между гражданските структури, властта и администрацията.

Приема се за нормативно установено, че местното самоуправление се осъществява от общинския съвет, а местната изпълнителна дейност от общинската администрация и кмета. Така или иначе в своята съвкупност те заедно осъществяват местната власт.

Естествен център на проява на граждански инициативи в общината е общинският съвет. Като представителен орган на местното самоуправление, той е призван да хармонизира интересите на развитието на обществото с интересите на гражданите, което определя водещата му роля за изграждане на ефективно и прозрачно местно самоуправление (Национално сдружение на общините в РБ: Общинският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление, 2009: 6)

Съгласно Конституцията на Република България и Закона за местното самоуправление и местната администрация общинският съвет е орган на местното самоуправление. В неговата компетентност са всички въпроси, от които зависи политиката за развитие на общината. Освен това общинският съвет може да взема решения по всички въпроси от местно значение, които по закон не са предоставени в изключителна компетентност на друг орган. Компетенциите на общинския съвет могат да бъдат обобщени в четири основни сфери:

първо, във формиране на общинската политика - приемане на стратегии, планове и програми;

второ, в местните финанси - приемане и изменения на общинския бюджет, отчета за изпълнението му, поемане на общински дълг, определяне на размера на местните данъци, такси и цени на услуги;

трето, в общинска собственост - управление и разпореждане с обектите общинска собственост и общинските фирми;

четвърто, в други общи компетенции - включително решения за провеждане на референдуми, създаване на райони и кметства, численост и структура на общинската администрация, участие в сдружения, приемане на символи, ритуали, наименования и т. н.

Общинският съвет е колективен орган, състоящ се от избраните общински съветници. Въпросът за структурата на общинския съвет е от особена важност за изпълнение на функциите и правомощията, тъй като законът регламентира броя на общинските съветници в зависимост от броя на населението на съответната община.

Общинският съвет определя самостоятелно своята вътрешноорганизационна структура: брой, състав и наименование на постоянните и временните комисии, организация на работа и др. Тези въпроси се регламентират в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и взаимодействието му с общинската администрация. В Правилника се уреждат въпроси, свързани с:

- конституиране на общинския съвет;
- избор на председател, правомощия, предсрочно освобождаване;
- политически групи, брой членове, регистрация, участие и т.н.;
- комисии: постоянни и временни, начин на конституиране, статут, организация на дейността им, свикване, права и задължения;
- статут на общинския съветник, права и задължения, предсрочно освобождаване, участие в заседанията на общинския съвет и комисиите;
- процедура за свикване и провеждане на заседания на комисиите и общинския съвет;
- работа с медии и обществеността;
- сдружаване на общините;
- организация на звеното за подпомагане на дейността на общинския съвет;
- взаимодействие с общинската администрация;
- взаимодействие с кметовете на кметства и кметските наместници;
- оповестяване на актовете на общинския съвет;
- процедура за отправяне на питания, становища, предложения от компетентността на общинския съвет, кмета и общинската администрация, представляващи обществен интерес и за участие на гражданите в работата на общинския съвет и др.

Част от тези въпроси са регламентирани в Закона за местното самоуправление и местната администрация, но те следва да получат своето конкретизиране в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет. С него могат да се създават и регламентират конкретни правила, условия за решаване на възникнали въпроси и консултативни органи, които не са предвидени в закон (например поради непълнота на законови разпоредби). Свои правомощия общинският съвет черпи и от Закона за администрацията, Административнопроцесуалния кодекс и Закона за административните нарушения и наказания.

Основните задължения на общинския съветник са: (1) да присъства на заседанията на общинския съвет и на комисиите, в които е избран; (2) да участва в решаването на разглежданите въпроси; (3) да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на съвета. Помощни органи на общинския съвет са постоянните и временните комисии, те подпомагат работата на съвета при подготовката на неговите решения. Комисиите проучват потребностите на населението и правят предложения за решаване на различни въпроси, осъществяват контрол на органите за изпълнение на решенията на общинския съвет. В работата си комисиите могат да привличат външни лица като експерти и консултанти. Това обикновено са изтъкнати личности, специалисти в определени области, на които председателят на общинския съвет (или по предложение на председателя на постоянни комисии) възлага изготвяне или подпомагане на изготвянето на становища по предложенията и докладните записки, внесени за разглеждане в общинския съвет. Персоналният избор не почива на обективни критерии, което понякога води до слабост в резултатите от тяхната работа. Външните експерти работят в тясно взаимодействие с председателите на постоянни комисии, като понякога присъстват на заседания на комисиите и на заседания на общинския съвет.

Гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет. По разглежданите въпроси комисиите приемат

доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересовани лица.

Съгласно чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. Всяка наредба и правилник на общинския съвет трябва да отговаря на общите принципи на законодателството: (1) да е в съответствие с изискванията за конструкция, стил и език на нормативните актове; (2) да е съобразена с компетенциите на издаващия ги орган; (3) да не противоречи или да се разминава с правната уредба от по-висш нормативен акт за урежданата от тях материя.

Основните проблеми при съставянето, приемането и изпълнението на местните нормативни актове, са свързани с общите проблеми по приложението на законите у нас. Все още не е наложена практиката за предварителна оценка на разработваните нормативни мерки в следните области: (1) актуалност и съвместимост; (2) ресурсна осигуреност за приложението им; (3) ефективност от приложението по отношение обема и качеството на публичните услуги; (4) социалната поносимост и информираност на гражданите и оценка на резултатите от приложението ѝ.

Като правило заседанията на общинския съвет и на неговите комисии са открити. По изключение общинският съвет може да реши отделни заседания да са закрити. Гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии. Те могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения, свързани с компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

Способността на съветниците да балансират адекватно своите роли на представители и ръководители зависи от ясното разбиране на личните и обществените интереси, добрата преценка при изпълнението на тази роля и опита им в съответната работа. Успехът на съветниците обаче в голяма степен се дължи на професионалните служители, които създават рамката и структурата на добре функциониращата местна власт.

В концепцията си за ефективни управителни органи за Националната лига на общините на САЩ, Карл Х. Ню Младши очертава десет принципа на ефективните управителни органи. Базирайки се на 20-годишните си наблюдения, той твърди, че високата ефективност „е резултат от дисциплинирано придържане към фундаментални принципи и умения“ (Neu and Compani and the Center for the Future of Local Governance „The 10 Habits of Highly Effective Governance Bodies“, 1997: 34), а именно:

- да се мисли и действа стратегически;
- да се разбират и демонстрират елементи на екипност и работа в екип;
- да се отработва процеса на формиране на решения в групи/постоянни и временни комисии и др.;
- да се дефинират ясно роли и отношения;
- да се уважава партньорството между съвета и служителите;
- систематично да се оценява осъществяването на политиката;
- правилно да се разпределя времето и енергията на съвета;
- да се прилагат ясни правила и процедури за сесиите на съвета;
- да се получава достоверна оценка за проблемите и тревогите на обществото и обществената оценка за работата на съвета;
- постоянно да се обучават и развиват общинските съветници като лидери.

Спазването на тези правила от всеки един общински съветник би довело до успешната и ефективна дейност на колективния орган на местното самоуправление.

Общинските съвети следва да развиват местните практики и нормативна уредба в областта на финансовото управление, предоставянето на качествени услуги на гражданите, антикорупционните мерки, прозрачност в дейността на общинския съвет и администрацията (фигура 1).

На първо място, трябва да направи задълбочен анализ на съществуващата ситуация в общината. Да се идентифицират проблемите и възможностите за промяна.

На второ място, местните власти могат да проучат съществуващите български и европейски практики.

В българските общини има създадени много практики на добро управление, които успешно могат да бъдат приложени. Опитът на европейските страни с развито местно самоуправление също може да предложи много добри примери за усъвършенстване на местни управленски практики.

Фиг. №1 Ролята на общинския съвет във взаимодействието с гражданските структури



Източник: *Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ*

В общинската администрация съществува разбиране за използване потенциала на третия сектор, особено по отношение привличането на средства от Европейския съюз или международни донори, по които бенефициент могат да бъдат само гражданските структури.

В този случай общината осигурява подкрепа на инициативи, насочени към подобряване на различни аспекти в обществената среда. Формализирането на сътрудничеството се осъществява чрез сключване на споразумения по чл. 61 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Съществува практика и за институционализирани форми за взаимодействие чрез създаване на секторни консултативни съвети.

Ролята на общинската администрация се състои в:

- осигуряване на редовна комуникация с третия сектор във връзка с развитието на общината;
- предоставяне на информация, свързана с процедурите за планиране и изпълнение на местните политики за развитие;
- идентифициране и анализ на потенциалните участници в различните форми за взаимодействие с местната власт;
- координация в действията на институциите и на всички участници в планирането, изпълнението и оценката на политиките за местно развитие;
- експертно подпомагане при реализацията на инициативи на неправителствени организации, които са в съответствие с целите за развитие на общината.

Ефективността на взаимодействието между третия сектор и местната администрация зависи от наличието на формални регламенти за взаимодействие. Същевременно е необходимо прилагане на мерки за укрепване на доверието между двете страни, както и осъзнаване на необходимостта от общи действия.

Основната задача на местната администрация за подобряване на взаимодействието с гражданските структури е да определи кои от множеството заинтересовани страни са важни при формулиране на местните политики и чии нужди и интереси трябва да бъдат защитени (фиг. 2).

Заинтересованите страни са такива, тъй като пряко са обвързани с резултата от дадено действие или решение. В този смисъл такива има не само сред обществеността - заинтересована страна може да е отделен гражданин, конкретна институция, специфична група от граждани и т. н. Заинтересована страна е и самата общинска администрация, отговаряща за изготвянето на политиките и тяхното реализиране.

След идентифициране на заинтересованите страни следва да бъдат определени техните представители, които ще вземат участие в консултирането. Това следва да става чрез изработен ясен и публично оповестен механизъм. Определянето на представители на неправителствени организации следва да осигурява възможност за равнопоставен достъп на организации от различни сфери на дейност. Предвид многообразието на сфери на дейност и обхват на изпълнявани дейности на неправителствените организации, както и различния им капацитет за взаимодействие, е неподходящо прилагането на модели, осигуряващи максимална прозрачност на механизмите за определяне на техните представители. Подходящ модел за определяне на представители на третия сектор е наличието на определена степен на самоорганизация на сектора на местно ниво, като например съществуването на местни граждански форуми, осигуряващи реално представителство на гражданските структури при работата им с общинската администрация.

Фиг. №2 Ролята на общинската администрация във взаимодействието с гражданските структури



Източник: *Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ*

Предвид дефинираният изследователски интерес – взаимодействието с третият сектор през погледа на местната власт и местната администрация в община Пловдив, в регистрацията на необходимите за анализа данни са използвани (1) директен контакт и (2) дълбочинно интервю с представители на местната власт и местната администрация, коментар и оценка на основни изводи от изследването с експерти в местната власт и местната администрация.

С дълбочинни интервюта с представители на местната власт и местната администрация се получи информация за мнението на експерти по съответните въпроси. Експертите са специалисти с висока степен на информираност в определена област, с управленски и административни знания, умения и компетенции и техните оценки, мнения и предложения са важни за решаването на дефинирания изследователски проблем: по-пълно и по-ефективно използване потенциала на организациите в третия сектор за решаване на проблеми на местните общности чрез оптимизиране взаимодействието им с местната власт и местната администрация.

Структура и съдържание на проведените дълбочинни интервюта с представители на местната власт (местна администрация/общински съвет)

Интервютата се проведеха по места със средна продължителност от около 60 минути, където всички интервюирани изчерпателно отговориха на въпроси, свързани със специфичните цели на изследването, отнасящи се до:

1. мисията и целите в сътрудничеството;
2. механизми и форми на взаимодействие;
3. организация на комуникациите;
4. информационно осигуряване.

При извършване на изследването са реализирани общо седем дълбочинни интервюта със представители на общинската администрация на град Пловдив, заемащи следните длъжности:

- директор на дирекция „Социална политика” към специализираната общинска администрация - 1;
- главен експерт в дирекция „Социална политика” към специализираната общинска администрация - 5;
- младши експерт в дирекция „Социална политика” към специализираната общинска администрация - 1.

Интервюираните са и седем съветници от Общинския съвет на град Пловдив.

Необходимо е да се отбележи, че практически, в по - голямата част от случаите бяха използвани предварителни лични познания за осигуряване на достъп до търсените респонденти.

Източници на данни са:

- представители на местната власт (както от общинската администрация, така и от Общинския съвет). Критериите за избор на интервюираните са представители на местната власт с дългогодишен опит в партньорската работа с неправителствените организации.

Основните въпроси, на които се търси отговор са:

- Как двете групи актьори – неправителствените организации и структурите на местната власт и местната администрация оценяват необходимостта и значението на взаимодействието помежду им?

• Какво е реалното взаимодействие между двете групи актьори, какви са партньорските практики и как те се оценяват?

- Какви са основните пречки пред това взаимодействие?

• Какви са основните препоръки на двете групи актьори за подобряване на взаимодействието?

• Какви са проблемите във взаимодействието при реализиране на местните политики?

Актуалният поглед върху състоянието на третия сектор в община Пловдив и партньорството му с местната власт и местната администрация, би бил полезен за публичните и гражданските институции в техните инициативи за подобряване на състоянието на третия сектор, действащ на територията на община Пловдив, както и на партньорството между двете страни.

Общинска администрация

Според интервюираните представители на общинската администрация - основният акцент в процеса на взаимодействие с неправителствените организации е поставен върху социалните услуги и в тази област се разпознават най-големи възможности за партньорство.

Преценката на служителите в администрацията е за закъсняло развитие на отношенията и взаимодействието с неправителствените организации. *„В бъдеще ни предстои много работа за да подобрим взаимодействието с неправителствените организации“.*

Връзките и взаимодействията между местната власт и неправителствените организации са съсредоточени основно в общинската администрация. Тя ги осъществява на базата на нормативните разпоредби, чрез координация с централната власт и общинския съвет. Организацията на сътрудничество между общинската администрация и третия сектор е съсредоточена в определени нейни структурни звена: Заместник - кмет „Спорт, младежки дейности и социална политика“, Дирекция „Социална политика“, Дирекция „Спорт и младежки дейности“, Дирекция „Европейски политики и проекти“.

Заместник - кметът и служителите в тези дирекции определят приоритетите за действие, съгласуват ги с националните разпоредби и внасят предложения за съвместни дейности с неправителствените организации за разглеждане от Общинския съвет. *„Нашите дирекции решават какви теми да бъдат включени в дневния ред на заседанието на Общинския съвет, обявяват дневен ред предварително изпращахме до всички участници. Законът дава възможност за възлагане на услуги на неправителствените организации и възможност за участието им в съвместни проекти с общината“.*

Според представители на общинската администрация неправителствените организации в община Пловдив са активни, но им липсва устойчивост. *„Големият проблем на третия сектор е липсата на устойчивост, неговата независимост. Организацията, които съществуват от по-дълго време са зависими от благоволенieto на конкретни донори“.* „Проблемите им са основно от финансов характер. Напоследък европейските фондове са нова възможност за финансиране, но при тях е необходимо да се полагат много усилия, както при кандидатстването, така и при отчетността. Неправителствените организации търсят начини общината да им съдейства финансово, да им предоставя помещения и необходимо оборудване“.

Констатира се и недоверие от страна на общинската администрация към третия сектор. *„Част от организацията защитават изцяло своите интереси. Повечето нямат осъзнат интерес за разрешаване на обществени проблеми, работят на парче, разбира се има и такива, които работят за общото благо“.*

Основна форма на взаимодействие от гледна точка на представители на Общинската администрация е изготвяния от нея „Социален каталог“. В него са представени социалните услуги, които община Пловдив би желала приоритетно да реализира и в рамките на които тя би търсила сътрудничество на гражданските структури. *„Нашата мисия, като местна структура, е в партньорство с институциите и организацията, пряко ангажирани в социалната сфера, да помогнем за спазването на правата на всеки един наш съгражданин, съобразно установените международни и национални нормативни документи. Верни на тази мисия, ние продължаваме да развиваме широк набор от социални услуги“.*

В проведените интервюта се регистрира взаимодействие между местната власт и неправителствените организации предимно в изпълнението и в значително по-слаба степен в планирането на местните политики.

На етапа на планиране взаимодействието е организирано по два начина: (1) чрез работата на обществените/консултативните съвети и (2) чрез организирането на обществени обсъждания. По единодушното мнение на всички страни в сътрудничеството до момента обществените обсъждания като инструмент за приобщаване на гражданските структури към планирането на местните политики не успява да постигне реален резултат. Участието на неправителствените организации е слабо и не успява да изпълни със съдържание търсенето на различни мнения и перспективи на местната общност. Отправените от представителите на местната власт критики към неправителствените организации не са лишени от основание, но липсата на активност от страна на гражданските структури не трябва да демотивира

властите в техните усилия за реално партньорство, а напротив трябва да ги подтикват към намирането на по-ефективни начини за преодоляване на проблема.

Налага се впечатлението, че целта на взаимодействието между местната администрация и гражданските структури не е доброто управление, а решаването на конкретен проблем.

Представителите на местната власт не оценяват високо активността на неправителствените организации, критични са към тяхното участие при отправени покани за съвместни инициативи и не са уверена в техния капацитет (с ограничен брой изключения). Оценката за ефективността на комуникацията между местните власти и неправителствените организации е, че тя: *„Не е на необходимото ниво, но има възможност за развитие към по-добра. Необходими са повече усилия както от наша страна, така и от страна на третия сектор”*. Проблемите не идват от липса на разбирателство, а по-скоро от усещането за известно разминаване в очакванията от двете страни.

Друг проблематичен аспект, според представителите на местната власт, е нарастването на задълженията, които се възприемат като неприсъщи за общинската администрация. *„Ние не можем да помогнем и да разрешим проблемите на всеки. Не всичко е в нашата компетентност и възможност. Към нас се отправят въпроси, с които трябва да се ангажира общинския съвет или държавата”*.

Интервюираните представители на общинската администрация дават положителна оценка на човешките ресурси, с които разполагат неправителствените организации. Независимо от това голяма част от експертите в общината, заявяват потребностите от продължаващо професионално обучение и подготовка на представителите на третия сектор за участие в програмите, съфинансирани от европейските фондове. Всички те единодушно подчертават зависимостта на сектора от чуждестранни донори, което може да се тълкува като пречка към изграждане на устойчиви и влиятелни неправителствени организации в обществения живот на град Пловдив.

Гражданските структури, които разполагат с добре подготвени, обучени и опитни кадри, създават впечатление за легитимност, прозрачност и представителност. Друга част, които са неуверени в собствените си сили, пораждаат съмнения относно своята мисия и интересите, които защитават. В този смисъл се очертава проблема за качеството на човешкия ресурс, който има решаващо значение в процеса на взаимодействие между заинтересованите страни. *„Не може да се даде еднозначна оценка. Активни са организациите, свързани със социалното подпомагане и със съдействието на уязвими групи. Една част от тях са подготвени, а друга не толкова. Тези, които са подготвени за работа с администрацията, са добронамерени към нас, а тези, които не са наясно с нашата работа и какво точно можем да направим заедно, създават конфликтни ситуации”*. *„Повечето от организациите, с които контактуваме имат ясна и осъзната мисия за своята дейност. Разбира се има и такива, които работят предимно за задоволяване на своите интереси. Някои организации са със заявена готовност да помагат, и именно поради този факт са и активни. Като цяло те защитават реални обществени интереси, особено в социалната сфера, където най-вече са съсредоточени допирните точки на нашето взаимодействие; говорим за задоволяване на реални проблеми, именно там неправителствените организации имат и реален обществен мандат. Ако има финансиране на проекти това е добре, ако не - се отстояват каузи. Организациите, които са постоянни и настойчиви успяват да реализират наべлязаните от тях цели”*.

Нов подход в работата на общинската администрация за ефективно взаимодействие между институциите, гражданите и неправителствените организации е организирането и провеждането на ежеседмични брифинги на ръководството на общината с представители на медиите, които са открити за гражданите и неправителствените организации. За съжаление участието им в тях може да се определи като епизодично.

Общински съвет

От проведените интервюта с представители на Общинския съвет отново се налага мнението за отсъствие на ясна визия за партньорството с неправителствените организации. Сравнени с представителите на общинската администрация, интервюираните общински съветници са дори по-слабо информирани по тази тема. Ролята на Общинския съвет във взаимодействието с третия сектор може да се определи по-скоро като техническа, отколкото като принципна. Има случаи, при които неправителствените организации участват в работни групи, изготвящи стратегически документи на местно ниво.

Преобладаващото мнение сред общинските съветници е, че няма ясни правила за взаимодействие с неправителствените организации. Същевременно, в Правилника за дейността на Общинския съвет на град Пловдив е предвидено участие на неправителствените организации в неговата работа (чл. 33, ал. 1).

Основна форма на сътрудничество между Общинския съвет и неправителствените организации е тяхното участие в работата на общинските комисии. В Общински съвет Пловдив има 11 постоянни комисии:

1. Правна комисия
2. Комисия „Бюджет и финанси“
3. Комисия „Екология и комунални дейности“
4. Комисия „Здравеопазване и социални дейности“
5. Комисия „Образование, наука, вероизповедание, етнически въпроси“
6. Комисия „Общинска собственост и стопански дейности“
7. Комисия „Култура, туризъм, евроинтеграция и международни отношения“
8. Комисия „Устройство на територията и жилищна политика“
9. Комисия „Обществен ред и транспорт“
10. Комисия „Младежки дейности и спорт“
11. Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

„Има подобно взаимодействие, най-вече по конкретна проблематика. Заместник - кмета, чието ресор е социалната политика отговаря за взаимодействието с неправителствените организации по проблеми от неговата компетентност“. „Но общинската администрацията има водеща позиция при взаимодействието с тях“.

Организациите, които се канят на заседанията се определят в съответствие с темата на разискване на комисията. Общински съветници твърдят, че обикновено различните партийни групи в Общинския съвет предлагат конкретни неправителствени организации или експерти в определена област. В комисииите се включват граждански структури, които са разпознаваеми от властта и са потвърдили своето желание за участие в съответната консултативна структура. Така извън тези структури остават голям брой организации, използването на чиято експертиза би повишило качеството на консултативния процес. Липсват формални критерии за подбор на неправителствени организации, които да бъдат поканени, но няма и ограничения за допълнително включване на такива в работата на комисииите.

Няма практика от страна на комисииите на Общинския съвет на Пловдив да канят представители на третия сектор да участват в техни заседания. Не са предвидени и изрични форми за участие на гражданите в заседанията на постоянните комисии на Общинския съвет. Според общинските съветници съществува неформална причина за това, а именно, че предложенията им често са неконструктивни, не са съобразени със спецификата на дейността на комисията и не водят до идентифициране на проблема и евентуалното му решаване. *„Безразборното участие на неправителствени организации в работата на постоянните комисии ще затормози процеса на вземане на конкретни решения“.*

Според общинските съветници, степента на инициативност и ефективност на администрацията в координационните дейности между трите страни (общински съвет - общинска администрация - неправителствени организации) не е на необходимото ниво. Общинските съветници не разпознават собствената си роля във функционалните връзки при взаимодействието с гражданските структури. *„Връзката е слаба . Участието на неправителствените организации в дейността на комисиите не е честа практика”*.

Многократно бяха правени внушения, че принципите, използвани от общинската администрация за избор на организации, с които да сътрудничи са неясни и, че се отстояват партийни, политически и бизнес интереси, а не се защитават интересите на гражданите и общността. Това може да се обясни със съществуващите партийни противоречия или недостатъчна осведоменост на общинските съветници. Друга причина за изказване на подобно твърдение, може да бъде и недостатъчната активност на общинската администрация в комуникацията със членовете на Общинския съвет, особено при отчитане на факта, че усилията за осъществяване на взаимодействие от страна на третия сектор са насочени предимно към нея и в по-малка степен към общинския съвет.

Според мненията на интервюираните представители на Общинския съвет е търсено съдействие от неправителствени организации, работещи в полза на хората в неравностойно положение при подготовка на социалните планове, стратегии за развитие на социалните услуги, Програмата за интеграция, както и във връзка с различни социални дейности. *„Важна и многоаспектна роля в изпълнението на Общинската стратегия за развитие на социални услуги играят неправителствените организации - част от тях участват в предоставянето на социални услуги като преки доставчици, други допринасят за прилагането на принципите и философията на Стратегията за развитие на социалните услуги като представители на гражданското общество и групите в риск в община Пловдив. Те са и инкубатор на иновативни идеи и реализатор на инициативи за социално включване. Третият сектор има съществен принос при изпълнението на Стратегията за развитие на социалните услуги. Участват в актуализирането на Стратегията, в изготвянето на годишен план за действие и в осъществяването на мониторинг и оценка на изпълнението ѝ, като подпомагат събирането на данни и оценката на потребностите на крайните потребители”*. Същевременно тези организации не се канят и включват в консултативния процес извън рамките на техните специфични проблеми. Според темата на заседанието съществува практика да се търси становище от представители на гражданските структури. Активността на неправителствените организации в последващия процес по изпълнението на тези програмни документи е ниска. Механизмите за мониторинг и оценка на изпълнението на общинските програми, планове и стратегии се прилагат формално.

Представата на общинските съветници за неправителствените организации е положителна, но трябва да се има предвид и очевидно по-слабата им информираност с техните възможности за решаване на проблеми на граждани и целеви социални групи.

Често споделяни мнения са, че: *„Представителите на гражданските структури все още се учат как да взаимодействат с местната власт”*. *„Общественният интерес се защитава най-вече в социалната сфера. Организацията са компетентни и добронамерени”*.

Общинският съвет разпознава ролята си в структурирането на взаимодействието с третия сектор основно чрез разглеждане на предложения за проекти. *„Ако на общинска сесия постъпи предложение от общинската администрация, се взема решение за съвместно разработване на проекти”*.

Разбира се много често има разминаване между решенията на Общинския съвет и предложенията от общинската администрацията. В това отношение се изказват съмнения за политически пристрастия, поставяни над обществения интерес, както и за наличието на междуличностни противоречия, които се отразяват негативно върху процеса на вземане на

решения. Представителите на местната власт трябва да осъзнаят и да възприемат, че тези субективни пречки трябва се оставят настрана и основният им приоритет трябва да е защита на интересите на местната общност. Личният интерес разбира се съществува и трудно би се игнорирал напълно, но водещ трябва да е общественият интерес.

Практика на Общинският съвет на община Пловдив за отчитане на мненията на неправителствените организации липсва. Обществени обсъждания, организирани по различни теми, засягащи общността, генерират слаб интерес и не може да се твърди, че са утвърдени като ефективен инструмент за изслушване и включване на предложенията на третия сектор. Така например, при провеждането на публични дискусии за обсъждане на Общия устройствен план на гр. Пловдив и Програмата за управление на кмета 2007-2012 г., не са участвали неправителствени организации, защитаващи интересите на уязвими социални групи и хора с увреждания.

Обобщената оценка на общинските съветници за комуникацията си с неправителствените организации е добра. Част от съветниците, които са имали контакт с техни представители, им дават положителна оценка. Въпреки това не се улавя удовлетвореност от съществуващите комуникации. *„Не са приемани документи от Общинския съвет, очертаващи насоките за взаимодействие с неправителствените организации. Комуникацията на този етап може да се определи като добра, надяваме се в бъдеще да се подобри”*.

Представителите на местната власт заявяват, че имат приети политики, принципи и правила за публично информиране и консултиране за взаимодействие с неправителствените организации и, че те са публикувани и достъпни за широката общественост. Прегледът на уеб-сайтовете на административните структури и този на Общинския съвет в Пловдив обаче поставя под съмнение горните твърдения. Фокусът на сайтовете е в успехите на ръководството на общината. Информацията за дейностите на звената в общинската администрация е незадоволителна.

При осъществяване на проучването не се откриха публично достъпни описания на политики, принципи и правила за публично информиране, консултиране и взаимодействие на местните актьори с неправителствените организации.

Наред с това фактът, че някои от представителите на местните власти не знаят за съществуването на подобни политики и правила или за тяхното публикуване, е сериозно основание за съмнение в достоверността на декларацията за тяхното наличие. На практика в съществуващите сайтове на структурите на местната власт има предимно „казионна информация”, но не и ясни принципи за това коя информация се публикува задължително, коя се предоставя при поискване и т.н.

Не са създадени реални възможности за активно участие на гражданите в електронен консултативен процес. Формите и подходите за неговото реализиране не са регламентирани.

В хода на изследването са регистрирани предложения на респондентите за подобряване на връзките и взаимодействията между гражданските структури и местната власт.

Преставители на гражданските структури, на местната власт и местната администрация споделят:

- необходима е политическа воля за решаване на обществените проблеми, зад добрата идея трябва да застанат всички, подобряване на комуникацията с неправителствените организации, съвместно изграждане на стратегии;

- да се нормативира изискването председателите на комисиите, преди да внесат предложение за гласуване от Общинския съвет, предварително да са го консултирали със съответни неправителствени организация. Експертите от дирекциите и отделите в

Общинската администрация да подържат по-тесен контакт с третия сектор, при разглеждане на специфични проблеми;

- служителите от общинската администрация да посещават офисите на неправителствени организации, с цел запознаване на място с дейността им и проблемите им;

- към общинската администрация да се създаде офис (бюро, консултативен център), който да съдейства за подобряване на комуникацията и а диалога между гражданския сектор и местната власт. В офиса (центъра) да се поддържа актуална информация за състоянието на третия сектор на местно ниво, за финансираните програми, за различни инициативи на неправителствените организации, както и да се предоставя експертна помощ, компетентни съвети на гражданите за възможностите им да участват в управлението на общината и самоуправлението на местната общност;

- да се създаде фонд за финансиране на проекти на неправителствените организации;
- да се създаде фонд за безлихвено кредитиране на неправителствени организации, спечелили проекти по оперативните програми;

- да се спазват принципите на доброто управление, добронамерено и коректно взаимодействие с третия сектор;

- да се организират съвместни срещи, тематични семинари, обсъждания, обучения, квалификационни курсове;

- да се изградят консултативни структури към кметствата, в които да участват представители на неправителствените организации;

- да се изградят системи за ефективен обмен на информация и актуализиране на регистъра с активните неправителствени организации;

- гражданските структури да се стремят да повишават информираността си, за възможностите на администрацията;

- гражданските структури да спазват принципите на отговорност, отчетност и прозрачност по отношение на дейностите и финансовите средства;

- като основна отговорност на неправителствените организации да се утвърди стремежът им да насърчават и мобилизират участието на гражданите в демократичния процес на местно равнище.

Изграждането на капацитет за взаимодействие с местната власт е един от основните проблеми за ефективност на гражданското участие в управлението на местно ниво.

- партньорството между неправителствените организации и местната власт е незадоволително и не присъства в дневния ред за развитие на община Пловдив. От една страна гражданските структури не са овластени и не участват реално в процесите на местното развитие, а от друга страна, не са конкретно включени в консултативните структури;

- целта на сътрудничеството не е добро управление, а решаване на конкретен проблем;

- вътрешната организация на общината от гледна точка на сътрудничеството с неправителствените организации се нуждае от подобряване;

- местната власт няма ясна и осъзната визия по отношение на сътрудничеството с третия сектор. Посланието на третия сектор към нея е да го превърне в свой стратегически партньор;

- в наблюдаваните места консултативният процес е по-скоро декларирано желание, отколкото осъзната необходимост за съвместно управление с гражданите. Контактите между третия сектор и общинския съвет трябва да бъдат по-преки и активни;

- очакванията на гражданите за функционирането на съответните консултативни структури е насочено предимно към общинската администрация, поради факта, че неправителствените организации нямат делегирани задължения в консултативните структури;

- представителите на местната власт трябва да са по-добре информирани за дейността на неправителствените организации, като те от своя страна трябва да бъдат по-активни в предоставянето на информация за своята дейност. Местната власт би трябвало да прояви по-голяма инициатива за привличане на гражданските структури в консултативния процес. В тази посока е необходимо да се предприемат мерки за обучение, както на представителите на институциите, така и на неправителствените организации за ползата от ефективен консултативен процес и партньорство;

- необходимо е да се осигури по-голяма видимост на резултатите от организираните съвместни дейности. Механизмите за наблюдение и оценка на изпълнението на общинските програми се прилагат формално;

- информационната осигуреност на сътрудничеството е слабо място във взаимодействието. В интернет страниците на община Пловдив липсва информация за консултативните структури, изградени към нея и тяхната дейност. Не са създадени реални възможности за активно участие на гражданите в електронен консултативен процес. Информацията за дейностите на звената в администрацията е незадоволителна.

Тези констатации са и основанията за разработване на документ (харта) за сътрудничество между неправителствените организации и местната власт. Този документ ще отразява постигнато съгласие между представителите на гражданските структури и местната власт, относно въпросите от взаимен интерес и възможните области на взаимна подкрепа и сътрудничество. Основните позитивни резултати от сключването на такъв вид споразумения могат да се обобщат в няколко основни аспекта:

- повече възможности и ползи за местната общност;
- подпомагане на целите и каузите на гражданските структури;
- подобряване на партньорството чрез тясно сътрудничество с местната власт;
- ефективно използване на финансирането от Европейските фондове.

В съдържанието на споразуменията (хартите) се включват основни въпроси, касаещи:

- представителството на страните - механизми за номиниране на представители, продължителност (мандат) на партньорството, отговорности;

- водещи принципи, ролята и функциите на двете страни;

- области на взаимодействие и сътрудничество (предоставяне на услуги, екология, гражданско участие във вземането на решения, достъп до информация и др.);

- механизми (форми) за взаимодействие (консултации, публични дебати, съвместни консултативни органи, партньорски споразумения за предоставяне на услуги);

- прилагането на споразумението (залагане на краткосрочни и дългосрочни цели, механизми за мониторинг, изменение на документа, решаване на спорове между страните);

- обмен на информация;

- предвиждане на механизъм за финансова подкрепа на гражданските структури от страна на местната власт (конкурс за проекти в определени сфери, при спазване на формални процедури и критерии за оценка).

Гражданските структури могат да бъдат в позиция на „производител“ на обществени услуги и в този смисъл да допълват публичния ресурс на местната власт и местната администрация, както и техен партньор, когато са включени в процесите на разработване и прилагане на местни политики. Без поемане на отговорности от страна на държавните институции е невъзможно това партньорство практически да се реализира. Ангажиментът

на държавните и местни управленски институции е да създават благоприятни политически и нормативни условия, които да стимулират гражданското участие в решаването на местни проблеми. Този ангажимент може да намери израз в развитието на законова нормативна рамка, в разработване на политики и стратегии, планове и програми за осъществяване на нови идеи в областта на гражданското участие, в осигуряване на ресурси за прилагането на политики и норми за гражданско участие при вземането на управленски решения.

Отсъства централна регулация, задължаваща публичните институции да гарантират, че гледните точки на гражданските структури се вземат предвид преди стартирането на нова политика, нормативен акт, програми с национално и местно значение. При отсъствието на утвърдени минимални стандарти за процедури и правила за провеждането на консултации с неправителствените организации на местно ниво, консултативните процеси, там където протичат и доколкото протичат, носят белега на „работа на парче”, на импровизации от страна на местната власт. Проблем съществува и в процедурите за привличане на участници за консултациите, което се отразява сериозно на качеството на представителство на неправителствените организации. Формите за консултиране с третият сектор на местно ниво са еднообразни - обсъждане на конкретен проект, участие в изпълнението на част от даден проект или програма.

На местно ниво има условия за по-гъвкави и по-директни канали на комуникация между неправителствените организации и администрацията. Институциите на местно ниво отчитат ползата от съществуването на модел за взаимодействие с третия сектор, но не смятат, че сами биха могли да инициират създаването и организацията му. От друга страна, сред представители на местната власт по едни или други причини прозира нагласата, че техните собствени ресурси са достатъчни, за да се справят и не е необходимо гражданските структури да се включват в тяхната работа.

Проблемите в комуникацията на местната власт с третия сектор водят до неговата демотивация за участие в обществените дела, и в частност в провежданите политики. Неправителствените организации не изпитват нужното доверие към институциите - както в уменията им да водят консултации, така и в компетентността им по конкретиката на отделните въпроси.

Резултатите от настоящото изследване, както и общата видимост върху ефективността и качеството на взаимодействието граждански структури - местна власт, говорят за изостанало от съвременните концепции и практики политическо разбиране за същността на този процес.

Тези факти и тенденции, отчетливо открояват необходимостта от прецизиране на цялостната рамка (ценностна и политическа), в която се разполагат взаимодействията между местната власт и неправителствените организации при формирането и провеждането на публичните политики. Необходимо е да се изработи и утвърди цялостна визия за участие на гражданските структури в процесите на консултиране, изпълнение и мониторинг на публичните програми, стратегии и политики. Тя следва да се изготви в сътрудничество между третия сектор, релевантните заинтересовани страни и публичните институции и да се основава на утвърдените европейски стандарти и добри международни практики в тази област. Философията на консултативният процес с гражданите, който предстои да се утвърждава в бъдеще, трябва да изхожда от присъщото тяхно право на участие във всички области на обществения живот. Тази обща постановка за правото на неправителствените организации да участват в подготовката и провеждането на публични политики, на практика означава пакет от насрещни задължения на управляващите и администрацията, чрез които това право да бъде реализирано.

БИБЛИОГРАФИЯ

Национално сдружение на общините в РБ: Общинският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление, 2009 г.

Конституцията на Република България, обн. ДВ. бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 декември 2015 г.

Закона за местното самоуправление и местната администрация, обн. ДВ. бр.77 от 17 септември 1991г., изм. и доп. ДВ. бр.43 от 7 юни 2016г., доп. ДВ. бр.9 от 26 януари 2017 г.

Правилник за организацията и дейността на общинския съвет Пловдив, www.plovdiv.bg

Neu and Company and the Center for the Future of Local Governance „The 10 Habits of Highly Effective Governance Bodies”, Lakewood, Colorado, 1997

ЗАСТЪПНИЧЕСКИ КОАЛИЦИИ В ОБЩНОСТИТЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Симеон Петров

Резюме

Настоящата статия въвежда накратко в Рамката на коалициите за застъпничество, въведена от Пол Сабатие и Ханк Дженкинс-Смит Рамката на коалициите за застъпничество предлага реалистична комбинация на интереси и основани на знанието подходи за политическа промяна. Рамката за застъпничество вижда политическия процес и промяната в политиката като включваща конкуриращи се коалиции на политически действащи лица в рамките на подсистеми, медирани от политически брокери. Застъпническата коалиция се състои от актьори, представляващи пазара, държавата и организациите и на гражданското общество на всички равнища, които споделят набор от основни убеждения и които търсят да манипулират институциите за постигането на своите цели с течение на времето.

Ключови думи: публични политики, Рамка за застъпническите коалиции, подсистема на политиките, мрежа на публичните политики

ADVOCACY COALITIONS IN POLICY COMMUNITIES

Simeon Petrov

Abstract

The article introduces in brief the Advocacy Coalition Framework in policy communities, developed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith. The Advocacy Coalition Framework offers a realistic combination of interests and knowledge-based approaches to policy change. The Advocacy Coalition Framework sees the political process and policy change as including competing coalitions of political actors within sub-systems, mediated by political brokers. The advocacy coalition consists of actors representing the market, state and organizations of civil society at all levels, who share a set of basic beliefs and seek to manipulate institutions to achieve their goals over the time.

Keywords: public policy, Advocacy Coalition Framework, public policy subsystem, policy community, public policy network

1. Въведение

Може би най-възловият въпрос при изследването на публичните политики (policy study) е защо в рамките на един сектор се е стигнало до едно, а не до другите възможни решения, защо е предпочетен един инструмент пред неговите алтернативи. След 70-те години на 20-ти век предлаганите универсални решения, които абсолютизират значението на политическите идеологии, или пък на „чистата“ рационалност в обяснението на промените в политическия процес очевидно не работят. Проучването на политическия процес включва комбинация от сложни елементи: актьори, предпочитания, интереси, възприятия, стратегии, институционален дизайн, правителствени действия и др.

През последните десетилетия се полагат известни усилия за изграждането цялостни рамки, които биха могли да осигурят по-добро обяснение на процеса на публичните политики. В настоящата статия се скицира един от тези модели – Рамката за

застъпническите коалиции (Advocacy Coalition Framework), разработена в края на 80-те години от Пол Сабатие и Ханк Дженкинс-Смит. Според авторите публичните политики са структурирани в съставни подсистеми - съвкупности от индивидуални или колективни участници, обществени и частни организации, които се занимават с определена област на политика или проблем и преговарят помежду си, опитвайки се да повлияят на взетите решения (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993, 1999).

Концепцията е представена в оригиналната си версия през 1988 г. (Sabatier, 1988) и от тогава е подобрена от нейните автори въз основа на резултатите от емпиричните изследвания на модела. Идеите за застъпническите коалиции в рамките на различните общности на политиките правят важни приноси в литературата за сложния процес на публична политика, като например, необходимостта да се вземат по-дългосрочни перспективи за разбиране на промените в политиките. Моделът, също така, помага да се отговори на много въпроси относно процеса на създаване на политики: Как в политическата подсистема си взаимодействат широк кръг участници? Какви са тези актьори и как превръщат вярата и идеите си в политика? Има ли някаква обмяна на знание между тях? Съюзници или противници са те в политическата подсистема? Каква е ролята на научните и технически познания в разработването на политики? Какви фактори могат да повлияят на промените в политиката и др.

2. Подсистеми на политиките и мрежова концепция

Модерните понятията за подсистема на политиките (policy subsystem), общност на публичните политики (policy community) и мрежа на публичните политики (policy network) са използвани не само на национално, но и на равнище ЕС. Роудс (Rhodes, 1981, 1988) разработва мрежовия модел, който впоследствие се прилага за проучване на различни политики. Според модела на Роудс, политическата мрежа е набор от ресурсно зависими организации. Мрежите имат различни структури на зависимости, които се различават по пет основни измерения: интереси; членство; вертикална взаимозависимост, хоризонтална взаимозависимост и разпределение на ресурсите.

Съвременната практика на всички развити страни се отличава с мрежи на политиките, включващи сложни връзки, както между отделните институции и звена на администрацията, така и между тях и различни групи по интереси и други заинтересувани страни, участващи активно в процеса на разработване и прилагане на политиките (Маринов, 2011, 36).

Особено силен е мрежовият подход по отношение на европеизацията – процес, който натоварва националните участници със значителна свобода на действие. Мрежата не представлява предсказуема теория, а по-скоро предвижда категории и инструменти, с които да се анализира информация. (Танев, 2008) Тя улеснява очертаването на индивидуални и организационни предпочитания и чрез разбирането, че властовата зависимост може да бъде оформена чрез промени в разпределението на различните видове ресурси: финансови, организационни, конституционно-правни, политически и информационни.

Мрежата е станала толкова широко разпространена концепция, защото държавата е станала „по-скромна“, по-разпокъсана, а обществото е станало по-сложно и са настъпили външни промени, като например „икономическа криза“ или склонността към „глобализация“, дълбоко нарушаващи функционирането на държавата и нейните отношения с други организации.

Един от най-сложните аргументи в тази посока е този на Кенис и Шнайдер (Kenis and Schneider, 1991). За тях в края на 1970 г. мрежите на публичната политика са станали подходяща метафора, в отговор на серия от емпирични наблюдения на промените в управлението на модерните демокрации (стр. 34-36). Тези промени са обобщени в осем тенденции:

- Появата на все по-организирано общество, което означава увеличение и засилване на участниците в политическия и социален живот;
- Секторизиране, което означава тенденция към функционална диференциация на програмите за публичното действие;
- Умножаване на участниците в публичните политики, еволюция, която изглежда като резултат от предходните две;
- Повишаване на целите за публична интервенция;
- Децентрализация и разпокъсаност на държавата;
- Разрушаване на границите между публичното и частното;
- Все по-голяма роля на частните участници в публичната политика
- Транснационализиране на публичните политики.

Транснационалните мрежи за застъпничество от активисти са пример за мрежи от експерти. Така например, ООН, местни и международни неправителствени организации, както и частни фондации формират международни мрежи. Мрежата е алтернативен канал за комуникация, който твърди, убеждава, лобира, за да се „инжектират“ нови идеи и информация в международния дебат за правата на човека. Транснационалните мрежи също са характерна черта на политиката в ЕС. Най-често срещаните и повтарящи се критики на анализа на политиката чрез мрежата е, че тя не може да обясни промените (виж при Richardson, 2000). Външни фактори може да предизвикат промяна на мрежата, но актьорите посредничат за промените (Rhodes, 2006).

Обяснението на промяната е един от основните проблеми, пред които е изправен подходът на мрежите на политиките. Наличието на мрежа предполага известна стабилност във взаимодействието. Наличието на мрежа може да се явява пречка за промените в политиката. Обяснението на промяната в рамките на този подход е най-често външно. Марш и Роудс (Marsh and Rhodes, 1992) подчертават фактори, свързани с околната среда: икономическата промяна, идеологията на управляващата партия, еволюцията на знанието.

Същевременно изследването на общността на политиката включва два съществени въпроса: за политическите актьори и за взаимодействието между тях. Този подход променя напълно разбирането за общия интерес: от абстрактен, свързан с общата полза, той се превръща в конкретно „договаряне“. В това „договаряне“ участват различни частни интереси, получаващи достъп до властта чрез специфични механизми. Те чрез организациите, които ги представляват, влизат във взаимодействие зависещо от макрополитическото разпределение на властта и от ситуационната му проява (Брайкова, 2003, 28-9). Сходни с политическите мрежи са понятия като: политически сектор, политическа сфера, под-система на публичната политика, организация на политическия проблем, общност на политиката, режим на публична политика. Това са вариации на идеята, че публичната политика се формира в резултат от взаимодействието на различни системи от участници, в които отделните актьори са обвързани по повече или по-малко систематичен начин.

И в теорията за общността на политиката се пренася вечния научен дебат за значението на интересите и ценностите за конституиране на политическите общности. В конкретни общества, в конкретни сектори на политиката, както и в конкретни ситуации, в зависимост от сложното преплитане на институционалната традиция и случайни фактори, политическите мрежи са производни или на материалните фактори (мрежи, основани на интересите), или на културните променливи (мрежи, основани на ценностите, идеите, знанията). В теорията на политическите мрежи се прави значимото разграничение между основаните на интересите, от една страна, и основаните на знанията, от друга, общности на политиката. (Брайкова, 2003)

В съвременната политика именно основаните на знанията политически общности предизвикват промяната. Основаните на интересите мрежи в много по-голяма степен обслужват статуквото в политиката и нейното възпроизводство. Последното, обаче, в никакъв случай не означава, че промяна не може да бъде предизвикана и от такава политическа мрежа. Това е възможно, когато в политиката влиза нов актьор, който благодарение на специфичен властови ресурс придобива влияние върху избора на политика.

Рамката на коалициите за застъпничество предлага реалистична комбинация на интереси и основани на знанието подходи за политическа промяна. Рамката за застъпничество вижда политическия процес и промяната в политиката като включваща конкуриращи се коалиции на политически действащи лица в рамките на подсистеми, медириани от политически брокери. В рамките на тези системи, предпочитанията и позициите на актьорите не са продиктувани от организационна принадлежност: всяка една организация може добре да се раздели между враждуващи коалиции. Коалициите се формират около различни основни политически идеи и парадигми. Важен аспект на застъпническата рамка е, че тя е разработена и в най-голяма степен се използва, за да анализира политиката в областта на околната среда в САЩ и по света. Отличителна черта на тази политика е ролята на експертния опит, особено на научния дискурс при формирането на политиката (Boyle, 2009). Рамката на Сабатие и Смит ни позволява и да отидем отвъд предположението, че формирането на политика следва линеен процес на идентифициране на проблема, определяне на дневен ред, приемане, изпълнение и оценка на политиката.

Застъпническата коалиция се състои от актьори, представляващи пазара, държавата и организациите и на гражданското общество на всички равнища, които споделят набор от основни убеждения (цели на политиката, плюс каузални модели и други възприятия) и които търсят да манипулират институциите за постигането на своите цели с течение на времето Sabatier (1988: 139). Съгласно Sabatier and Weible (2009) рамката на застъпническите коалиции се основава на: (1) макро ниво, където повечето от политиките се формулират сред специалисти в една подсистема на политиката, а тяхното поведение е засегнато от по-големи социално-икономически фактори (2) мезо ниво, където решението за справяне с множеството участници в дадена подсистема е да бъдат обединени в коалиции за застъпничество; (3) и микро ниво (индивидуален модел), при който обяснението на позициите идва от социалната психология. Основната единица за анализ е подсистемата. Подсистемите функционират в по-широка политическа среда, определена от относително стабилни параметри.

3. Същност на Рамката на коалициите за застъпничество

Изследването на Хърбърт Саймън за ограничената рационалност е знаково. В „Административно поведение“ Саймън полага основите на своята „теория на ограничената рационалност“, в която развива идеята, че човешкото поведение в организацията подлежи на ограничения, свързани с особеностите на човешкия ум, но също така и с характеристиките на организационна среда, в която то е поставено. Рамката на коалициите за застъпничество предполага, че коалициите се основават на политически актьори, които имат споделени ценности и предпочитания. В съответствие с „ограничената рационалност“ се възприема способността на индивида да обработва и анализира информация като ограничена и че тя се филтрира от нормативни вярвания на актьорите (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999, 131).

Същевременно концепцията на политическите подсистеми се разширява от традиционните представи за железни триъгълници и ограниченост до административни агенции, парламентарни комисии и групи по интереси, за да се включат участници на различни нива на управление, както и журналисти, изследователи и политически

анализатори, които играят важна роля в генерирането, разпространението и оценката на политическите идеи.

Рамката за коалициите за застъпничество на Сабатие има най-малко четири основни допускания. Първо, разбирането, че процесът на промяна на политиката и ролята на ученето в него изискват време - едно десетилетие или повече. Второ, най-полезен начин да се мисли за промяната на политиката в такъв период от време е чрез фокусиране върху политическите подсистеми, т.е. взаимодействието на участници от различни институции, които се стремят да оказват влияние на правителствените решения в областта на политиката. Трето, подсистемите трябва да включват междуинституционално измерение, поне за вътрешната политика. Четвърто, политиките или програмите могат да се концептуализират по същия начин като системите от вярвания, т.е. остойностени приоритети и причинно-следствени предположения за това как да ги реализират (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 178).

Тъй като е създадена заради анализа на специфични политики в САЩ, концепцията на Сабатие не е директно приложима за всяко изследване, но дава няколко полезни ориентира. Тя допринася за изследването на конкретни политики с предпоставката за достатъчно дългия времеви период. Времевият диапазон за повече от десетилетие идва директно от констатациите на Уайс (Weiss, 1977), който убедително твърди, че фокусирането върху краткосрочно вземане на решения подценява влиянието на редица фактори с течение на времето.

На второ място, най-полезен предмет на анализ за разбиране на промяната на политиката в съвременните индустриални общества не е конкретна държавна или европейска институция, а по-скоро една подсистемна политика, т.е. тези участници от различни обществени и други организации, които активно се занимават с проблем или въпрос, като контрол на замърсяването на въздуха или здравето и които редовно се опитват да въздействат на държавната политика в тази област (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 179).

Третата основна предпоставка е, че политическите подсистеми обикновено включват участници от всички равнища на управление. Да се проучва промяна в политиката само на национално или европейско ниво, в повечето случаи е напълно подвеждащо.

Четвърта важна предпоставка е, че публичните политики са корпоративни имплицитни теории за това как актьорите да постигнат целите си и по този начин могат да бъдат остойностени приоритети, възприятия на важни причинно-следствени връзки, възприятия на състоянието на света (включително мащаба на проблема), възприятия на ефикасността на политическите инструменти и др. (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 176).

В последна сметка се разбира връзката между общността на политиката и промяната на политиката чрез идеята, че промяната в общността е важна предпоставка за промяна на самата политика. Това е предопределено и от факта, че трайното присъствие на определени интереси и специфични идеи обяснява приемствеността и възпроизводството на политиката и тя може да бъде променена само ако „влязат“ нови интереси или идеи.

Има съгласие в литературата, че ако няма външен натиск върху доминиращите интереси за промяна на политиката, статуквото ще надделее. Предполага се, че доминиращата коалиция има малък стимул да коригира политическите договорености, които остават благоприятни за техните интереси. Сабатие твърди, че различните видове външен натиск могат да дадат важен тласък за промяна в политическите мрежи (Sabatier, 1986, 1988), давайки следните примери:

- Промени в правителството - новите правителства са ефект, простиращ се отвъд определена политическа мрежа. Въпреки това, при упражняване на прерогативите на властта, новите правителства вещаят пристигането на нови политически лидери, а често и на висши държавни служители;
- Промени в икономиката и технологиите – икономическо развитие, население, заетост в индустрията, образователно равнище и др.

- Въздействието на политиката - натискът за промяна в политическите мрежи може да възникне от развитие в други области на политиката (Kingdon, 1995).

Рамката дава специален акцент върху значението на коалициите на актьорите за обясняване на промяната на политиката. Известно е, че те съществуват за продължителни периоди от време и се борят или преговарят за резултатите от политиката. Коалициите често включват широки групи от участници, като групи по интереси, правителствени служители, експерти, предприемачи в областта на политиката и дори журналисти. Разглеждат се подсистемите на политиката като най-доброто ниво на анализ и се предлага те да включват участници от много нива на управление. (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, Sabatier & Jenkins-Smith 1999).

Вярванията на различните коалиции са организирани в йерархична тристранна структура. В най-високата степен, в „дълбокото ядро” на общата система от вярвания се включват основни онтологични и нормативни убеждения, като усещането за природата на хората или индивидуалната свобода, или социалното равенство, които работят в почти всички области на политиката; познатата лява/дясна скала работи на това ниво. На следващото ниво са политическите основни вярвания, които представляват основните коалиционни ангажименти и нормативни и причинно-следствени възприятия за цялата подсистема (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993). Накрая са вторичните аспекти, включващи голям набор от тесни вярвания по отношение на сериозността на проблема или на относителната важност на различните причинни фактори, политически предпочитания по отношение на желаните подзаконови актове или отпускането на бюджетни средства, дизайнът на конкретни институции, както и оценките на работата на различните участници. Като цяло, дълбоките убеждения са много устойчиви на промени - по същество приличат на религиозната вяра (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 181).

Таблица 1. Структура на вярвания на коалициите

<i>Дълбоко ядро</i>	<i>Ядро на политиките</i>	<i>Вторични аспекти</i>
<i>Основни нормативни ценности, които са част от личната философия. Политическото разделение ляво-дясно е включено на това ниво</i>	<i>Позиции и стратегии за постигане на дълбоки вярвания в рамките на тази подсистема, вкл. възприятия за сериозността на проблемите на политиките, причините и решенията</i>	<i>Инструментални решения и информация необходими, за да приложат и регулират основните ценности на политиките</i>

Много трудно

умерено лесно

Чувствителност към промяна

(Изт. Jenkins-Smith and Sabatier, 1993)

В последна сметка Рамката на застъпническите коалиции предполага, че една коалиция е обвързана от споделена йерархична система на вярвания на нейните членове, където дълбокото основно вярване (идеология) и ядрото на политиката (обща политически принципи на подсистемата) са по-неподатливи на промяна, отколкото вторични убеждения (инструментални и административни въпроси). Тези убеждения също се разглеждат като

основен механизъм, предизвикващ действията на коалициите и водят до последваща промяна на политиката. Тази промяна може да е незначителна, да се преместят вторични вярвания или да се променят основните вярвания на политиката. Първоначално Рамката за застъпническите коалиции описва два пътя към основни промени в политиката: обучение и външен натиск. В първия случай в рамката се вижда, че промяната на политиката зависи от вътрешното развитие и процес, в който експертните знания и новите знания играят решаваща роля и политическият процес се осъществява в среда със стабилни външни структури. Във втория случай големите промени в дадена подсистема на политиката са свързани с външни пречки, което води до значително преразпределение на политическите ресурси и промяна на основата на политическите убеждения. Външните системи функционират както като ограничение, така и като ресурс за коалициите. В последствие са добавени още два фактора – опит, обикновено базиран на неуспешни текущи политики, както и възможността за договаряне на споразумения между две или повече участващи коалиции (Sabatier 1998, Weible, Sabatier, 2009).

В рамките на всяка подсистема можем да намерим от две до пет коалиции, формирани от най-различни позиции участници (държавни служители, предприемачи, избрани представители, изследователи, представители на граждански организации и т.н.), които споделят убеждения, ценности, идеи, сходни политически цели. Приема се, че участниците имат силни политически убеждения и търсят ефективност, за да превърнат вярата си в реални политики. В този смисъл, техническата и научната информация играе важна роля при промяна на вярванията на политическите участници и изследователите (университетски учени, анализатори на политики, консултанти и др.) са ключови играчи в политическия процес. Рамката също предполага, че вярванията на политическите актьори са склонни да останат стабилни във времето. Така големи промени в политиките са много трудни (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999).

Противоречиви стратегии от различни коалиции обикновено се медиират от трета група от участници, наричани брокери на политика, чиято основна грижа е да се намери някакъв разумен компромис, който да намали силата на конфликта. Въз основа на възприетията на решенията и техните последици, както и на нова информация, всяка коалиция за застъпничество може да преразгледа своите вярвания, предимно в средните аспекти, и да променя стратегиите си.

Състезателните политически подсистеми имат характеристики като: поляризираны вярвания и минимална координация; фрагментиран авторитет сред правителства или правителствени агенции, които са приведени в съответствие с една от конкурентните коалиции; широки възможности за размяна на интереси и влияние, където коалициите търсят надмощие над съперниците; политически дизайн с ясни победители и губещи, и малко компромиси (Weible, Sabatier, 2009, 197).

За разлика от тях, кооперативните подсистеми имат следните характеристики: те са с някакво ниво на конвергенция и крос-коалиционна координация; относително равнопоставен достъп до компетентния орган за вземане на решения; политически проекти, които подчертават доброволни решения. Така институциите играят основна роля в изграждането на доверие, добрата воля и взаимно разбиране на различните ценности. Консенсусните институции са структурирани около комбинация от елементи, включително правила за комуникация лице-в-лице, открити правила за влизане в справедливи преговори, решение въз основа на консенсус, както и съвместни процедури за установяване на фактите, като се интегрират учени при вземането на решения. Едно от възможните предимства на кооперативните политически подсистеми е въздействието им върху използването на науката. Чрез ограничаване на конфликта съвместната подсистема осигурява контекст, където науката е по-малко вероятно да се използва като политическо оръжие и където учени участват в съвместното установяване на фактите (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999).

Аргументите за сътрудничество, а не за състезателни подходи почиват отчасти на две аксиоми: първо, че съвместните подходи смекчават конфликта и второ, че съвместните подходи помагат за интегрирането на науката и ценностите чрез различни съвместни стратегии за установяване на фактите (Weible, Sabatier, 2009).

Коалициите за застъпничество имат за цел да превърнат вярата си в политика, като използват редица различни стратегии. Сред тях са лобирането, изследванията, мобилизирането на общественото мнение, иницирането на научни изследвания, участието в държавните консултативни органи, правните средства и т.н. Теорията е емпирично свързана с подсистемите на политиката, зависещи от опита на природните науки (енергетика, околна среда, горско стопанство) Но според Сабатие практически казуси, използващи рамката, доказват нейната полезност в други области на политиката. (Sabatier 1998).

Един важен въпрос, който концепцията за застъпническите коалиции повдига е за ролята на знанието в процеса на публичните политики. Въпросът за използването на знанието в политическия процес е все още отворен. Литература по изследване и анализ на политиката е ограничена по два начина. Първо, тя е почти изцяло ограничена до политическия контекст в САЩ и други напреднали индустриални държави – систематичните изследвания върху използването на експертно-аналитичната информация от политиците в развиващите се страни все още е оскъдна. Вторият недостатък на литературата за усвояване на знанията е, че тя не се фокусира директно на социалните и политическите фактори, които оформят политическите програми и процесите на вземане на решения (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). Независимо от това, има широко съгласие по няколко важни точки. Първо, политическите анализи рядко имат незабавно или пряко влияние върху решенията на правителството. Има неудовлетвореност и разочарование в резултат на безуспешността на опитите да се прилагат социални науки към правителствените курсове на действие.

Надявайки се да се поправи положението, броят на ранните проучвания за усвояване на знания са фокусирани върху характеристиките на политиката в областта на научните изследвания и начина, по който са проведени, което ги прави по-малко полезни. Има изводи за съществени различия в професионалните култури, които често затрудняват комуникацията между изследовател/анализатор и държавни функционери и политици. Изследователските доклади и политически анализи не са съвременни, не вземат под внимание политическата и административна гледна точка и така нататък. Според широко разпространения модел на „просветление“ на усвояването на знания, информацията, изготвена от анализаторите, допринася за политическия процес косвено и с течение на времето чрез създаване на по-обща тълкувания и разбираня за въпросите, като постепенно променя работните хипотези и концепциите на политиците. Изследванията на фона на данни и емпирични обобщения, от които са извлечени политически идеи и решения, рядко ги предоставят като „отговор“, така че политическите актьори да ги използват за решаване на конкретен проблем на политиката.

Техническият анализ като цяло обслужва повече просвещението, отколкото да има инструментална или инженерна функция (Weiss, 1977). Но началото на емпиричните изследвания на усвояване на знания, също така показват, че правителствените агенции често не успяват да използват изследванията и анализите, дори когато са необходими при определяне на политиката. Всичко това показва, че използването на техническа информация и анализ в правенето на политика често е неравномерно и дори произволно, че то се дължи до голяма степен от външни организационни и политически влияния. Всички страни са съгласни, че изследванията и анализът трябва да играят решаваща роля при формулирането на публичната политика. Но въпросът точно какъв тип информация е необходима на

вземашите решения едва напоследък се разглежда по начини, които признават, че създателите на политиката също са политически участници.

На база на концепцията могат да се изведат и няколко важни заключения за ролята на академичните анализи за политиките:

1) Съществените културни различия възпрепятстват взаимодействието между търсещите решения на своите проблеми групи и вземащите решения на всички нива.

2) Политическите анализи рядко оказват влияние върху конкретни правителствени действия и по-често служат за постепенна промяна на понятията и предположенията на вземащите решения във времето.

3) Политическите анализи често се използват за несъществени цели, като например да се повиши доверието в организацията, за забавяне на нежелани решения и др.

4) Ако изследователите и анализаторите на политики желаят да имат значително въздействие по отношение на съдържанието на публичните политики обикновено трябва да изоставят ролята си на неутрални наблюдатели и вместо това да приемат ролята на адвокати на дадена версия за бъдещето.

4. Заключение

Някои от най-интересните модели на институционална промяна се фокусират върху взаимодействието на идеи, аргументи и дебати в институционалната среда. Работата на Сабатие и Смит за „Застъпническите коалиции” и ученето в областта на политиката е изричен опит да се получи подробно описание на целия политически процес. Сабатие разглежда по-широките и постепенни промени в политиките, които могат да бъдат разпознавани, само когато анализаторът разглежда политически взаимодействия на по-дълги периоди от време - десетилетия, а не година - в сравнение с конвенционалните проучвания. Подобно на привържениците на мрежовия анализ, Сабатие счита, че анализаторът не трябва да започва със статутите, а с политическите проблеми или сектора, а след това да се пристъпи към разглеждането на участниците, разположени около него, в рамките на това, което той нарича „политическа подсистема”, т.е. „взаимодействието на участници от различни институции, които следват и се стремят да оказват влияние върху правителствени решения в областта на политиката” (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 178). Те могат да дойдат от публичния и частния сектор, от всички нива в правителството и от редиците на „политиците” и „имплементаторите”.

В рамките на различните подсистеми на политиката Сабатие вижда наличието на малък брой конкурентни „застъпнически коалиции”, които се състоят от участници от различни обществени и частни институции на всички нива на публичното управление, които споделят набор от основни убеждения (политически цели плюс причинно-следствени и други възприятия) и които се опитват да манипулират правилата, бюджетите и персонала на държавните институции за постигане на тези цели с течение на времето (Jenkins-Smith and Sabatier, 1993, 5). Концепцията застъпва тезата, че промяна в политиката се задвижва, както от взаимодействие и постепенно учене в рамките на малки групи от специалисти, които са нетърпеливи да разработят по-успешни начини за справяне с проблемите, така и че, политиките могат „да се преместят” леко в отговор на относително стабилни фактори (естеството на проблема, разпределение на ресурсите), но повече фундаментално след динамични събития, като например промени в световната икономика, налагането на политики от международни организации като ЕС и непредвидени въздействия от други области на политиката.

В последна сметка концепцията за изследване на публичните политики е допълнена с рамката на коалициите за застъпничество, което позволява да се идентифицират редица въпроси, чиито отговор да се търси при изучаването на конкретни политики:

- Какви са границите на подсистемата и кои са актьорите, участващи в нея и какви са политическите убеждения на тези актьори?
- Кои коалиции могат да бъдат идентифицирани и как те си взаимодействат в подсистемата?
- Кои коалиции влияят на политиката и какви са били техните ресурси?
- Какви стратегии използват коалициите, когато се опитват да включат своите вярвания в политиките?
- Политическите убеждения на актьорите променили ли са се, как и защо?
- Какви са външните ефекти, които са оказали влияние върху политическата подсистема?

Табл. 2 Рамка на коалициите за застъпничество



Адаптирано от Сабатие и Дженкинс-Смит (Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H., С.,1993, 121-122)

БИБЛИОГРАФИЯ

- Брайкова, Т., Публичните политики, С., 2003
- Маринов, Ал., Капацитет за политики в администрацията, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, бр. 3, Юли 2011
- Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008
- Boyle, N. Schünemann, W., The Malleable Politics of Activation Reform: the 'Hartz' Reforms in Comparative Perspective, Paper for 2009 EUSA Biennial Conference, April 25, Los Angeles.
- Kenis P, Schneider V. 1991. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. . Frankfurt: Campus, 1991, 25-59. In Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, ed. B Marin, R Mayntz, pp. 25-59. Frankfurt/M.: Campus
- Kingdon, John W., Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition). New York: Harper Collins, 1995
- Marsh, D. and R.A.W. Rhodes, (eds), Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press, 1992
- Rhodes, R.A.W., Control and Power in Central-Local Relations , Aldershot: Gower, 1981
- Rhodes, R. A. W., Beyond Westminster and Whitehall, Unwin Hyman: London, 1988
- Rhodes, R., Binder, S. & Rockman, B. (eds.), The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press, 2006
- Richardson, J., 'Government, interest groups and policy change', Political Studies 48 (5): 1006-25, 2000
- Sabatier, Paul A., What Can We Learn from Implementation Research? In Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project, ed. Franz-Xaver Kaufmann, 1986
- Sabatier, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. Policy Sciences 21: 128-168, 1988
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H., C. (eds.), Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993
- Sabatier, Paul and Matthew Zafonte. Who do Policy Elites Look to for Advice and Information? Policy Networks in San Francisco Bay/Delta Water Policy. University of California: Unpublished Manuscript, August 1997
- Sabatier, Paul and Hank C. Jenkins-Smith. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. Theories of the Policy Process, Ed. Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 1999, 117-166
- Weible, C. Sabatier, P. Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaboration, olicy Studies Journal; 37, 2; ABI/INFORM Global, p. 195, May 2009
- Weiss, Carole H. Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. Policy Analysis, 3,4:531-545, 1977

ДОКТОРАНТИ

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА РОЛЯТА НА СЪДЕБНИЯ АДМИНИСТРАТОР КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО НА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ

Венко Петков

Резюме

Статията представя ролята на съдебния администратор за ефективното прилагане на системи за управление на изпълнението в дейността на съдебната система. Изхождайки от съвременните концепции за управление на изпълнението, се очертават съществените различия в подходите и последиците от прилаганите инструменти за управление на изпълнението при магистратите и при съдебните административни звена и служители. Разгледани са конкретни насоки за усъвършенстване ролята и приноса на съдебните администратори за по-ефективно управление на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт в България.

Ключови думи: съдебния администратор, ефективно прилагане на системи за управление на изпълнението в съдебната система

IMPROVING THE ROLE OF THE COURT ADMINISTRATOR AS PREMIUM FOR PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE ADMINISTRATION OF THE JUDICIARY IN BULGARIA

Venko Petkov

Abstract

The article presents the role of court managers for effective performance management in judiciary system administration. Adopting as a starting point modern ideas about administrative capabilities and performance management capacity, the analysis outlines some important distinctions in approaches and techniques, applied to magistrates and court administrators. Some specific steps are proposed to reach better performance management in Bulgarian court administrations.

Keywords: court managers, effective performance management in judiciary system administration

Идеята за управление на изпълнението в дейността на съдебната система е отдавна наложила се тенденция с оглед на очакванията на гражданите да бъдат осигурено качествено, ефективно и ефикасно правораздаване. В различни общества и правни традиции ръководителите на съдилищата и административните мениджъри се стремят да интегрират

системите за управление на изпълнението във всекидневната работа на своите организации. Преобладава мнението, че началото на управлението на изпълнението в най-масовите съдилищата – първоинстанционните, е положено преди около 30 години с въвеждането на т. нар. *Стандарти за изпълнението в първоинстанционните съдилища* в САЩ. В следващите години се наблюдават енергични усилия за разработване на измерители на изпълнението, подходящи за разнообразните специализирани съдилища, както и за отделенията в съдилищата. Този процес е довел до оформянето на редица направления и създаването на многобройни стандарти за изпълнение на съдилищата, измежду които е възможно да се избере най-подходящият във всеки конкретен случай.

Едно от важните методологически изисквания и същевременно ограничения при изследването на системите за управление на изпълнението в съдебната система е да се отчитат *границите и спецификата на изследователския интерес към управлението на изпълнението при органите на съдебната система (например, съдилищата) и отделните магистрати, от една страна, и административните звена и служители в тази система, от друга страна*. Прегледът на научната литература и чуждестранната управленска практика откроява съществени различия в подходите и последиците от прилаганите инструменти за управление на изпълнението при магистратите и при съдебните административни звена и служители.

От една страна, към въвеждането на системи за управление на изпълнението на отделните магистрати (най-вече съдии) се отправят редица резерви поради опасенията, че такива механизми могат да навредят на конституционно гарантираната им независимост при вземане на решение. От друга страна, установява се, че на управлението на изпълнението в администрацията на съдилищата е отделено доста по-слабо внимание, вероятно поради неявната предпоставка, че тук преносът на подходи и инструменти от опита на изпълнителната власт не създава подобни деликатни проблеми. При всяко положение, обаче, трябва да се отчита взаимната зависимост в дейността на магистратите и съдебните административни служители (както при всяка администрация вторите подпомагат първите), която трябва да бъде отразена както при планирането на целите (очакваните резултати), така и при измерването и оценката на изпълнението.

1. Специфичните проблеми на управлението на изпълнението в администрацията на съдебната власт в международен контекст

Според италианските автори Луиджи Лепоре, Роко Агрифолио и Кончета Метало управлението на изпълнението дава възможност на съдилищата да управляват по най-добрия начин ограничените ресурси, да определят приоритети и да фокусират вниманието си върху най-важните проблеми. „Добрият капацитет за управление на изпълнението е важен за защитата на интересите на различните заинтересувани страни от дейността на съдебната система. Липсата на система за адекватна оценка на резултатите, както и неефективността на инструментите за комуникиране на информацията за резултатите към потребителите на услуги силно затруднява действието на механизмите на отчетност на съдебната система пред обществото“ (Lepore, Metallo, and Agrifoglio, 2012, с. 22).

Цитираните автори предлагат модел на система за управление на изпълнението в съдилищата, която включва като съществен елемент измерване на резултатите от работата на съдебната администрация. Моделът се изгражда от пет измерения (перспективи): потребители, вътрешно-административно функциониране, финанси, иновации и учене, ефективна информационна система.

Първо. *Перспективата на потребителите* изхожда от гледната точка на индивидите или организациите, които получават услугите, продуцирани от съда. Индикаторите, включени в тази перспектива, измерват достъпността на услугата и

отношението към потребителите в светлината на понятията за справедливост, равнопоставеност и уважение. На потребителите се задават въпроси как се отнасят към тях в съда и дали вземаните от съда решения изглеждат справедливи.

Второ. *Перспективата на вътрешно-административното функциониране* включва индикатори, измерващи ефикасността на съда и качеството на управлението на вътрешно-организационните процеси. Индикаторите за ефикасност показват на председателя и на съдебния администратор доколко наличните ресурси се използват за постигане на очакваните резултати при разглеждането на делата. Типичен пример са индикаторите, предложени от Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (*European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ*) за оценка на ефикасността на европейските съдилища:

- съотношение на решените дела спрямо всички заведени дела;
- съотношение на решените към нерешените дела;
- среден срок за приключване на едно дело.

Трето. *Финансовата перспектива* се изразява с индикатори, като „общ среден разход за едно дело“, „среден разход за единица от тип дела“ (граждански, наказателни) и др. подобни. Анализът на тези индикатори ориентира ръководствата на съдилищата за по-добро разпределение на ресурсите с оглед подобряване на съотношението „цена-полза“.

Четвърто. *Перспективата, отразяваща процесите на иновации и обучение*, включва индикатори, измерващи доколко човешките ресурси, информационният капитал и организационната култура в дадено съдилище подкрепят промените и усъвършенстването на знанията и уменията. Тук освен количеството и качеството на човешките ресурси (магистрати, съдебни служители и др.) се обхващат показатели, като: брой потребители на информационните системи, инвестиции в хардуер и софтуер и т.н. Вижда се, че това са индикатори, които не отразяват изпълнението, но представляват съществени елементи или характеристики на административния капацитет и в това си качество дават представа за иновационния и обучителния потенциал в даденото съдилище и системата като цяло.

Специален интерес в концепцията на посочените италиански автори е мястото, което отделят на организационната култура като фактор на изпълнението. Организационната култура в съда се оценява с помощта на специална скала - *Инструмент за оценка на културата в съда* (Court Culture Assessment Instrument - CCAI), изхождаща от предпоставката, че „организационната култура е важна характеристика, подпомагаща изпълнението на съда, тъй като обединява ценности, очаквания и условия за ефективното осъществяване на дейностите“ (Lepore, Metallo and Agrifoglio, 2012, p. 18). Скалата включва две основни измерения – *солидарност* и *социализираност*. Солидарността като измерение на организационната култура показва степента, в която съдиите и съдебните служители имат споделени цели, обвързани интереси и общи задачи, насочени към постигане на общи цели. Социализираността отразява обвързаността и координираността на екипните (кооперативните) действия.

Комбинирането на двете измерения дава четири обособени типа организационна култура, които авторите определят като „комунална“, „мрежова“, „автономна“ и „йерархична“, отличаващи се със специфични характеристики по отношение на начина на управление на делата, отношенията между съдии и съдебни служители, лидерството в съда, начина на управление на промяната и характера на вътрешната организация. Комуналната организационна култура (съчетаване на висока социализираност и ниска солидарност) акцентира на личната отговорност и инициатива в условия на добре координирани общи действия. Мрежовата организационна култура извежда на преден план формирането на

кооперативна среда и ефективни комуникации в цялата структура на съда. Автономната организационна култура е типична с високата дискреция на отделните съдии при управлението на делата. Йерархичната култура подчертава значението на правилата и строгите процедури за постигането на ясно формулирани общи цели на съда (Ibid., p. 19).

Пето. Перспективата на *ефективната информационна система* включва три области на анализ и оценка на функционирането на информационните процеси в съдилищата и тяхното отражение върху изпълнението: разработване, прилагане и последици от използването на информационните системи, като „всяка от тези области представлява необходимо, но не и достатъчно условие за високото ниво на изпълнението“ (Lepore, Agrifoglio and Metallo, 2010, p. 63). Специално внимание се отделя на прилагането на съвременни информационни и комуникационни технологии, като системи за проследяване на движението на делата, прилагани от съдебната администрация. Изучават се впечатленията и оценките на основните групи потребители на информационните системи, а изводите се прилагат за подобряване на стратегическите и оперативните решения от страна на ръководителите на съдилищата.

Американският автор Ричард Шауфлър подхожда към изследването на специфичните въпроси на администрирането на съдилищата чрез изясняване на една принципно важна – според него – предпоставка: *начинът на назначаване на магистратите (съдиите) и на съдебните администратори, който предопределя линията и механизмите на отчетност и отговорност* (Schauffler, 2007, p. 118). Шауфлър смята, че една от основните причини за трудностите при въвеждането на общонационална система за управление на изпълнение в американската съдебна система е голямото многообразие от политики, инструменти и практики на щатско равнище, което се проявява ясно и в разглеждания конкретен аспект.

Така например, в 27 от американските щати магистратите се избират, в 19 се назначават от губернатора, а в останалите се определят от щатското събрание или от друг орган. Губернаторът и щатското събрание съвместно решават създаването на нови щатни бройки за съдии, като в 35 от щатите това решение се взема на основата на проведен по строга методология анализ за натовареността на съдилищата и съдиите. Ръководителите на първоинстанционните съдилища (наричани още председателстващи съдии) се избират от магистратите в дадения съд или се назначават от председателя на Върховния съд на щата. Те се смятат за „първи между равни“ и са натоварени с управлението на правната дейност на съда, а съвместно със съдебния администратор управляват административната дейност.

Съдебните администратори се избират в 30 щата, а в останалите се назначават било от председателя на щатския Върховен съд, било от председателя на дадения първоинстанционен съд. Изборният съдебен администратор е стара традиция в много щати, но през последния половин век все по-разпространена е практиката на подбор чрез конкурс на професионален административен мениджър със съответна висока управленска експертиза.

Начинът на избор (назначаване) на магистратите и съдебните администратори е пряко свързан с въпроса пред кого се отчитат те: пред губернатора, щатското събрание, председателя на щатския Върховен съд, а също как се осъществява отчетността пред заинтересуваните страни в дейността на съдилищата, данькоплатците, гласоподавателите и общността като цяло. Има дискусии дали те представляват служители на щатски институции (съдебния клон на властта на щатско равнище) или местни служители. Според Шауфлър трудно може да се оспори, че техните интереси и действия, а оттук – прилагането на система за оценка на тяхното изпълнение се влияят от техните разбираня по посочените въпроси.

Тук е уместно да се отвори скоба и да се подчертае, че отговорът на тези въпроси в българския контекст е колкото необходим, толкова и неясен, което представлява една от причините за въвеждане на ефективни системи за управление на изпълнението в българската съдебна власт, в частност, в нейната администрация.

2. Опитът от въвеждането на Стандартите на изпълнението в първоинстанционните съдилища в САЩ (Trial Court Performance Standards, TCPS)

Редица проучвания показват, че бавното и противоречиво възприемане на посочените по-горе Стандарти на изпълнението в първоинстанционните съдилища (Trial Court Performance Standards, TCPS) се дължи на твърдата нагласа на председателите на съдилища и на съдебните администратори, че те са подходящи за използване единствено като инструменти за вътрешноорганизационно управление на съдилищата. Например, Съдебният съвет на Калифорния одобрява TCPS като един от своите Стандарти за администриране на съдилищата в щата, но с изричната уговорка, че тези стандарти са приложими „за целите на вътрешното оценяване, самооценяване и самоусъвършенстване на персонала, но не и с оглед сравнения между съдилищата“ (Ibid., p. 120).

Както посочва един съдебен администратор на щатско съдилище, „на интелектуално ниво TCPS промениха атмосферата и акцентите в дискусиите, като откритоизва значението на обективните данни и доказателства. Но, за съжаление, те не промениха начина на администриране на съдилищата, с няколко известни изключения“ (Ibid., p. 120).

Ричард Шауфлър очертава няколко *причини за трудностите при институционализирането на управлението на изпълнението*, които в значителна степен са валидни и за България. Преди всичко, предложената система е твърде сложна и обемиста (включва 68 индикатора, без да се откроява видима логика на приоритизиране). Информационните системи на съдилищата не са проектирани да произвеждат и обработват необходимите за управление на изпълнението данни, а ръчното набиране на данни е твърде трудоемко и скъпо. През втората половина на 90-те години възстановяването на американската икономика отслабва бюджетния натиск да се предприемат мерки за управление на изпълнението. Съдебната система е относително изолирана от останалите компоненти на публичното управление, поради което не е толкова засегната от политическата воля за въвеждане на стандарти за изпълнение, типична за структурите на изпълнителната власт. Накрая, сред лидерите на съдебната система в този период няма единодушие относно предприемането на тези стъпки.

В следващите години Националният център за щатските съдилища, където е концентрирана основната научно-приложна дейност по разработване на проблематиката на управлението на изпълнението, подготвя нова система, използваща ограничен брой (10) синтетични индикатори, предназначени за оценка на резултатите от ключовите функции на съдилищата. Системата, станала известна като *CourTools*, се определя като „лесен за приложение компактен инструмент“, чиито индикатори са подбрани на базата на три критерия: а) съответствие на базисните ценности на правораздаването; б) балансиран подход към основните насоки на дейността на съдилищата; в) приложимост и устойчивост (вж. Ostrom and Hanson, 2010, p. 22). Според концептуалната обосновка на системата, *най-важните желани резултати*, за чието постигане трябва да допринесе управлението на изпълнението в съдилищата, са: финансова отговорност, удовлетвореност и съпричастност на магистратите и съдебните служители, удовлетвореност на потребителите, ефективност и ефикасност на вътрешните процеси.

Десетте индикатора, включени в системата *CourTools*, са:

Индикатор 1. Достъп и справедливост (оценки на клиентите на съда относно достъпността и отношението към потребителите в светлината на изискванията за справедливост, равнопоставеност и уважение).

Индикатор 2. Дял на приключените дела (съотношение между броя на приключените и броя на заведените дела).

Индикатор 3. Приключени навреме дела (дял на делата, по които е произнесено окончателно решение в установения срок).

Индикатор 4. Средна продължителност на активните дела (среден брой дни от завеждането на делата до момента на измерването).

Индикатор 5. Сигурност на датата на слушането (дял на делата, гледани на планираната дата).

Индикатор 6. Надеждност и пълнота на досиетата на делата (дял на делата, чиято документация е достъпна в рамките на установените времеви рамки и отговаря на стандартите за пълнота и точност на съдържащите се документи).

Индикатор 7. Събираемост на паричните санкции (дял на събраните в установените срокове парични санкции спрямо всички парични санкции, наложени по гледани в съда дела).

Индикатор 8. Ефективност на организацията на дейността на съдебните журита (дял на лицата, явили се за участие в жури спрямо всички призовани).

Индикатор 9. Удовлетвореност на служителите (оценки на съдебните служители за качеството на работната среда и отношенията между служители и ръководители).

Индикатор 10. Разходи на единичен случай (средната стойност на разходите за разглеждане на едно дело, по основни категории дела).

През април 2005 г. Националната конференция на председателите на съдилища и Националната конференция на съдебните администратори оповестяват съвместна резолюция „В подкрепа на измерването на изпълнението на съдилищата“, в която се посочва, че предвид нарастващата обществена ангажираност по темата, въвеждането на оценка на изпълнението е важно средство за подкрепа на ефективното управление и отчетността на съдилищата, които на свой ред са най-важната гаранция за закрила на институционалната независимост. В резолюцията се изтъква, че стъпките в тази насока на базата на системата *CourTools* създават условия за по-добро обществено разбиране на ролята на съдебната власт и за по-адекватна публична оценка на постиганите от нея резултати.

През август същата година Националната конференция на съдебните администратори призовава щатските съдилища да прилагат *CourTools*, а Националният център за щатските съдилища – да започне изграждането на национална база данни за изпълнението в сферата на правораздаването. Сред основните посочени аргументи са: „а) необходимостта да се укрепва управлението на съдилищата и да се утвърждават отчитащи се щатски съдебни институции, способни да предоставят на обществото услуги от най-високо качество; б) необходимостта да се подобри общественото разбиране за ролята на съдебната система, за да не се поставя под съмнение способността ѝ да се самоуправлява; в) необходимостта да се формулират сравнителни стандарти за изпълнение в съдилищата, така че да се даде възможност на магистратите и служителите да оценяват напредъка си и да сравняват постиженията си с тези на колеги от съпоставими съдилища“ (цит. по Schauffler, 2007, p. 121).

В някои щати прилагането на системата за управление на изпълнението е допълнително подкрепено чрез специални законови мерки; например, в Калифорния щатското събрание приема закон, който въвежда изискването съдебната власт да се отчита относно „стандартите и измерителите, които допринасят за справедливото и ефикасно

администриране на правосъдието“ (Ostrom and Hanson, 2010, p. 29). Щатът неслучайно се приема за лидер във въвеждането на *CourTools*, за което допринася проведеният през 2007 г. мащабен изследователски проект „Как щатската съдебна власт използва човешките и финансовите си ресурси, за да предлага на гражданите качествено правосъдие?“ За разлика от предходни усилия в това направление, нов момент е разширилото се съгласие, че оценката на изпълнението трябва да се използва за сравнения между съдилищата, и устойчивата подкрепа както за политическите, така и за професионалните аргументи в полза на системата за управление на изпълнението в съдилищата.

Важна роля играя и положителната промяна в оценките за *приложимостта* на системата за управление на изпълнението в съдилищата. С оглед по-добрата приложимост във всекидневната практика на съдилищата, в *CourTools* целенасочено са вградени точни дефиниции на показателите и данните, както и подробна методология на анализа. Това е базирано на приетите през 2003 г. Насоки за статистическа отчетност на щатските съдилища, където са въведени общовалидни дефиниции на типовете дела и на правилата за отчитането им. Така е създадена основа за изграждане на национална база данни за нуждите на сравнителния анализ.

Въвеждането на стандартни определения и правила за регистриране и отчитане благоприятства формирането на нова, позитивна нагласа, че измерването на изпълнението може да бъде справедливо, точно и устойчиво както в отделните съдилища, така и между съдилищата в един щат и между щатите.

В същото време, Ричард Шауфлър отбелязва, че за САЩ продължава да стои сериозният проблем на недостатъчната професионална мениджърска подготовка и образование на съдебните администратори, особено с оглед съвременните изисквания към управлението на сложни публични институции като съдилищата (Schauffler, 2007, p. 124). От страната на магистратите също има дефицит, тъй като повечето съдии (по предразположеност и образование) не са добри мениджъри. Допълнителни трудности създава обичайната ротация на председателите на съдилищата. Следователно, според автора, създаването на образователна и професионална инфраструктура за формиране на качествен съдебен мениджмънт е стратегическа задача, чието значение все още се подценява. (Това също е постановка, кореспондираща с тезата на настоящия дисертационен труд.)

Аналитичните предизвикателства пред осмислянето на проблемите, свързани с въвеждането на системи за управление на изпълнението на съдилищата и на съдебната администрация също изглеждат сериозни, особено в сравнителен план. Това ясно личи както от по-ранните цитирани изследвания на Мария Даколиас и нейните колеги от Световната банка, така и от по-нови разработки, посветени на европейската интеграция и дискусиата дали „европейското правосъдие“ е нещо повече от съставните национални единици (вж. напр. работите на Марко Фабри, Жан-Пол Жан, Филип Лангброк и Елен Полиа - Fabri, Jean, Langbroek, Pauliat, 2003; 2005). Това са само част от работите, които се опитват да попълнят една съществена празнота в научното знание, свързана с неясния отговор на въпроса как и доколко усилията за реформи в публичния сектор и в частност, в сферата на управлението на изпълнението (вж. Маринов, 2016, Глава 4), са приложими към съдебните системи.

3. Необходимостта от стандарти за изпълнение за всяка длъжност в администрацията на органите на съдебна власт: ролята на съдебния администратор

Съставянето на стандарти за изпълнение, ориентирани към резултата за всяка длъжност в администрацията трябва да е основна цел на управлението в органите на съдебната власт. Изпълнението на тази цел ще стане възможно, след промяна в Методиката

за атестиране на съдебните служители, с която да се регламентира задължение *всяка една организационна единица да изработи индивидуални стандарти за изпълнение за всяка длъжност в администрацията.*

От една страна, индивидуалните стандарти за изпълнение трябва да са обвързани с очакваните резултати от дейността на цялата администрация, като същевременно са ориентирани към задълженията на конкретният служител. Индивидуалното очакване от изпълнението на всеки служител трябва да е съизмеримо с индивидуалните очаквания към изпълнението на другите служители, заемащи същата или съпоставима длъжност в администрацията, както и с индивидуалните очаквания към изпълнението на служителите, заемащи същите или подобни длъжности в администрациите на другите органи на съдебна власт.

От друга страна, очакванията към всеки служител трябва да са строго специфични, обвързани с отчетените резултати от изпълнението на служителя от предходните отчетни периоди и от нивото на неговата компетентност в момента. Индивидуалните очаквания трябва да предразполагат служителя към стремеж за повишаване на резултатите му (вж. Patton and McMahon, 2006, p.p. 33-39).

Индивидуалните стандарти за изпълнение трябва да намерят своето конкретно приложение в индивидуалните планове за изпълнение на всеки отделен съдебен служител, които планове да са елемент от процеса на оценка на изпълнението му. Те би трябвало да се утвърждават от прекия ръководител, който най-добре познава работата на служителя.

Конкретното разпределение на работата във всеки орган на съдебна власт трябва да се утвърждава от административния ръководител. Действащият Закон за съдебна власт определя като такъв председателя на съответния съд или ръководителя на съответната прокуратура и следствие.

В ролята си на административен ръководител, магистратът се явява експерт по управление, за това той трябва да притежава необходимите знания и умения в тази област. Тъй като той е експерт по правораздаване и познава в детайли процеса на съдопроизводство, но не е експерт по публично управление, за да извършва разпределението на работата по-професионално, той или трябва да има специални познания в областта на мениджмънта, или трябва да бъде подпомогнат от експерт в тази област. С разпоредбите на Закона за съдебната власт, законодателят определя за такъв експерт съдебният администратор.

Чрез създаването на длъжността и регламентирането на функциите на съдебният администратор, законодателят е имал за цел на първо място да облекчи управляващия съответния орган на съдебна власт в администрирането и да му даде възможност да се съсредоточи в по-важната дейност по правораздаване. Другата цел на създаването на тази длъжност е да се даде възможност на председателя на правораздавателния орган да се „дистанцира“ и абстрахира максимално от възможността да властва над останалите. Администрирането е властово въздействие, крепящо се на принципа на неравнопоставеност между ръководител и подчинен. В правораздаването страните се състезават помежду си на принципа на равнопоставеност. В този смисъл административното управление и правораздаването са две трудно съвместими функции и упражняването и на двете е предпоставка за злоупотреба с власт. За съжаление това не е добре разбрано в България и повечето ръководители на органи на съдебна власт изпълняват на предела властническите си функции по управление на администрацията, което е предпоставка за нарушение на интегритета.

Думата интегритет е от латински и буквалният му превод е „недокоснат“ (in tangere). Този термин се използва преди всичко в сферата на философията и социологията, със значението „недокоснат“, „чист“ в морален смисъл. Той придоби широка известност, в последно време, при анализите на риска от корупционни практики в администрациите и органите на изпълнителната и съдебната власти. В тези анализи придоби широка известност

и термина „организационен интегритет“, т.е. организационна система, която не позволява нарушаване на почтеността като цяло, като недопуска влияние, нито отвън, нито отвътре.

Ярък пример за нарушения на интегритета (както вече бе отбелязано в Глава втора) са практиките на провеждане на конкурсите за назначения в администрацията на съдебната власт в светлината на проявите на непотизъм (характерната българска дума е „шуробаджанащина“). Това неприятно за публичното управление на съдебната власт явление е силно изразено и в оценката на изпълнението на администрацията. Липсата на ясни и точни правила за провеждане на оценката на изпълнението в администрацията, прави оценяването манипулативно и формално, предразполага към нарушаване на организационния интегритет.

В тази връзка трябва да се отбележи, че промяната в Закона за съдебната власт в частта за провеждането на конкурси при назначаването на съдебни администратори е стъпка назад в демократичността и намалява прозрачността на този избор. Според стария законов текст, комисията за провеждане на конкурса по назначаването на най-висшата длъжност в администрацията на органите на съдебна власт се състоеше от петима членове, четирима от които са представители на ВСС, а петият бе съответния ръководител на органа на съдебна власт. Така уредена процедурата предполагаше по-голяма прозрачност, защото ангажираше няколко на брой представители на най-висшият орган за управление на съдебната власт. Възможността ръководителят на съответния орган на съдебна власт да назначи некомпетентен и неподходящ човек на тази длъжност бяха сведени до минимум. В сега действащият закон комисията по назначаване се определя от ръководителя на съответния орган, което е предпоставка за отклонение от меритократичния принцип и за нарушение на интегритета.

Съдебният администратор е този, който трябва да определи и утвърди индивидуалните стандарти за изпълнение на всяка длъжност в администрацията на съдебната власт, което е много важна и отговорна задача, предполагаща висок професионализъм, професионална етика и личен морал. За да определи какви ще са индивидуалните задачи и стандарти за изпълнение на всеки съдебен служител, съдебният администратор трябва да е запознат в детайли с работата на всяка длъжност в администрацията.

Изхождайки от задълженията, определени в Правилника за администрацията и индивидуалната длъжностна характеристика на всеки служител, съдебният администратор може да определи индивидуалните стандарти за изпълнение за количество, качество и навременност, като тези стандарти да са съпоставими с стандартите за количество, навременност и качество на целият орган.

Като се използват критериите от одобрената от ВСС процедура за оценка на изпълнението след направеното предложение за промяна, може да се конкретизира какво би трябвало да представляват например индивидуалните стандарти за изпълнение на длъжностите от специализираната администрация в един конкретен съд.

Първата и най-важна задача на съдебния администратор е да се създаде възможност за оценяване на *количеството* свършена работа от всеки един служител, обвързана с очаквания резултат от дейността на органа. Както вече бе посочено, в одобрената процедура за оценка на работата на служителите в администрацията на съдилищата няма заложен показател за количество, който би бил основа за оценка на качеството на работа.

Ето един пример. *Съдебният деловодител* има задълженията да подпомага работата на съдиите, като изпълнява всички разпореждания на съдията по делото във връзка със съдопроизводството. Той подрежда и докладва в нормативно определен срок всички документи, постъпващи от страните по делото и прави съответните вписвания в компютърната деловодна програма с цел отчетност и прегледност. Изготвя призовки и съобщения към останалите участници в процеса. Прави всякакви справки по делото, както

за вътрешна информация на съда, така и за страните по делото. Длъжността на съдебният деловодител в администрацията на съдилищата е съпоставима с длъжността на съдебния деловодител в прокуратурата и следствието.

Стандартите за количествено изпълнение за всеки отделен деловодител ще са:

- За количество – обработване на $M1$, $M2$ или Mn на брой дела, като M ще е броят на делата които се очаква да обработи съответния деловодител, а 1, 2 или n ще е броя на съдебните деловодители в този орган на съдебната власт. Броят Mn ще е съотносим с броя на делата или преписките постъпили в органа, който са X , като изчисляването на това съотношение Mn/X ще формира индивидуалния коефициент за принос към общата работа от всеки служител.

По подобен начин може да се изчислят и индивидуални коефициенти за принос на всяка една длъжност в специализираната администрация. За някой от длъжностите в специализирана администрация, където по длъжностно разписание е определен един човек да изпълнява съответните задължения, коефициентът на натовареност ще е равен на 1.

Други измерители на количество свършена работата биха могли да бъдат:

За длъжността „съдебен деловодител”

- брой обработени дела, тъй като този показател лесно може да бъде измерен чрез събирането на броя на делата на съдиите, за подпомагането на работата на които той отговаря;

- брой обработени призовки – този показател за количество свършена работа на служителя е по-детайлен в сравнение с предходния. В практиката той лесно може да бъде измерен, тъй като информационната система за обработка на делата позволява отчитането на количеството обработена и въведена информация в нея. Персонализацията е възможна, тъй като за достъпа си в нея всеки служител има възможност за регистрация с име и парола за достъп.

- по подобен начин могат да бъдат формулирани достатъчно на брой показатели за количество свършена работа, които позволяват сравнение на работата на всеки служител с останалите служители изпълняващи подобни задължения.

За длъжността „Съдебен секретар” –

- брой дела – по подобие на „съдебният деловодител” този показател е измерим и е обвързан конкретно с резултата на съда.

- брой протоколирани съдебни заседания – този показател е по-обективен по отношение на свършената работа, в сравнение с предходния.

- брой написани страници в протоколите за открити съдебни заседания – възможно най-обективният показател за количеството свършена работа от съдебният секретар.

Измерването на количеството извършена работа е задължително и за длъжностите от общата администрация, макар че техните служебни задължения не са свързани пряко с общият резултат от дейността, но измерването им ще е в основата на поставянето и съпоставянето на стандартите за качество и навременност.

Пример: За счетоводителя - брой на извършените счетоводни записвания; за системния администратор - брой на подържаните компютърни конфигурации, брой на обработените съдебни решения, публикувани в интернет страницата на органа и т.н..

Определените по този начин показатели за количество свършена работа позволяват обвързване на работата на всеки отделен служител с резултата от дейността на съдебния орган. Този показател е основен елемент на Годишните отчетни доклади на съда, прокуратурата и следствието.

Не е за подценяване и възможността за сравнението между отделните служители, извършващи една и съща работа, което позволява служителите да бъдат непрекъснато в съревнование помежду си.

Въвеждането на показатели, отчитащи количеството извършена работа, ще позволи измерването и отчитането на вложените средства. Това става възможно, като се съпостави разхода на обществени средства за издръжка на целият съд и количеството свършена работа от съда, както и количеството свършена работа от всеки служител с общото количество свършена работа и размера на вложените бюджетни средства в неговото възнаграждение.

По сега действащата методика такава съпоставка не може да бъде направена. Тя позволява да се измерят бюджетните средства, похарчени за възнаграждение на отделният служител. Позволява също така да се направи съпоставка на разхода за възнаграждение на съответния служител с общият разход на съда, но не позволява съпоставката на разходите с количеството на извършената работа, както и определянето на дял спрямо общото количество свършена работа.

Втората цел на съдебния администратор ще е въвеждането и регламентирането на *стандарты за качество и навременност.*

Не е необходимо тези стандарти да са еднакви за всички служители. Възможно е да бъде създаден групов стандарт за качество и навременност за определена длъжност в определен по вид орган на съдебна власт, но този стандарт трябва да е препоръчителен, а не задължителен.

Зад всяка длъжност в администрацията стои личност със нейните качества. Всеки служител има свой собствен капацитет. За да бъде предизвикано в него желание за работа и движение напред към общата цел, трябва да се подходи към него индивидуално.

Чрез разработването на индивидуалния си работен план той сам описва към какво ще се стреми в следващата година. Намесата на административния ръководител в индивидуалният план на служителя трябва да е одобрението и напътствието в разработването на индивидуални стандарти за изпълнение, припознати като цел от служителя и обвързани с общия резултат.

Качеството в работата на администрацията в съдилищата е непосредствено свързана с навременността. Ако даден служител не си свърши навреме работата е възможно нарушаване на процесуалните срокове и забавяне на съдебният процес, което води до намаляване качеството в правораздаването. Ето защо, преценката за това дали по-голямо влияние има качеството в работата или навременността трябва да е за конкретната длъжност в администрацията.

За онагледяване на горепосоченото е подходящо да се сравни работата на съдебния деловодител със съдебния архивар.

При съдебния деловодител изискването за спазване на определени срокове е ежедневие. Например, постановяването на съдебните актове се извършва веднага след тяхното предаване в деловодството, за което деловодителят извършва вписвания в деловодните книги и в деловодната програма. Ако деловодителят се забави макар и един ден е възможно нарушение на нормативното изискване за бързина в постановяването на съдебните актове, което от своя страна ще влоши качеството на работа на съдията и на целият съд. По подобен начин стои и изискването за своевременно изпращане на призовки, съобщения на страните по делата и др.

При съдебния архивар изискването за качество на работа е по-скоро свързано с преглеждането на всеки един документ и правилната преценка на архивната му стойност, подреждането на архивираните документи така, че да могат да бъде намерени във всеки един желан момент. Съдебният архивар преглежда всяко дело преди неговото архивиране и извършва качествен контрол на работата на съдебните деловодители и съдебните секретари.

Разбира се, че и неговата работа е обвързана със спазването на срокове, но сроковете и тяхното съблюдаване са по-маловажният елемент от неговата работа.

С създаването на индивидуалните стандарти за качество и навременност трябва да се определи, каква част от общото количество свършена работа от съответния служител, ще се очаква да се извърши качествено.

Третата цел е на съдебният администратор е да създаде възможност за *обективна оценка* на качеството на работата на всеки отделен служител, за което е необходимо предварително да обяви, още с написването на работният план какви ще са количествените измерители на качеството, а също по какъв начин ще се извършва наблюдението и регистрацията на изпълнението.

По досега действащата методика преценката за това до колко качествено си е свършил работата отделният служител е поверена на субективното мнение на комисията по атестация, която му поставя оценка. Въпреки, че комисията е група от най-малко трима членове, те все пак преценяват субективно работата на служителя на базата на общ поглед върху нея, а не чрез конкретни процедури за преглед на работата му. В повечето случаи се стига до оценка, която е обвързана със симпатия или антипатия към служителя, а това не е обективно и справедливо.

За да се постигне обективност в преценката, е правилно да се даде ясно определение за качествено свършена работа. Много важно е освен обявяването на критерия за качество, да се уточни и начина, по който ще се извърши проверката и оценката за качество. Това трябва да се случи в етапа, предхождащ изработването на индивидуалните работни планове.

Такъв стандарт би могъл да се създаде, например с въвеждането на въпросник (стандартен за всички еднакви длъжности), чрез който ще се проверява работата на всеки служител по конкретно задължение. Предварително трябва да бъде обявено от кого и как ще се осъществи тази проверка по обявения въпросник.

Например, за длъжността „съдебен деловодител“, за да се прецени качеството на свършената работа, би могло да се извърши проверка на делата, които той е обработил за да подпомогне работата на съдията в решаването им. Проверката би трябвало да включва съпоставка между процесуалните изисквания и вътрешните правила за работа по отношение на действията му по подреждане, вписвания в деловодните книги, изпращане на призовки, изпращане на съобщения и т.н..

Предварителното обявяване на въпросника ще постави стандарта за качество на работата, към който ще се стреми отделният съдебен служител в случая „съдебният деловодител“. Той предварително ще знае какви са изискванията към него и по-какъв начин ще бъде проверена работата му.

Очертаните насоки още веднъж аргументират необходимостта от комплексни мерки за усъвършенстване ролята на съдебния администратор в процеса на управление на изпълнението в администрацията на съдилищата, които включват целия арсенал от съвременни техники, прилагани при управлението на човешките ресурси в публичния сектор.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, Ал. (2016) Между еволюцията и политическото инженерство: теория и практика на административните реформи. С., Изд. Иврай

Fabri, M., J.-P. Jean, P. Langbroek, H. Pauliat (2003). The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards.

Lepore L., Agrifoglio R., Metallo C. (2010), "Measuring the Performance of Italian Courts: the Role of IS Success", in A. D'Atri, M. De Marco, A.M. Braccini and F. Cabiddu, *Management of the Interconnected World*, Springer, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Lepore, L., C. Metallo, and R. Agrifoglio (2012). Evaluating Court Performance: Findings From Two Italian Courts. *International Journal For Court Administration*, December 2012.

Ostrom, B. and R. Hanson (2010). *Achieving High Performance: A Framework for Courts*. National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia.

Schauffler, R. (2007) Judicial accountability in the US state courts: Measuring court performance, *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 1 (June) 2007.

ТЕОРЕТИЧНИ ПРОБЛЕМИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ

Галина Стоянова

Резюме

Статията представя систематичен преглед на основните теоретични въпроси на политиките на превенция, в частност – на политиките и програмите за превенция на зависимостите от психоактивни вещества (ПАВ). Разгледан е опитът от прилагането на политики за превенция в различни обществени области. Изясняват се конкретните теоретични и емпирично-изследователски предпоставки за усъвършенстване на ефективността и ефикасността на политиките за превенция на зависимостите. Особено внимание е отделено на обществените нагласи към интервенциите - важен фактор, който винаги трябва да се отчита, особено ако става дума за по-директни мерки за модифициране на поведението с оглед постигане на желаните здравни и социални резултати.

Ключови думи: политиките на превенция, политики и програми за превенция на зависимостите от психоактивни вещества

THEORETICAL PROBLEMS OF RESEARCH ON PREVENTION POLICIES

Galina Stoyanova

Abstract

The article presents a systematic review of the main theoretical problems concerning prevention policies. The focus is on policies aiming at preventing drug abuse. Some important conceptual preconditions are outlined regarding effective policymaking in the field. The importance of public attitudes is stressed having in mind its importance, especially in programs, targeting direct behavioral changes.

Keywords: prevention policies, policies aiming at preventing drug abuse

Производството, разпространението и (зло)употребата с наркотици и други психоактивни вещества (ПАВ) са се превърнали в един от най-тежките проблеми на съвременната човешка цивилизация, за решаването на който са необходими комплексни и задълбочени научни изследвания, целенасочена и ефективна държавна политика при партньорство с обществото и в рамките на активно международно сътрудничество.

Тематиката не е нова, но непрекъснато се обогатява и усложнява с нови и нови „горещи проблемни точки“. Достатъчно е да се посочат най-актуалните обществени дебати по такива спорни въпроси, като легализирането на меките наркотици, разрешаване употребата на марихуана за медицински цели, различни предложения за промени в наказателната политика, трудностите при достъп до програмите за лечение и рехабилитация и много други съществени проблеми, свързани с употребата и зависимостите от ПАВ.

В този широк контекст несъмнено трябва да се отбележи засиленото внимание към значението на превенцията като възможност чрез системни изпреварващи въздействия да

се намалят рисковете и да се ограничат щетите от употребата на ПАВ и зависимостите от тях. Това на свой ред поставя необходимостта да се изяснят редица теоретични предпоставки на изучаването и практическото прилагане на политиките за превенция.

1. Макросоциалната обусловеност на превенцията

Според автора на едни от най-цялостните обзори на теоретичните концепции за превенцията, Ричард Фриймън, „този клас политики са продукт на модерността, възникват след утвърждаването на социалната държава и са вдъхновени от нарастващото доверие към професионалната и научната експертиза; в същото време, обаче, теоретичните разработки в тази област са учудващо оскъдни” (Freeman, 1999, p. 233). Наложително е да се допълни, че теоретичните концепции за политиките на превенция се основават на две предпоставки, които сами по себе си са предмет на съществени спорове.

Първо, това е предпоставката, че *с научни средства могат ясно да се идентифицират причините и следствията на дадено явление и да се предвиди неговата динамика*. Независимо от разнообразните релятивистки и постмодернистски критики към възможността социалните науки да определят причинно-следствени зависимости и да изработват надеждни прогнози, има достатъчно доказателства, че съвременният научен инструментариум е в състояние да окаже съществена подкрепа на практиката в това отношение.

Втората спорна предпоставка засяга *възможността за контролирана (с предвидими резултати) намеса в живота на обществото от страна на държавата и другите субекти на политиките*. Въпреки че в това отношение трудно могат да се намерят аргументи в полза на „беспомощността” на съвременните общности на политиките, много по-сложен е отговорът на въпроса защо в даден контекст правителствата и другите субекти на политиките избират едни, а не други политики на превенция. Именно в това отношение най-ясно се чувства дефицитът от теоретични разработки по проблемите на превенцията. Все пак, могат да бъдат очертани няколко основни теоретични кръга, хвърлящи светлина върху изработването и прилагането на политиките за превенция.

Ценности и идеи. Всеки подход към дефинирането на политиките за превенция и получените на негова основа определения се основават на някакви *ценностни предпоставки* – най-вече, съгласие относно възможността на социалните науки да установяват причините и следствията, а също и относно границите на ефективността на интервенциите на съвременното публично управление. Тук разногласия се пораждат не само заради различните познавателни подходи, а и в следствие на емпиричните предизвикателства при установяването на причините, ефектите и връзките между тях на индивидуално и общностно равнище. Например, методите за набиране на данни при епидемиологията и криминологията боравят изключително с цели популации и с вероятности, което поставя сериозни въпроси относно проектирането и оценката на превантивните интервенции на индивидуално равнище (ibid., p. 36).

Всеки анализ на конкретната конфигурация от политики за превенции в дадено общество трябва да отчита ролята на системите от възгледи за света, обществените отношения и в частност – желаната и допустима роля на държавата за решаването на социалните проблеми. Тези ценностни предпоставки изграждат неизбежната и определяща рамка на целите, обхвата и съдържанието на превенцията. Не бива наивно да се допуска, че всяка политика за превенция може автоматично да бъде определена като „прогресивна” или хуманистична – превенцията на младежката престъпност, например, може да разчита предимно на мерки като по-строг физически и технически контрол над достъпа в училищата, а не толкова на цялостни програми за развитие на местните общности или за позитивна семейна среда за целите на отглеждането и възпитанието на подрастващите.

Институции. Насочеността и съдържанието на политиките за превенция, както и на всички публични политики, носят отпечатъка на институционната система на даденото общество – партийно-политическа структура, форми на политическо представителство, строеж и функции на публичната администрация, степен и начин на интегриране на различните интереси в процеса на политиките. Ето два примера, които различна степен са валидни за всички общества и всички политики, но особено ясно характеризират проблемите, произтичащи за превантивните политики в България.

Първо, каноните на представителната демокрация неизбежно „вкарват” процеса на политиките в логиката на електоралния цикъл, т.е. формират предпочитания към политиките с бърз ефект (близък „хоризонт”) за сметка на тези с по-дългосрочно действие и отложени резултати, каквито по правило са почти всички превантивни политики. Второ, секторната обособеност и стремежът на отделните държавни органи и административни структури (министерства, агенции) да бранят своите „територии” (а това означава и предназначенията за тяхното управление ресурси) поражда големи трудности при проектирането и реализирането на добре координирани превантивни политики. (Поради характера на превенцията тя почти винаги има съществени хоризонтални измерения, т.е. изисква съчетаване на усилия в редица взаимосвързани сектори.)

Интереси. Както чрез ценностите и идеите, така и в дейността на институциите постоянно се изявяват различни организирани интереси, които изграждат сложна мрежа в съвременното общество. Техни субекти са различни икономически субекти, социални и професионални групи, неправителствени организации, местни общности. Тук особено значение придобиват нарастващата власт и влияние на корпоративните и финансовите интереси, които често имат определящ глас при формулиране на приоритетите в политиките на държавата.

Ако конкретизираме този проблем към предметната област на политиките за превенция, ясно се откроява значението на две групи интереси и на съответните субекти:

- първо, организации от бизнеса и неправителствения сектор, които са основни доставчици на продукти и услуги за целите на осъществяването от държавата политики (като се започне от фармацевтичната промишленост и се стигне до поддържането на различни социални дейности и заведения);
- второ, структурите, чиито продукти и услуги причиняват (или потенциално биха могли да причинят) вреда - здравна, социална, морална и др. - на определени групи потребители и които съвсем естествено се явяват преки „опоненти” на съответните превантивни политики.

Тези интереси закономерно са свързани с интересите на масови и влиятелни професионални общности (нека припомним често коментираните съмнителни практики във веригата от отношения производители на лекарства – лекари – пациенти). Най-мощно тези противоречия на интересите се проявяват при опитите да се минимизират рисковите фактори, предизвикващи негативните климатични промени.

Общото усложняване и ускоряване на социалната динамика. Функционирането на идеите, институциите и мрежите от интереси и проблемите, които то поражда пред разработването и прилагането на ефективни превантивни политики, се развива в една постоянно усложняваща се социална среда, отличаваща се с нарастваща динамика (скорост на промените). Едновременно протичат непредвидени и неподлежащи на планиране мащабни процеси на социално-икономическа и технологична иновация, възникване на нови неравенства, регионални и местни трансформации, демографски промени, миграционни потоци, нови форми и норми на действие в основни човешки общности като например семейството и религиозните култове, и много други. Тази динамика поражда нови и нови

социални проблеми и усложнява решаването (още повече превенцията) на относително „старите” и познати предизвикателства (вж. анализа на т.нар. „заплетени“ проблеми в Маринов, 2016).

В своята взаимовръзка тези четири групи фактори слагат съществен отпечатък и върху характера и изводите от теоретичните дискусии относно политиките на превенция в различните области на обществения живот.

2. Основни дискусийни въпроси на теоретичното обосноваване на превенцията

Две основни теоретични „оси” характеризират дискусиите относно политиките на превенция през последните две десетилетия. Първата характеризира противопоставянето между идеологията на проактивната държавна намеса (предполагаша някакъв тип „социално инженерство”) и алтернативната идея за водещата роля на индивидуалната свобода и на правата (и съответните отговорности) на отделния потребител. Втората „ос” (която логично се преплита с първата) отразява споровете за приоритетното ниво на интервенция – отделните индивиди или социалните структури.

След стремителния възход на неолиберализма в САЩ и Великобритания в края на 70-те години на миналия век, на идеята за активна роля на държавата при предпазването от болести и социални отклонения започва да се гледа на демодирана и обуславяща неефективни политики. От този период датира известното идеологическо клише за „държавата-бавачка”, чрез което в масовото съзнание се налага виждането за освобождаване на държавата от редица публични отговорности. В крайна сметка обаче налагането на тази нова идеология не отхвърля изцяло идеята за необходимостта от превантивни политики, а по-скоро я префокусира към задачите за промяна на индивидуалното поведение и по-отговорен избор на стил на живот.

Така втората ос на теоретични дискусии – дали интервенциите трябва да бъдат насочени към индивидите или към социалните структури – придобива водеща роля. През последните две-три десетилетия се наблюдава изобилие от изследвания, които концептуализират тези две алтернативи; например, известната пространствена метафора на Далгрен и Уайтхед, представяща пластове на факторите на въздействие върху общественото здраве като „люспи в луковица”. В средата на „луковицата” са индивидуалните фактори, а външните пластове обхващат семейството, местната общност, по-широката социална среда и др., за да се стигне до макросоциалните икономически и културни условия. Този подход донякъде кореспондира с логиката на разграничението между първична, вторична и третична превенция (вж. Gough and Therborn, 2010, p.p. 708-709).

Ще илюстрираме противоборството на различни теоретични аргументи по очертаните две оси с примери от няколко области на публичните политики, където превенцията има най-сериозни традиции и постижения.

Превенцията в сферата на публичното здраве

С течение на времето се наблюдава възстановяване на позициите на тези автори и концепции, които настояват за необходимостта от изграждане на превантивните политики на базата на структурни интервенции на първично ниво (вж. напр. известния „Доклад Мармот”, посветен на неравенствата при достъпа до здравеопазване във Великобритания, озаглавен „Справедливо общество, здравословен живот”, 2010 г., или докладът на Комисията за устойчиво развитие, също от 2010 г., посветен на взаимовръзката между устойчивото социално развитие и общественото здраве). Както отбелязват някои автори, „нараства убедителността на представените социологически аргументи и на съответните

алтернативни стратегии, които обръщат особено внимание на патогенната природа на съвременните социални структури” (France, Freiberg and Homel, 2010, p. 3).

Така например, цитираният „Доклад Мармот” обосновава необходимостта от „радикална превантивна стратегия, основана на трайни възможности за заетост и пълноценен труд, здравословен стандарт на живот за всички, здравословни и устойчиви местни пространства и общности” (Marmot, 2010, p. 12). Комисията за устойчиво развитие в своя доклад подчертава ролята на „създаваща условия за наднормено тегло социална среда”, в която изпъкват фактори като висококалорийни храни, моторизиран транспорт и обездвижен стил на живот. Обосновава се необходимостта от „създаване на полета на синергия на факторите на здравна и екологична устойчивост, обединяващи въздействието върху храненето, движението, „зелената” среда и здравословните жилища” (Sustainable Development Commission, 2010, p. 21). Отбелязва се, че преобладаващото приоритизиране на икономическия растеж също играе ролята на бариера пред радикалната превенция на заболяванията, тъй като възпира въвеждането на алтернативни измерители на благосъстоянието.

Въпреки нарастващата убеденост за необходимост от цялостна социологическа, структурна превантивна здравна стратегия, напредъкът не е особен съществен, а основните приоритети на превенцията в сферата на публичното здраве остават биомедицинските (като препарати, ограничаващи нивата на холестерол), интервенциите в ранна детска възраст (като хранене по време на бременността и имунизации) и здравно образование с цел позитивна промяна на стила на живот (например, за отказ от тютюнопушене). Изводът на Олсоп и Фрийман, че фокусът е поставен главно върху вторичната превенция, т.е. върху идентифицирането и третирането на рисковите групи, остава в сила и днес (вж. Allsop and Freeman, 1993, p. 64). Как може да бъде обяснена тази продължаваща тенденция, ако изхождаме от очертаната по-горе рамка на макросоциалната обусловеност на превенцията?

От гледна точка на *ценностните и познавателните параметри* е ясно, че е трудно да се представят убедителни доказателства за ефективността на първичните превантивни мерки в сферата на здравеопазването, в частност, като се има предвид, че те по правило се реализират в средносрочен или дългосрочен хоризонт. В допълнение, както биомедицинската наука, така и икономиката предпочитат да се занимават с индивидите (здравните показатели на отделния организъм или поведението на отделния човек). Обикновено акцентът пада върху установяването на индивидуално действащите патогенни фактори, а не върху социалния контекст на заболяването. Ролята на медицинската социология, особено когато тя предлага насочени към социалната среда методи за оценка на прилаганите мерки, е по-скоро периферна (вж. Asthana and Halliday, 2006; Mays, Pope and Popay, 2005).

От гледна точка на параметрите, свързани с институционалната система, може да се приеме, че съществуващите структури на здравеопазването по-скоро играят неблагоприятна роля по отношение на цялостните структурни превантивни програми в сферата на публичното здраве. Както се посочва в един анализ на британската практика, „влиянието на организирания медицински професии върху Националната здравна служба по същество представлява мощна политическа съпротива срещу превенцията и в подкрепа на разширяване на програми на последващо лечение на заболяванията. Реформите в системата на управлението на публичното здраве, съчетани с приватизацията на редица функции несъмнено доведоха до по-нататъшно отслабване на превантивните здравни мерки” (Kings Fund, 2004, p. 22). Освен това, като се има предвид, че редица министерства и агенции имат контрол върху фактори, влияещи непряко върху публичното здраве (като заетост, данъчно облагане, условия за бизнес, производство на храни, транспорт и други), мрежата от ведомствени противоречия става много сложна. Или, както е отбелязано в един доклад на Комисията по публичните разходи на британския парламент от края на 70-те години,

„когато се очаква всички да носят отговорност за превенцията, в крайна сметка никой не носи такава отговорност” (House of Commons Expenditure Committee, 1977, p. 33).

От гледна точка на влиянието на различните *организираните интереси*, в почти всички западни страни се наблюдава мощно присъствие на две силни бизнес лобита. Първото лоби – това на производителите и търговците на лекарства и медицински материали – се стреми да наложи такива превантивни програми, които са насочени към печеливши търговски ниши (вж. напр. анализа на проблемите в тази насока в САЩ, представен в работата на Foote and Blewett, 2003). Тук трябва да бъдат включени фирмите, които се занимават с медицинско застраховане и профилактика и по обясними причини се застъпват за мащабни скрийнинг програми и по-строго диференциране на различните групи от потенциални пациенти. Второто лоби включва широк спектър от производствени и търговски дейности, свързани с потенциално вредни за здравето продукти, които упорито се противопоставят на съответни програми за ефективна превенция, предлагайки фокусът да бъде поставен върху „саморегулацията на потребителското поведение” (кампания, усилено рекламирана от асоциации на производители на храни и напитки през 90-те години в редица страни, вж. Allsop and Freeman, 1993).

В допълнение, трябва да се отбележи силното влияние на медиите върху представите и подкрепата на политиките за превенция. Поради редица причини, повечето от които са напълно валидни и в българското медийно пространство, предпочитана за отразяване проблематика са различни инциденти, последвани от впечатляващи животоспасителни интервенции, както и различни „здравни кризи” (отравяния, епидемии и др.) Като „неатраaktivни” от гледна точка на интереса на аудиторията се възприемат превантивните мерки по отношение на публичното здраве (Kings Fund, 2004, p. 37).

Поради въздействието на описаните фактори не е изненадващо, че независимо от икономическите, социалните и етическите аргументи в полза на системните, структурни политики за първична превенция, съществена позитивна промяна през последните две десетилетия не се наблюдава. Дори в случаите, когато отделни правителства успяват да увеличат разходите за превенция на публичното здраве в рамките на един или два мандата (както постъпи правителството на Тони Блеър във Великобритания между 1997 и 2005 г.), институционалната инерция остава силна (в дадения пример усилията в подкрепа на превантивните разходи успяват да ги повишат едва до 3,6 на сто от бюджета на Националната здравна служба).

Накрая, независимо от положителните страни на въведените системи на оценка на изпълнението, трябва да се отчита и едно тяхно негативно отражение – практиката на „заплащането според резултатите” установи предпочитание към тези резултати от дейността на системата за публично здраве, които по-лесно измерими и подлежат на идентифициране в краткосрочен план.

Превенцията в сферата на престъпността.

Борбата с престъпността несъмнено е област на политиките, където реториката на превенцията е отдавна и силно застъпена. В допълнение, тук се наблюдават едни от „най-изчистените” взаимовръзки между ценности, теоретични концепции и практически съвети по политиките – типичен пример е ясното диференциране на трите вида превенция на престъпността (първична, вторична, третична).

В сферата на *идеите и научните теории* се наблюдава многократна смяна на водещите парадигми. До средата на XX век видимо доминират теориите за престъпността като заплаха за обществото, която трябва да бъде ликвидирана с помощта на строги и неотвратими наказания (приоритет на третичната превенция). В края на 60-те години все по-силно влияние завоюват социалнопсихологически концепции, според които вниманието трябва да се насочи към отговора на въпроса защо определени групи от населението

извършват по-голямата част от престъпленията и какви изследователски методи могат да спомогнат за възможно най-точното идентифициране на рисковите групи; това е периодът на видимо нарастване на популярността на идеите за вторичната превенция. В средата на 70-те години, под въздействието на аналогичните тенденции в психологията и социологията, се консолидира парадигмата на т.нар. критична криминология, която интерпретира престъпността в контекста на социалните неравенства и недъзите на правораздавателната система, подложена на натиск на противоречиви интереси. Тези тенденции неизбежно водят до съживяване на интереса към по-стари социологически теории за престъпността и отклоняващото се поведение (като тази на Емил Дюркем).

През 80-те години се наблюдава ново чувствително преместване на центъра на тежестта – този път към концепциите на нео-класическата криминология; вниманието се фокусира върху „рационалността“ на някои видове престъпления (най-вече кражби и грабежи) сред определени социални групи (вж. Kautt and Pease, 2012). Популярна става идеята за „ситуативната превенция на престъпността“, разбираана в най-общ смисъл като „обезопасяване“ на типичните социални пространства, където се извършват престъпления (укрепване на жилища и публични сгради, видеонаблюдение на публични места, въвеждане на метални детектори в училища и други публични институции, и др.) Това активизиране на първичната превенция в един доста ограничен вид (като модифициране на физическата среда без съпътстващи въздействия върху социалната среда) е допълнено в редица страни (най-вече в САЩ) с драматичен ръст на третичната превенция, изразяваща се най-вече в нарастването на броя на лишениите от свобода извършители на престъпления.

През последните години се наблюдават нови практики на третична превенция на престъпността. Например, коалиционното правителство на Камерън във Великобритания въведе мерки, които да стимулират по-доброто „управление на нарушителите“ (финансови бонуси за редица доставчици на публични услуги, поощряващи ги да правят нововъведения и да инвестират средства за по-ефективна ресоциализация на извършители на престъпления). Въпреки добрите намерения, установени са редица недостатъци на тези политики (необходимост от значителен прилагаш административен апарат, сложна система от индикатори на ефектите, инструменти за проследяване на индивидите при преход от една програма към друга, отчитане на непредвидени и странични последици), които обуславят измами в отчетите, особено от страна на частните договорни партньори.

Превенцията в сферата на грижите в ранна детска възраст.

Един от основните елементи на европейската традиция в социалната политика е вниманието към подобряване на житейските шансове, започвайки от ранна детска възраст; струва да се припомнят формулираните още от Беверидж „пет стълба“ – осигуряване на жилища, заетост, сигурни доходи, здравни грижи и образование. Именно в тази посока в края на 60-те години е формулирано понятието за „обща превенция“ (Докладът „Сийбом“) – „цялостна политика в частните общности, насочена към създаване на среда, благоприятстваща социалното благополучие“; наред с това обаче в цитирания доклад се формулира и идеята за „специфична превенция“, насочена към индивиди и семейства в риск. Именно втората разновидност на превенцията доминира в съвременните грижи в ранна детска възраст след 90-те години на XX в.

Един от европейските примери за засилване на вниманието към превенцията в сферата на грижите в ранна детска възраст обхваща инициативите на лейбъристкото правителство във Великобритания след 1997 г.: Зелената книга „Всяко дете има значение“ и Законът за детето от 2004 г., Програмата „Сигурен старт“, учредяването на Детския фонд и т.н. Замислени като стъпки, прилагани в координация с усилията за засилване на превантивните мерки в здравеопазването, тези инициативи имат за цел поне да възпрат изострянето на редица социални проблеми, като отпадането от училище, младежката

престъпност, слабите академични постижения, ниските шансове за намиране на работа, зависимостта от социални помощи и др. Те имат и ясен ценностен и идеен подтекст – желанието на правителството на Блър да коригира наложилите се в предходния период силен уклон към репресивни мерки, въпреки, аргументрано допълнително с икономически доводи относно необходимостта да се ограничат нарастващите разходи за прилагането на хипертрофираната наказателна политика.

Новият акцент върху вторичната превенция в ранна детска възраст е съпътстван от прилагане на редица количествени методи (като заимствания от американската практика „Анализ на рисковите фактори“). Това обаче предизвиква подценяване на значението на социалния контекст и на редица други теоретични гледни точки, като социологическия подход на жизнените цикли, теорията на стигмата, процесите в първичните социални групи и др.; редица автори отбелязват, че през последните години се наблюдава завръщане към разширена намеса на правоохранителните органи в живота на семействата (France et al, 2010).

В известният доклад на Фондацията за нова икономика „Подкрепа за бъдещето“ (2009 г.) се препоръчва алтернативен подход – „универсална и цялостна система за превенция в ранната детска възраст ... съчетаване на преимуществата на универсалния и целевия подход“ (The new economics foundation, 2009). Отбелязват се постиженията на социалните и семейните политики в скандинавските страни, довели до съществено ограничаване на редица сериозни социални проблеми (ранна бременност и раждане, младежка престъпност, влошено психично здраве). В този доклад и редица други разработки се предлага въвеждане на специални „социални ваучери“ за финансиране на услугите за семействата при отглеждане на децата, чиято стойност да бъде възстановявана в период от десет години. Въпреки тези идеи, към настоящия момент в дадената област продължава видимото доминиране на мерките от арсенала на вторичната превенция, а редица от програмите, въведени от правителството на Блър, са впоследствие преустановени с цел бюджетни икономии.

Краткият преглед на подходите и резултатите от превенцията в разглежданите няколко области на политиките показва няколко *тенденции*:

- значението на превенцията е все по-ясно осъзнато и се превръща в предмет на все по-задълбочени теоретични и практически дискусии;
- освен конкретните теоретични и емпирични аргументи в полза на превенцията е необходимо да се отчитат параметрите на по-широка социална рамка, обхващаща комбинираното действие на различни ценности, идеологии, познавателни подходи, институционални структури и организирани интереси;
- предизвиканата от глобалната финансова криза политика на ограничения на публичните разходи се отразява особено тежко на политиките за превенция, най-вече поради техния дългосрочен характер и трудностите при установяване на бързи и еднозначни ефекти;
- въпреки редица научни доказателства, през последните две десетилетия се наблюдава видимо преимущество на програмите, включващи вторична и третична превенция, за сметка на първичната превенция, особено тази, отчитаща цялостния социален контекст на явленията;
- дори в области, където първичната превенция остава значимо застъпена (като противодействието на престъпността), акцентът е поставен главно върху техническите за сметка на социалните параметри.
-

3. Теоретични аспекти на политиките за превенция на зависимостите от психоактивни вещества

3.1 Дефиниране на превенцията на употребата на психоактивни вещества

Не съществува общоприето определение за „политика за превенция на употребата на наркотици (ПАВ)”, нито изчерпателно изброяване какви дейности би трябвало да включва такава политика. Например, една обща дефиниция гласи, че превенцията на употребата на наркотици може да включва *„всяка политика, програма или дейност, която (поне частично) пряко или не пряко има за цел предотвратяване, отлагане или намаляване на употребата на наркотици и/или негативните последици от нея, като здравословни и социални вреди или преминаване към проблемна употреба”* (Brotherhood and Sumnall, 2011, p. 26). Тъй като има общи характеристики на превантивните реакции по отношение на разрешените упойващи вещества, алкохола и тютюна, често горното определение се разширява по отношение на тях. Към това разбиране понякога се прибавят и дейности, предназначени да намалят (облекчат) настъпили вредни последици, но в това отношение няма съгласие.

От строго научна гледна точка, а и в редица практически ситуации, превенцията на употребата на ПАВ се разграничава от образованието в тази област, тъй като второто има за цел предоставяне на информация и съвети относно ПАВ, на основата на които индивидите могат да вземат решения. За разлика от превенцията, образованието не си поставя като пряка цел промяна на поведението, въпреки че превантивните дейности често включват съществени образователно-информационни компоненти.

Общоприето е разбирането, че политиките за превенция на употребата на ПАВ имат най-голямо значение по отношение на младите хора, поради което повечето изследвания и практически дейности са съсредоточени върху тази възрастова категория. В същото време, има превантивни дейности, които запазват значението си през целия живот на индивидите, като програмите за ограничаване на злоупотребата с медикаменти или с алкохол при хора в по-горни възрасти.

Институтът по медицина на САЩ предлага модел на превенцията на различни нежелани здравословни състояния, основан на *континуум от форми на превенция* (Institute of Medicine, 1994). Приложен към политиките за превенция на употребата на ПАВ, той може да бъде структуриран като *система от дейности по предпазване, лечение, възстановяване и ограничаване на вредните последици*; така той може да бъде полезен при очертаване на концептуализирани и основани на научни доказателства взаимовръзки между различни програми (услуги). Друго важно предимство е, че е налице общовалидна терминология за описание на превенцията и за подготовка на планирането, прилагането и оценката на превантивните действия.

3.2 Подходи към превенцията на употребата на наркотици

Могат да бъдат идентифицирани следните *основни групи подходи към превенцията на употребата на ПАВ*.

Универсалните подходи обхващат цяла популация и се прилагат независимо от нивото на риск или вероятността от употреба на ПАВ в отделните сегменти на популацията. Типични примери представляват кампаниите в масмедияте и включването на специални предмети в училищната програма.

Селективните подходи на превенция се прилагат към отделни индивиди или групи (често, но не винаги групи в уязвимо положение), при които рискът от употреба на ПАВ и настъпване на определени вреди се оценява като значимо по-висок от средния за популацията поради биопсихологически, поведенчески или социални рискови фактори (които имат по-силно влияние върху избраните индивиди или групи). Селективна превенция може

да бъде прилагана и към индивиди или групи, които вече употребяват ПАВ, за да бъдат предотвратени дадени вреди или за да се намали вероятността от преминаване към повредни модели на употреба. Разпространени примери за такава превенция са програмите за семейства, засегнати от употреба на ПАВ.

Индикираната превенция на употребата на ПАВ се прилага към индивиди, идентифицирани като по-уязвими спрямо опасни модели на употреба на базата на индивидуално оценяване. Типични примери са индивидуалните консултации за подрастващи с проблеми при контрола на импулсивното поведение или по-интензивни форми на подкрепа за индивиди, потърсили медицинска помощ в резултат на употреба на упойващи вещества.

Програмите за популяризиране на здравословния начин на живот (Health promotion или Positive Development Strategies) обикновено не се класифицират като типични методи на активна превенция, но не могат да бъдат изключени от кръга на възможните реакции към употребата на ПАВ. Те приличат на универсалните подходи на превенция по това, че са насочени към цели популации, но имат за цел да засилят способностите на индивидите да контролират риска от бъдеща проблемна употреба или да увеличат шансовете за позитивно личностно развитие. Друга разлика спрямо универсалните подходи на превенция е, че докато универсалната превенция обикновено се фокусира върху влиянието на рискови фактори, за да се предотврати конкретен нежелан резултат, програмите за подкрепа на здравословния начин на живот са насочени към дейности, благоприятстващи общото здравословно състояние и социално благополучие във всекидневния живот, без да се таргетират изрично конкретни резултати.

Друга група подходи, които обикновено не се включват в традиционните класификации на дейностите за превенция на употребата на ПАВ, са известни като „*екологична превенция (превенция на средата)*” (вж. Foxcroft, 2013, p.p. 11-15). Става дума за интервенции, които имат за цел да ограничат възможностите за достъп до ПАВ чрез общосоциални политики, ограничения и действия; по този начин те са предназначени да променят непосредствената културна, социална, физическа и икономическа среда, в която хората правят избор да употребяват или не наркотици.

Твърди се, че тъй като тези подходи към превенцията влияят съществено върху възможностите за действие, те имат по-добри изгледи да предизвикат желаната промяна в поведението на индивидите (ibid., p. 16). Типичен пример за „екологична интервенция” са механизмите за контрол на разпространението и потреблението на значителна част от лекарствените средства (в САЩ въведени още през 1971 г.), както и на алкохола и тютюнените изделия, действащи в почти всички страни. Друг пример са разпоредбите, забраняващи да се управлява автомобил под въздействието на ПАВ, вкл. на такива, чието приемане по принцип не е забранено.

Фокс Крофт (Foxcroft, 2013, p.p. 16-18) предлага допълнена версия на модела на Института по медицина, в която превантивните подходи (интервенции) се класифицират в три категории – „екологични” или насочени към средата (които вече бяха описани), насочени към развитие и информационни. Насочените към развитие превантивни подходи имат за цел формиране на индивидуално и групово ниво на умения, които са ключови за социализацията и за усвояването на социално приемливи поведения. Информационните превантивни интервенции целят обогатяване на знанието и подкрепа на осмислянето на редица конкретни рискови поведения.

Изследванията през последните години са натрупали множество доказателства, че обусловеността на първата употреба, изпадането в зависимост и евентуалното преустановяване на употребата на ПАВ е сложна и включва редица взаимосвързани биопсихологически, макро- и микросоциални фактори (вж. напр. Birckmayer *et al.*, 2004). Идентифицирани са множество рискови фактори, които позволяват да се предвиди по-

висока вероятност от възникване на поведенски проблеми, както и „защитни“ фактори, които изолират или смекчават въздействието на рискове и снижават (пряко или косвено) вероятността от проблеми. Още по-важен е друг изследователски извод – много от тези фактори са едновременно значими детерминанти на различни рискови поведения и се отразяват на степента на здравословно индивидуално развитие като цяло. Данните показват, че е необходим цялостен подход към дисфункционалните или рискови поведения при младите хора, тъй като първоначалната и проблемната употреба на психоактивни вещества е разположена в общ континуум с редица други предходни отклоняващи се поведения; установяват се общи базисни черти, като неспособност за самооценка и самоконтрол.

Иначе казано, употребата на ПАВ е само едно от проявленията на трайни поведенски характеристики, а различията в степента на предразположеност към това или други рискови поведения е (поне в известна степен) обусловена от различията в индивидуалната устойчивост на въздействието на разнообразни рискови и „защитни“ фактори (вж. Vanuykova *et al.*, 2012). Това подкрепя идеите на редица автори, че политиките за превенция биха имали по-висока ефективност и ефикасност, ако имат за цел да въздействат върху цели клъстърски рискови поведения при младите хора, отколкото ако са насочени към едно-единствено рисково поведение като употребата на наркотици (вж. напр. Hale and Viner, 2012).

Въпреки очертаните научни аргументи, прилагането на цялостни превантивни стратегии и политики, въздействащи върху общите детерминанти на употребата на всички видове ПАВ, е затруднено поради обстоятелството, че обществото приема и оценява тези поведения по различен начин, в резултат на което те попадат в обхвата на различни политики и институции. Например, независимо от доказаните общи биопсихологически фактори на употребата, най-често се наблюдава разминаване в третирането на факторите от макро- и микросоциалната среда. От една страна, приемането на разрешени лекарства, употребата на алкохол и (доскоро) тютюнопушенето се възприема (в определени граници) като нормално поведение, а данъчните приходи от тези изделия представляват съществено перо във всеки държавен бюджет. На другия полюс са забранените упойващи вещества, чието производство, разпространение и (в редица страни) употреба е криминализирано (относно процесите на социална „нормализация“ на редица рискови поведения, вж. Measham and Shiner, 2009). На практика това означава, че в обществото има различно отношение към превантивните интервенции: тези, насочени към биопсихологическите детерминанти на различните рискови поведения (личностни черти, когнитивни процеси, социализация, умения и др.), се приемат като полезни, докато други типове превантивни инициативи, насочени към средата (напр., данъчни и други ограничения на предлагането) могат да не получат обществена подкрепа.

Ограничаването до въздействия единствено или главно върху биопсихологически фактори силно снижава ефективността на превенцията, тъй като е установено, че редица рискови и защитни фактори са ситуирани на макро- и микросоциално равнище: употребата на ПАВ се влияе съществено от връзките с другите хора и на първо място в семейството, отношенията и качеството на живота в непосредствената общност, неравенствата и изключването, културните нагласи и вярвания, откритата и скрита реклама на стоки и услуги, предполагащи пристрастяване, степента на интернализиране на социалните ценности и норми и доверието към институциите, общите материално-икономически условия на съществуването и др. Повечето от тези фактори са извън контрола на индивида и слабо се влияят от традиционните превантивни интервенции на личностно равнище. Това налага на превенцията да се гледа като на системно явление (дейност), която трябва да отчита по-широките аспекти на социалната действителност.

3.3 Превенцията на употребата на ПАВ като системна дейност

Един от най-съществените проблеми пред превенцията е трудността да се установи по надежден начин как дейностите в един аспект (сектор) на превенция влияят върху резултатите в другите аспекти (сектори). Това предполага добър дизайн и координация на структурните елементи на макросоциалните (националните) превантивни системи.

Предложеният от Световната здравна организация (СЗО) Инструмент за анализ на услугите, свързани със злоупотреба с ПАВ, е един от подходите за преглед и оценка на структурата и функционирането на националните системи за превенция, който отделя специално внимание на взаимодействието с редица фактори на макро- и микроравнище с оглед оптимизиране на публичното здраве. Факторите от макроравнище, като наличие на обща политика към ПАВ, обуславят наличието на структурни способности и ресурси, вкл. ръководство на превантивните дейности. Анализът на набор от релевантни индикатори на публичното здраве (разпространение на употребата на наркотици, свързана с употребата на наркотици смъртност и заболяемост) дава възможност да се оцени въздействието на превантивните дейности. Друг, сравнително по-слабо изучен обект на анализ са т.нар. „инфраструктурни интервенции”, т.е. действията, които дават възможност да се изградят необходимите способности (структури, координация, човешки ресурси, професионална култура).

Общата тенденция в света е като се отчита напредъкът в различните сродни области на здравната и социалната политика, да се прилага т.нар. подход на сложните системи – системи, които се адаптират към промените в своята среда (като човешкия организъм) и чиито поведения са нелинейни (промяната на изхода на системата не е строго симетрична на въздействието на входа. Примери за сложни системи, имащи пряко отношение към употребата на ПАВ, са първичните здравни грижи, училищата и социалните услуги в общността.

Един от интересните примери за прилагане на подхода на сложните системи към политиките на превенция е изследването на Съсман и неговите колеги, посветено на общностно базирани програми за превенция на тютюнопушенето (Sussman et al., 2013). Те се опитват да обяснят защо, въпреки солидните теоретични аргументи, наблюдаваните от тях превантивни програми, включващи две и повече насоки на въздействие (например, чрез медиите и чрез интервенции в училищата), не показват по-висока ефективност от програмите с една-единствена насока на интервенция. Изводът, до който достигат е, че ниската ефективност се дължи на дефекти в комбинирането на различни инструменти, които могат да бъдат преодоляни именно чрез третиране на превенцията на тютюнопушенето като сложна система. Ето един пример: установено е, че при определени условия медийните кампании могат да доведат до увеличаване на броя на пушачите, които започват да обмислят отказ от тютюнопушенето; друг доказан резултат е по-точното идентифициране на целевите групи, към които би могла да се приложи една последваща интервенция чрез медикаментозно лечение за постигане на траен отказ. Но, ако в дадената общност не са осигурени подкрепящите отказа от тютюнопушене услуги, медийните кампании имат по-малки шансове да мотивират пушачите да се откажат.

Данните показват, че доброто комплектуване на елементите на превантивните програми в съответствие с подхода на сложните системи може да носи ползи и за членове на общността, които не попадат в целевите групи и по този начин да допринася за подобряването на качеството на живот в общността като цяло. В цитираното изследване е установено, че непушачите също са облагодетелствани от превантивните дейности, тъй като по-рядко попадат в положението на пасивни пушачи, а цялостните позитивни резултати за общността се изразяват в намаляване на свързаните с тютюнопушенето заболявания и смъртни случаи. Като добавим ползата за бизнеса от намаляване на отсъствията по болест,

общата оценка цена-полза показва, че ефектите от превенцията надхвърлят финансовите ползи от данъчното облагане на продажбите на тютюневи изделия.

Сравнително ограничен е опитът при прилагане на подхода на сложните системи в сферата на превенцията на употреба на забранени ПАВ, въпреки че оценката на ефекта от приложението на някои американски програми идентифицира съществената роля на взаимозависимостите между отделните елементи и дейности в политиките за превенция. Типичен пример е Националната младежка медийна кампания срещу употребата на наркотици (US National Youth Anti-Drug Media Campaign), която е много добре финансирана (над 1 млрд. щ.д.) и използва цялостна стратегия на социален маркетинг за разпространение на послания към деца и подрастващи на възраст от 9 до 18 г. Кампанията протича между 1999 и 2004 г. Проведената подробна последваща оценка на въздействието показва, че програмата не само не е била ефективна с оглед постигане на формулираните цели, а дори е предизвикала някои негативни странични ефекти при част от участвалите в нея млади хора. Проучването сред контролни групи, при които медийните въздействия са комбинирани със занятия в клас (специално въведени учебни дисциплини по съпътстващия проект ALERT), обаче установява положителен синергичен ефект по отношение на употребата на канабис.

При прилагането на подобни модели особено значение има отчитането на влиянието на различните национални политики относно употребата на ПАВ върху цялостния ефект от превенцията. Широко приета в научните среди е ретроспективната констатация, че по-голямата част от програмите за превенция на употребата на алкохол са имали нисък или нулев ефект, тъй като не са били осигурени съответните рамкови условия от страна на държавата, най-вече действителен контрол върху пазара на алкохол (например, чрез данъчни мерки и ограничения на рекламата). Много по-различно е положението при контрола върху тютюневите изделия, където върху производството и търговията са наложени строги регулации. Въпреки липсата на системни проучвания, може да се допусне, че освен нормативната уредба, класифицираща ПАВ, превенцията на тяхната употреба се влияе значимо от редица други социални норми и политики, например регламентиращи отношението към употребяващите и механизмите за тяхното лечение и ресоциализация.

4. Резултати от превенцията на употребата на психоактивни вещества и тяхната оценка

По правило генералната цел на една политика за превенция на употребата на ПАВ е „да намали негативните здравни и социални последици от тази употреба и по този начин да допринесе за подобряване качеството на живота на дадена общност” (Strang et al., 2012, p. 72). На практика обаче повечето превантивни интервенции се оценяват на основата на потенциалното въздействие върху много по-елементарни параметри, като например възраст на първа употреба, прекратяване или намаляване на употребата, проблемна употреба, зависимост и излизане от нея. Това, разбира се, са важни цели, тъй като несъмнено употребата (или определени модели на употреба) на ПАВ са статистически свързани с по-голяма вероятност от настъпване на вредни здравни и социални последици. Например, има редица данни, че ранният старт на употреба на канабис корелира с редица негативни последици, вкл. по-висока вероятност от изпадане в зависимост от ПАВ в по-зряла възраст, нарастване на общата предразположеност на индивида към рискови поведения, по-лоши образователни постижения (което пък увеличава риска от по-нисък материален стандарт в по-късна възраст), влошени когнитивни показатели, психопатология и др. (Hall and Degenhardt, 2009, p.p. 1385-1388).

Тъй като е трудно и скъпо да се изучава степента на реализация на подобни цели чрез голям брой контролирани експериментални групи, повечето оценки на превантивните програми разчитат на заместващи индикатори, като наличие (интензитет) на употреба в

определен период (например, през предходния месец) или диагностични данни (напр., за опасни модели на употреба”). Според редица автори, обаче, прогностичната стойност на подобни индикатори е спорна (вж. напр. Fernandez-Hermida et al., 2012, p. 1572-1576), т.е. трудно е да се докаже значима и устойчива връзка между показател, например, като употреба на ПАВ през предходния месец и ясно дефинирани здравни или социални последици, като смъртност, заболяемост, увреждания, качество на живота и др.

Освен това, дори оценени като успешни превантивни програми по правило се отличават със статистически значим, но слаб по интензитет ефект (вж. напр. Faggiano et al., 2005). За илюстрация може да се даде Програмата за формиране на житейски умения (Life Skills Training programme), популярна и добре изследвана по отношение на ефективността инициатива за превенция на употреба на ПАВ, при която са установени слаби, макар и статистически значими различия между целевата и контролната група (по деветобална скала за честота на употребата на алкохол контролната група дава резултат 2,0, а групата, върху която са извършени интервенции – 1,73). Въпреки че този проект е оценен като успешен, прогностичната стойност на данните и приложимостта на подхода в различен контекст се поставят под съмнение.

Друга важна насока на оценката на въздействието на политиките за превенция намира отражение в усилията на редица изследователи да установят диференциалните ефекти спрямо дадени подгрупи на третирани общности. В това отношение получените данни са нееднозначни – някои автори не установяват значими различия в ефективността на програмите за отделни подгрупи, но други съобщават за по-ясно изразени ефекти при „рискови” групи и участници (такива, при които е налице по-високо ниво на рисковите фактори или по-изявени поведенчески симптоми). За някои програми за превенция е установено, че имат доказана ефективност само при високорискови групи, докато при други е точно обратното – те „работят” само при групи с ниски нива на риск. Изследването и обяснението на диференциалните ефекти на превенцията са важни, тъй като позволяват не само да се дефинират по-точно целевите групи и подходящите спрямо тях инструменти на въздействие, но и спомагат да се намали риска от нежелани странични ефекти (като подсилване на здраните и социални неравенства).

Обосновавайки се с натрупаните значителни данни и теоретични изводи от оценки на различни превантивни политики и програми, редица автори твърдят, че е налице достатъчно надеждна основа да се определи какво „работи” в сферата на превенцията на социални и здравни проблеми (вж. Salz et al., 2012) и че са налице качествени стандарти за вътрешна съвместимост, ефикасност, ефективност и приложимост на основните типове превантивни дейности.

Не всички обаче споделят този изследователски оптимизъм относно надеждността на оценките на програмите за превенция на употреба на ПАВ. Въпреки че няма доказателства, че неподложените на оценка превантивни интервенции са непременно по-неефективни от точно оценените, отбелязва се, че все още преобладаващата част от тези инициативи в областта на превенцията на ПАВ не са преминали строга научна оценка (Salz et al., 2012, op. cit., p.p. 22-24). В същото време, оценките на някои от най-популярните (масово прилагани) програми показват, че те са неефективни или дори контрапродуктивни, тъй като водят до нарастване на употребата на ПАВ или до пруги рискови поведения. Има и други негативни последици от неефективните политики за превенция – те не само изразходват публични средства, които биха могли да бъдат употребени по-целесъобразно, но и разколебават общественото доверие в способността на публичното управление да допринесе реално за подобряването на здравето и благополучието на хората.

Тези критични разсъждения са валидни дори за страни с богат опит в оценката на публичните политики, но са критично важни за България, тъй като у нас почти няма случаи политики и програми за превенция на употребата на ПАВ да се прилагат на основата на

доказателства от научни изследвания, проведени с ясна и убедително аргументирана методология и методика. Същото важи и за изясняването на механизмите, чрез които прилаганите инструменти на политиките предизвикват промени на индивидуално и групово равнище, или по отношение на различните подгрупи в рамките на дадена популация; много малко се знае и за отражението на социалния контекст и ефектите на задействаните сложни системи върху крайните резултати от превантивните интервенции.

Заклучение

Една от важните предпоставки практиците да са наясно какво „работи” и какво не в сферата на превенцията на ПАВ е създаването и поддържането на надеждни бази данни относно резултатите от оценките на вече приложени програми. Има достатъчно положителни примери в това отношение, като базата данни на Службата на ООН по проблемите на наркотиците и престъпленията (UNODC), информационната база на създадения към Министерството на образованието на Великобритания център за анализ на преходите в младежка възраст, Службата за образование и превенция на употребата на алкохол и наркотици (ADEPIS) и националния регистър на САЩ за основи на научни доказателства програми и практики (NREPP). „Групата Кохран” (изследователска общност, работеща по въпросите на злоупотребата с алкохол и наркотици) също публикува качествени периодични прегледи на превантивните интервенции, ефективни при третиране на употреба на различни видове ПАВ.

Като обобщение на този анализ на теоретичните въпроси относно същността, прилагането и оценката на политиките за превенция на употребата и зависимостите от ПАВ, могат да бъдат изброени някои предпоставки, относно които има достатъчно висока степен на теоретично и практическо съгласие:

- адекватно обозначаване, дефиниране и класифициране на превантивните дейности;
- диференциране на различните инструменти на превенцията – дали са специфични за зависимостите от ПАВ или са насочени към общото състояние и развитие, индивидуално или групово са ориентирани и т.н.;
- ясно указване на данните от оценка на програмите и методологията, с помощта на която са получени;
- приемлива степен на предвидимост на резултатите от интервенциите, както и оценка на трайността и продължителността на ефектите;
- степен на генерализиране, т.е. наличие на данни за повторно прилагане на програмите в други популации (вж. по-подробно Brotherhood and Sumnall, 2011).

В този аспект специално внимание заслужава едно финансирано от Европейската комисия проучване, което обобщава доказателствата за ефективността на широк кръг политики и програми (вкл. превантивни), насочени към различни видове пристрастяване и зависимост на младите хора в страните от ЕС (Brotherhood et al., 2013). В проекта са обхванати всички изследвания (оценки) на ефективността на интервенции, приложени спрямо млади хора на възраст до 25 г. в сферата на зависимостите от алкохол, тютюневи изделия, забранени ПАВ, хазарт и други рискови поведения, предизвикващи социални и здравнословни вреди. Специално внимание е отделено на постигнати резултати по отношение на промените в поведението. Резултатите също така са систематизирани според следната структура на въздействията:

- контрол и регулиране на предлагането;
- създаване на зони, защитени от психоактивни вещества и хазарт;
- възрастовите ограничения на потреблението;
- данъчно облагане и ценообразуване;

- контрол и регулиране на рекламата, маркетинга и спонсорството;
- предупредителни послания на опаковките;
- наличие на превантивни мерки;
- мерки за ограничаване на вредните последици;
- лечение и социална реинтеграция;
- структури, прилагащи програмите.

Важно е да се има предвид, че наличието на доказателства относно ефективността на определена политика в конкретен контекст не гарантира постигането на високи превантивни резултати при прилагането ѝ спрямо друга популация. Важен фактор, който винаги трябва да се отчита, са обществените нагласи към интервенциите, особено ако става дума за по-директни мерки за модифициране на поведението с оглед постигане на желаните здравни и социални резултати. Редица проучвания показват, че широката публика намира за по-приемливи „по-меките” форми на намеса, които най-често са по-ниско ефективни, а също така, че хората подкрепят в по-висока степен интервенциите спрямо други индивиди, отколкото спрямо самите тях.

Накрая, една от най-деликатните насоки на оценка на превантивните политики и програми е финансово-икономическият им анализ. Независимо от известната сентенция на Бенджамин Франклин, че „грам превенция е по-ценен от килограм лечение”, често се установяват превантивни политики, които са ефективни, но неефекасни, или просто отнемат от средствата, които са необходими и за други целеви групи. С цялата условност на остойностяването на социалните и здравните ефекти, пример за ефективна и ефикасна програма е прилаганата в началните класове на американските училища „Игра на добро поведение”, за която е изчислено, че струва 156 щ.д. на включен ученик, докато съвкупната полза (с оглед на избегнатите разходи) е над 13 хиляди щ.д. на участник. Все пак, примерите за такова категорично съотношение ползи-разходи са твърде редки, а обикновено решението „за” или „против” прилагането на програмата следва да се вземе в контекста на скромни разлики. Освен това, както вече бе посочено, социалните и здравните ползи (вкл. техните икономически измерения) се проявяват в дългосрочен план, които има неизбежни политически и бюджетни негативни аспекти.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, Ал. (2016) Между еволюцията и политическото инженерство: теория и практика на административните реформи. С., Изд. Иврай

Allsop J and Freeman R (1993) 'Prevention in health policy in the United Kingdom and the NHS'. In Mills M (ed) *Prevention, Health and British Politics* (Aldershot: Avebury).

Birckmayer J.D., Holder H.D., Yacoubian G.S., Friend K.B. (2004) A general causal model to guide alcohol, tobacco, and illicit drug prevention: Assessing the research evidence. *Journal of Drug Education* 34: 121-153

Brotherhood A., and H.R. Sumnall (2011) *European drug prevention quality standards*. Lisbon: EMCDDA.

Fernandez-Hermida, JR, Calafat A., Becona E., Tsertsvadze A., Foxcroft D. (2012). Assessment of generalizability, applicability and predictability (GAP) for evaluating external validity in studies of universal family-based prevention of alcohol misuse in young people: systematic methodological review of randomized controlled trials. *Addiction* 107: 1570–1579

Foote S., and L Blewett (2003). Politics of prevention: expanding prevention benefits in the Medicare program. *Journal of Public Health Policy*, 24(1): p. 26-40.

Foxcroft, D. (2013) Can Prevention Classification be Improved by Considering the Function of Prevention? *Prevention Science* DOI 10.1007/s11121-013-0435-1

France, A., K. Freiberg and R. Homel (2010). Beyond Risk Factors: Towards a Holistic Prevention Paradigm for Children and Young People, *British Journal of Social Work*, 1–19

Freeman, R. (1999) Recursive politics: prevention, modernity and social systems. *Children & Society*, Vol. 13, Issue 4, September 1999, p. 232-241

Gough, I. and G. Therborn (2010) *The Global Future of Welfare States*, Oxford University Press

Hale D., and R. Viner (2012) Policy responses to multiple risk behaviours in adolescents. *Journal of Public Health* 34 (S1): 11-19

Hall W., and L. Degenhardt (2009) Adverse health effects of non-medical cannabis use. *The Lancet* 374: 1383-1391

House of Commons Expenditure Committee, 1977 Report

Institute of Medicine (1994) Reducing Risks for Mental Disorders: Frontiers for Preventive Intervention Research. In: Mrazek PJ, Haggerty RJ, (editors). Committee on Prevention of Mental Disorders, Division of Biobehavioral Sciences and Mental Disorders. Washington, DC: National Academy Press

Kautt. P. and K. Pease (2012). The Division of Labour in Crime Prevention: Crime Science, Criminology and Criminal Justice, The Howard Journal of Crime and Justice.

Kings Fund (2004). Prevention Rather Than Cure. Kings Fund Publications.

Marmot, M. (2010) "Fair society, healthy lives: the Marmot Review" (Strategic review of health inequalities in England post-2010), London

Measham F., and M. Shiner (2009). The legacy of 'normalisation': the role of classical and contemporary criminological theory in understanding young people's drug use. International Journal of Drug Policy. 2009 Nov; 20(6): p. 502-508.

New economics foundation (2009) The Challenge of Co-production.

Salz R, Biglan A, Brotman L, Castro F, Gorman-Smith D (2012) Advocacy for prevention Science. Fairfax, Virginia, Society for Prevention Research

Strang J, Babor T, Caulkins J, Fischer B, Foxcroft D, Humphreys K (2012) Drug policy and the public good: evidence for effective interventions. The Lancet 7: 71-83

Sussman S, D. Levy, L. Hassmiller, W. Cené, M. Kim, L. Rohrbach, and F. Chaloupka (2013). Comparing effects of tobacco use prevention modalities: need for complex system models. Tobacco Induced Diseases, 11:2

Sustainable Development Commission, 2010 Report.

Vanyukova M.M., Tartera RE, Kirillovaa GP, Kiriscia L, Reynolds MD, Kreekd MJ, Conway KP, Maherf BS, Iaconog WG, Bieruth L, Nealei MC, Clark DB, Ridenoura T (2012) Common liability to addiction and "gateway hypothesis": Theoretical, empirical and evolutionary perspective. Drug and Alcohol Dependence. 123: S3-S17

АНТИИНСТИТУЦИОНАЛНОСТТА В ПОПУЛИСТКИЯ ДИСКУРС НА ПРЕМИЕРА

Атанас Ждребев

Резюме

Статията разглежда антиинституционалността като основополагаща характеристика на популисткия дискурс на министър-председателя Бойко Борисов. Понятието антиинституционалност е дефинирано в смисъла на незачитането на институциите като инструмент за вземане на легитимни решения. Предмет на анализ са три ключови събития. Първите две касаят пряката намеса на министър-председателя върху дейността на независимата съдебна власт: когато търси съдействието на градския прокурор на София Николай Кокинов, за да бъде прекратено делото срещу земеделския министър Мирослав Найденов, и когато се опитва да окаже влияние върху главния прокурор Сотир Цацаров да предприеме репресивни действия срещу председателя на Софийския градски съд (СГС) Владимира Янева. Тук се проявяват тенденциите на нарушаване на принципа на разделение на властите и на неправомерно кадруване на премиера в органите на съдебната власт. Третото събитие се отнася до опита му да спре митническа проверка срещу собственика на фабриката за производство на бира „Леденика” – Михаил Михов и отразява нарушените баланси на институционалната координация в изпълнителната власт.

Ключови думи: антиинституционалност, популистки дискурс, изпълнителна власт, съдебна власт

A DISREGARD FOR THE INSTITUTIONAL ROLES IN THE POLITICAL DISCOURSE BY THE PRIME MINISTER

Atanas Zhdrebev

Abstract

This article discusses the offence for the Institutional Roles (Policies) as a fundamental characteristic of the populist discourse by the Prime Minister Boiko Borisov. Disregard for the Institutions means in a way a disrespect for the institutions as being instruments for legitimate policy decision making. A subject of analysis here are three key events. The first two refer to the direct involvement of the Prime Minister in the activity of the independent Judiciary. The first one respectively is when he requests the assistance of the Sofia City Prosecutor Nikolay Kokinov in order to suspend the ongoing trial against the minister of the Agriculture Miroslav Naidenov. The second one involves his attempt to influence the Prosecutor General Sotir Tzatcharov to undertake repressive actions against the Chairman of Sofia City Court Vladimira Yaneva. One can clearly notice here a violation of the principle standing for the division of powers (“trias politica principle”) and of the illegal appointments by the prime minister in the Judicial Branch. The third event refers to his try to stop the customs inspection against the owner of the beer manufacturer “Ledenika”- Mihail Mihov and it clearly shows the disturbed balance in the institutional coexistence in the Executive itself.

Keywords: offence for the Institutional Roles (Policies), populist discourse, executive power, judiciary

I. Въведение

Под антиинституционалност в този текст ще разбираме незачитането на институциите като инструмент за вземане на легитимни решения. Институциите са фундаменталният юридически инструмент, който задава правилата на играта в държавата и обществото. Всяко отклонение от тези правила е равнозначно на нарушение на съществуващи правни норми или на установения по силата на демократичната традиция политически ред. С проникването на популисткия фактор в българския политически живот в периода след 2001 настъпва трайна промяна в начина на функциониране на политическата система, белязана от тенденцията лидерите на популистките партии след своето институционализиране в структурите на държавното управление перманентно да развиват антиинституционален дискурс. Интересен феномен е, че споменатата тенденция започна своето развитие по време на управлението на Симеон Сакскобургготски, чиято партия НДСВ на определен етап трайно изпадна от структурите на законодателната и на изпълнителната власт, но придоби трайна устойчивост с появата на ГЕРБ и безпрецедентния за посткомунистическия период успех на Бойко Борисов да започне трети мандат като министър-председател. Именно поради тази причина анализът ще се фокусира върху неговото антиинституционално поведение.

В началото е необходимо да направим една предварителна уговорка. Антиинституционалността в политическото поведение на Бойко Борисов има два основни аспекта. Първият е свързан с начина, по който изпълнява функциите си като премиер. От тази своя позиция в мандатите си от 2009–2013 и 2014–2016 той си позволява недопустима намеса в работата на независими институции, Борисов се оказва замесен в случаи на търговия с влияние в съдебната система, които водят до нарушаване на принципа на разделение на властите. Министър-председателят нарушава законодателството, като прави опити да прекрати съдебно дело и да предопределя решения, които са прерогатив на кадровата политика на третата власт. От записи, направени със СРС-та, става ясно, че той поддържа нерегламентирани контакти с високопоставени магистрати, които протичат по неформален начин, разговорите се водят на несъвместим с нормите на официалното общуване език и са доказателство за наличие на корупция на високо равнище. Незаконособразните политически ходове на премиера създават неблагоприятна среда, която не позволява на заемащите висшите постове в съдебната система да изпълняват обективно и безпристрастно своите задължения, без да попадат под политически зависимости. Тук ще се спрем върху проявите на антиинституционалност, касаещи взаимоотношенията на Бойко Борисов със съдебната власт, както и на един отделен случай, при който премиерът излиза извън рамките на своите правомощия, предизвиквайки нарушаване на координацията между институциите на изпълнителната власт, което отново води до необходимостта от намесата на съдебната. Предмет на настоящия анализ са три конкретни събития: пряката намеса на министър-председателя върху дейността на независимата съдебна власт: когато търси съдействието на градския прокурор на София Николай Кокинов, за да бъде прекратено делото срещу земеделския министър Мирослав Найденов, и когато се опитва да окаже влияние върху главния прокурор Сотир Цацаров да предприеме репресивни действия срещу председателя на Софийския градски съд (СГС) Владимира Янева, както и опитът му да спре митническа проверка срещу собственика на фабриката за производство на бира „Леденика” – Михаил Михов.

Вторият аспект на антиинституционалното поведение на лидера на ГЕРБ се проявява, когато е в опозиция, и засяга отклонението от парламентарните норми. Заглавието на настоящата статия поставя ограничение в обхвата на изследването, съобразено с формата на научната публикация, като се фокусира единствено върху антиинституционалните действия на Бойко Борисов в качеството му на министър-председател. Освен това тя няма претенцията да проследи в цялост проявленията на популисткия дискурс на Борисов.

Фокусът върху антиинституционалността е избран като предмет на анализа, защото считаме, че това е базовата характеристика на популизма като политика, която се превръща в конституиращ елемент на всички останали популистки проявления (като отхвърляне на елитите, противопоставяне народ-елит, антипартийност, създаване на образа на врага).

Накрая, следва да уточним как са подбрани източниците на информация, тъй като огромният медиен пазар в България не позволява да бъдат прегледани всички вестници и сайтове, които обръщат сериозно внимание на изследваните събития. Затова е избрана една електронна медия – Медиапул и една печатна – вестник „Сега”. Логиката в подбора е следната: Медиапул е най-големият новинарски сайт в България, който представя подробно и изчерпателно основния информационен поток и същевременно очертава предисторията, контекста и взаимовръзките между актуалната новина и предхождащата я политическа събитийност, но коментарите и анализите са застъпени в по-малка степен. Вестник „Сега” представя новините в значително по-лаконичен вид, като за сметка на това ежедневно помества стабилна коментарно-аналитична рубрика. Въпреки усилията на двете издания да произведат обективна и независима журналистика, Медиапул застъпва по-скоро десни позиции, а вестник „Сега” – по-скоро леви. Подборът на двете медии е съобразен със споменатите баланси.

II. Събития, при които се наблюдава отклонение от институционалните правила в популисткия дискурс на Бойко Борисов

а) Опит да се окаже натиск върху градския прокурор на София Николай Кокинов, за да се прекрати съдебно дело срещу земеделския министър Мирослав Найденов

През пролетта на 2013 в медиите изтичат записи от специални разузнавателни средства, в които градският прокурор на София Николай Кокинов, бившият премиер Бойко Борисов и бившият земеделски министър Мирослав Найденов обсъждат как да бъде саботирано съдебното дело срещу Найденов за корупция, принуда и престъпление по служба. Тук ще бъдат проследени реакциите на замесените лица и самото съдържание на записите, тъй като те предоставят емпиричен материал за анализ на нарушените институционални баланси в отношенията между изпълнителната и съдебната власт. В тези реакции се забелязва отклонение от институционалните правила и правните норми, засягащо не само поведението на министър-председателя, но и това на градския прокурор на София. Важно е да установим как антиинституционалността прекрочва границите на характерна особеност, присъща на дискурса на Бойко Борисов като популистки лидер, и по силата на политическите зависимости противоположното действие става възможно на терена на прокуратурата. Моделът на антиинституционалност, който е интегриран в начина на функциониране на законодателната и на изпълнителната власт вследствие на влиянието на популисткия фактор, прониква в сферата на политически неутралната по дефиниция съдебна система и на практика висши представители на органите, които трябва да раздават законност и справедливост, се превръщат в извършители на правонарушения.

Николай Кокинов не отрича участието си в разговорите и подава оставка. Етичната комисия на ВСС също започва проверка по автентичността на записите. Скандалното събитие торпилира амбициите на ползващия се с подкрепата на премиера и на управляващото мнозинство Кокинов да заеме длъжността главен прокурор.¹ В стремежа си към кариерно израстване Кокинов проявява интерес и към възможността да стане апелативен прокурор на София. В присъствието на премиера той критикува наблюдаващия прокурор на делото срещу Найденов – Божидар Джамбазов, че не му предоставя

¹ Новата СРС-афера взе главата на градския прокурор Кокинов, Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/novata-srs-afera-vze-glavata-na-gradskiya-prokuror-kokinov-news205764.html>>, последно посещение 02.08.2016

информация за хода на разследването. Кокинов коментира, че въпросното дело не може да издържи в съда, намесва дори личния живот на Найденов. Градският прокурор се оплаква от Сотир Цацаров, че е принудил ВСС да започне дисциплинарно производство срещу него, че го кара да предприема определени действия, а след това го критикува за тях. От този разговор е и публично нашумялата му реплика по адрес на главния прокурор, с която се обръща към Борисов: „Не ми се подсмиввай, ти си го избра.“ От записите още се разбира, че по време на разговорите Бойко Борисов се обажда по телефона, за да даде информация какви резултати ще оповестят прокурорите по проверката в МВР и СДОТО (Специализирана дирекция „Оперативно-технически операции“) за подслушванията.²

Първият коментар на Борисов е, че е „накичен частно“ и имат „наглостта и подлостта“ да го подслушват в собствения му дом, когато са му били на гости Кокинов и Найденов.³ Медиапул отбелязва, че Бойко Борисов е единственият от тримата събеседници, който си позволява да коментира подслушваните разговори и с това свое действие потвърждава, че те действително са били проведени. Неговата стратегия е нито да отрича, нито да потвърждава автентичността на разговорите. Признава обаче за една от темите в тях – търсенето на благоприятен изход на делото срещу земеделския министър. Бойко Борисов определя подслушването на прокурори като предпоставка за дестабилизиране на държавата, не поставя акцент върху съдържанието на записите, а набляга на обстоятелствата, при които е извършено подслушването, лансира тезата, че е възможно в паралелните структури на вътрешното министерство да има бивши служители от истинското МВР, които „да правят автомобили – близнаци на колите на МВР с оборудване“. Той разглежда оповестяването на информацията за скандала като целенасочен удар срещу него.⁴ Вестник „Сега“ цитира подробно тезите на Борисов, изразени в интервю пред БТВ, в което той подчертава незаконния характер на записите като мотив да не ги коментира, отрича факта, че е имало опит да се прекрати делото срещу министър Мирослав Найденов, а също така, че е получавал сведения от Николай Кокинов за неговия ход. Според Борисов съдържанието на записите показва неговата ненамеса в съдебните дела. Той вече не упражнява едноличен контрол върху медиите, върнал е „властта на народа“. Проблемът произтича от това, че среди от бизнеса и от политическите партии се опитват да дискредитират ГЕРБ.⁵

От така изложената фактология се забелязват няколко съществени елемента, които очертават параметрите на антиинституционалност както в поведението на Николай Кокинов, така и в това на Бойко Борисов. Общото поле, което рамкира отклонението от нормите, извършено от страна и на двете високопоставени фигури, е нарушението на принципа на разделение между изпълнителната и съдебната власт. Ще разгледаме как се проявява това отклонение през призмата на данните, с които разполагаме относно действията и непубличните и публичните изказвания на Кокинов и Борисов. Първо, що се касае до Кокинов, неговата реплика „Не ми се подсмиввай, ти си го избра“ по същество представлява твърдение, което констатира, че министър-председателят кадрува в съдебната система и пряко се намесва при избора на главен прокурор. По това твърдение е трудно да бъде възбудена проверка, тъй като цялата прокуратура е подчинена именно на главния

² Митов, Б., Нов СРС-скандал качи и Борисов на "шейната", Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/nov-srs-skandal-kachi-i-borisov-na-sheinata-news205736.html>>, последно посещение 02.08.2016

³ Новата СРС-афера взе главата на градския прокурор Кокинов, Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/novata-srs-afera-vze-glavata-na-gradskiya-prokuror-kokinov-news205764.html>>, последно посещение 02.08.2016

⁴ Борисов призна за скандалния разговор и се възмути, че го "накичили частно" в дома му, Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-prizna-za-skandalniya-razgovor-i-se-vazmuti-che-go-nakichili-chastno-v-doma-mu-news205742.html>>, последно посещение 02.08.2016

⁵ Борисов: Не желая да коментирам подслушванията, в. Сера, 10.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=648038>>, последно посещение 03.08.2016

прокурор, той се явява засегнат в случая и разполага с достатъчно властови ресурси, за да не допусне обективни и безпристрастни действия по установяване на достоверността на данните от изтеклите СРС-та. С други думи, ако премиерът разполага с реални лостове за влияние върху съдебната власт, това не може да бъде доказано по силата на политическите зависимости, вследствие на които се прикриват закононарушенията, а прокуратурата не изпълнява ефективно функциите си именно поради тези зависимости. Второ, Кокинов изнася пред Борисов класифицирана информация за хода на съдебно дело срещу негов министър. Трето, градският прокурор търси закрила от министър-председателя за запазване на влиянието си в съдебната система и за кариерно израстване. Той се оплаква на Бойко Борисов за упражняван натиск от страна на президента, както и за образувано дисциплинарно производство срещу него като градски прокурор на София и на този фон иска съдействие да застане начело на апелативната прокуратура и дава възможност в телефонен разговор с неизвестно лице бившият министър-председател да оповести предварително резултатите от прокурорската проверка, на която то е било предмет.⁶ Така очертаните действия, извършени от страна на Николай Кокинов, показват как търговията с влияние води до съществено нарушаване на механизмите на checks and balances между съдебната и изпълнителната власт и до предприемане на ходове, които значително надхвърлят задълженията на тези власти. Кокинов информира премиера за хода на съдебни дела и прокурорски проверки; данните от изнесените разговори насочват към извода, че Борисов като министър-председател е разполагал със сериозни ресурси за влияние върху съдебната система, но тези данни не са достатъчни, за да се прецени обективно докъде се е простирало едно такова влияние.

Бихме могли да откροим следните тенденции: Първо, контактите между представители на изпълнителната власт и прокуратурата се извършват в дома на министър-председателя в частен порядък и в условията на недопустима симбиоза между публичната и частната сфера. Когато Борисов се възмуцава от факта, че негови частни разговори се превръщат в обект на публичен коментар, той игнорира обстоятелството, че участници във въпросните разговори са лица, заемащи високи публични длъжности, и форматът и естеството на комуникацията поражда институционални последици с пряко отношение към политиката, чийто неотменим атрибут е публичността. Второ, министър-председателят на тайна среща се опитва да окаже натиск върху градския прокурор да спре съдебно дело за корупция срещу министър от правителството. Това означава, че премиерът разполага с нелегитимни институционални ресурси, чрез които е в състояние да предопределя хода на делата в съдебната система, като влиза във взаимоотношения от корупционен характер, за да предотврати съдебен процес за корупция. Трето, споменатите ресурси на Бойко Борисов като предводител на изпълнителната власт му позволяват да кадрува в съдебната в разрез с правните принципи. Четвърто, лидерът на ГЕРБ ситуира скандала в страничен контекст, като търси образа на врага, който се стреми да го дискредитира. Развива конфликтен дискурс, насочен срещу партиите и бизнеса, акцентира върху пасивите, които би претърпял като председател на една от основните политически сили в предизборната обстановка. Манипулативната дискурсивна техника се състои в отричане на фактите и в отправяне на атаки към опонентите, които са представени като поръчители на политически компромат.

На пето, но не и на последно по важност място следва да отделим необходимото внимание на начина, по който Бойко Борисов се отнася към съдържателната страна на подслушаните разговори от гл.т. на нейната институционална и правна значимост. Борисов

⁶ Конкретните провинения на Николай Кокинов най-ясно се забелязват от пълния текст на стенограмата на записаните разговори, който е публикуван в Медиапул: Кокинов към Борисов за Цацаров: Не ми се подсмиввай, ти си го избира, Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/kokinov-kam-borisov-za-tsatsarov-ne-mi-se-podsmihvai-ti-si-go-izbira-news205766.html>>, последно посещение 06.08.2016

използва и дискурс, който омаловажава не само сериозността на записаните диалози, но и дейността на прокуратурата като институцията, която е ангажирана с проверката дали е извършено престъпление. В деня, когато държавното обвинение го привиква на разпит, в медийните си изяви той създава впечатлението, че целта е била „...да се установи тази престъпна група, която организира незаконни подслушвания в домовете на хората”⁷. Принизява формалната страна на този разпит, квалифицирайки го като „разговор”, и принуждава главния прокурор Сотир Цацаров да направи уговорката, че в прокуратурата „се провеждат разговори... в процесуална форма и те са разпити на обвиняеми лица и обяснения на свидетели.” Медиапул цитира информация на вестник „Преса”, че бившият министър-председател е отказал да даде отговори на конкретни въпроси на обвинителите относно естеството на записаните разговори. Междувременно прокуратурата изпраща официална информация до медиите, според която Борисов не е бил поканен на разговор, а е призован да даде обяснения.⁸ Разминаванията в двете интерпретации маркират несъвместимостта между реалната правна логика, която се опира на механизмите на функциониране на държавните институции, и политическата логика, следвана от Борисов, която спекулира с характера на определени междуинституционални взаимоотношения и релативизира тяхната значимост, за да формулира адаптивно към публичните нагласи послание.

Бойко Борисов отказва да коментира записите по същество, защото няма интерес да влиза в обяснителен режим по отношение на извършването на някакво правонарушение, в което евентуално би могъл да се окаже замесен, и предпочита отново да постави акцент върху моделирането на образа на врага, като този път отправя атаките си към инициаторите на подслушването. В така формулираната теза на Борисов се съдържа силен аргумент, чиято валидност става възможна в среда, в която държавните институции функционират, без да спазват изискванията на закона. Той прави опит да подмени въпроса за скандалното съдържание на подслушаните разговори с този за незаконния характер на използваните СРС-та. Избраният подход работи изцяло в негова полза, защото той изтъква основната пречка за повдигане на обвинение срещу него – незаконността на записите. Оказва се, че прокуратурата извършва проверка на незаконни действия с незаконни средства. При така възникналите обстоятелства антиинституционалността се проявява както в прекрочването на правните норми от страна на Борисов, Найденов и Кокинов, така и в отказа на прокуратурата да обвини трите лица във връзка със съдържанието на разговорите. Тук ще отделим специално внимание на този аспект на проблема.

Неговата формално-юридическата страна не е от нашата компетентност и затова ще се спрем на две оценки, които са публикувани в разглежданите от нас медии. Първата е на юриста от БСП Мая Манолова и е натоварена с политическа обремененост. Манолова твърди, че записите от разговора между Борисов, Найденов и Кокинов свидетелстват за извършване на минимум пет престъпления – „възпрепятстване на наказателно преследване, търговия с влияние, изнасяне на класифицирана информация, злоупотреба с европейски средства, незаконно подслушване”. Освен това става ясно, че се нарушава конституционно установеният принцип на разделение на властите.⁹ Втората оценка, цитирана и от Медиапул, и от вестник „Сега”, е направена от анонимен служител на СДОТО, който твърди, че е участвал в подслушването на разговорите между Борисов, Найденов и Кокинов,

⁷ Митов, Б., Призован за разпит заради последния СРС-скандал, Борисов отиде в прокуратурата и „разговаря” за незаконното подслушване, Медиапул, 07.05.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-otide-v-prokuraturata-i-razgovarya-za-nezakonnoto-podslushvane-news206024.html>>, последно посещение 02.08.2016

⁸ Николов, К., Сотир Цацаров: Борисов, Кокинов и Найденов отричат да са правили записа в Банка, Медиапул, 09.05.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-kokinov-i-naidenov-otrichat-da-sa-pravili-zapisa-v-bankya-news206102.html>>, последно посещение 02.08.2016

⁹ Мая Манолова: В скандалните записи прозират поне 5 престъпления, в. Сега, 29.04.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2013042900019985012>>, последно посещение 03.08.2016

на които една от обсъжданите теми е била как да се прекрати делото за корупция срещу бившия земеделски министър. Въз основа на консултация с юристи служителят изброява част от извършените престъпления на събеседниците от изтеклите СРС-та. В дописката има позоваване на конкретни текстове от Наказателния кодекс, в чиито състав влизат деянията на споменатите лица, явяващи се като съучастници в извършването на престъпление по чл. 288, във връзка с чл. 18 ал. 1 от НК. Цитираме дословно чл. 288: „Орган на властта, който пропусне да изпълни своевременно длъжностите, които му налага службата относно наказателно преследване, или по друг начин осуети такова преследване с цел да избави друго от наказание, което му се следва по закон, се наказва с лишаване от свобода от една до шест години и с лишаване от правото по чл. 37, ал. 1, точка 6“ (а именно: „лишаване от право да се заема определена държавна или обществена длъжност“).¹⁰ Смесът на чл. 18, ал. 1 от НК е следният: „Опитът е започнатото изпълнение на умишлено престъпление, при което изпълнителното деяние не е довършено или макар и да е довършено, не са настъпили предвидените в закона и искани от дееца общественоопасни последици на това престъпление.“¹¹ Справка в кодекса показва, че нарушеният чл. 357 ал. 1 от НК, за който се съобщава, постановява следното: „Който разгласи информация, представляваща държавна тайна, която му е била поверена или станала известна по служба или работа, както и този, който разгласи такава информация, като съзнава, че от това може да последват вреди за интересите на Република България, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с лишаване от свобода от две до осем години.“¹²

Получава се съвпадение относно факта, че престъпленията, извършени от Бойко Борисов, Мирослав Найденов и Николай Кокинов, са възпрепятстване на наказателно преследване и разгласяване на класифицирана информация. За тях, както и за търговията с влияние, вече стана дума в нашия анализ и те бяха открити като отклонение от нормата, без да сме се позовали на конкретен нормативен текст. Голяма част от противоправните деяния, особено тези, които се проявяват на политическия терен, не налагат специализирано познаване на юридическата материя, за да може да се установи тяхното наличие. Те стават забележими по силата на това, че се нарушават базови правила, касаещи функционирането на политическата система, като тези за ненарушимост на принципа на разделение на властите и респективно за ненамеса на съдебната власт в работата на изпълнителната, за неразпространение на класифицирана информация, за неизползване на личната обществена позиция за постигане на политически цели. Към същия извод насочва и анализът на Светлана Георгиева, който съдържа цялостна оценка на политиката на първото правителство на Бойко Борисов. Според Георгиева, кабинетът проявява тенденция да стои над закона и да нарушава правните императиви. Подменят се институционални функции, когато членовете му искат обяснения от прокуратурата, вместо да става обратното, отношенията между конституционно разделените власти протичат в ситуация от командно-йерархичен характер. Сведения, извлечени от думите на Николай Кокинов, говорят и за намесата на президентската институция в дейността на съдебната власт. Доказателство за нарушения принцип на разделение на властите е споменаването от страна на Кокинов на обстоятелствата, при които е избран главният прокурор. Неведението му относно формирането се мнозинство във ВСС води до заключението, че „центърът на властта“ на

¹⁰ Наказателен кодекс, в сила от 01.05.1968, изм. - ДВ, бр. 50 от 1995, изм. - ДВ, бр. 75 от 2006, в сила от 13.10.2006

¹¹ Наказателен кодекс, в сила от 01.05.1968,

¹² Наказателен кодекс, в сила от 01.05.1968, зал., предишна ал. 2, изм. - ДВ, бр. 95 от 1975, изм. - ДВ, бр. 26 от 2004, изм. - ДВ, бр. 26 от 2010; Митов, Б., Нов СРС-скандал качи и Борисов на "шейната", Медианул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/nov-srs-skandal-kachi-i-borisov-na-sheinata-news205736.html>>, последно посещение 02.08.2016; Ново СРС Борисов-Кокинов-Найденов?!, в. Сега, 26.04.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=646727>>, последно посещение 02.08.2016

прокуратурата не се намира в нея.¹³ Разместването на властовите центрове на институциите, формиращи политическата система, особено когато се касае за взаимоотношения между изпълнителната и съдебната власт, поражда последици, детерминирани от сблъсъка между политиката и правото. Белег за подобно разместване също така е отбелязаното от Евгений Дайнов обръщение на градския прокурор, който нарича премиера „шефе”, без да му е подчинен по линията на конституционно регламентирана институционална субординация. Дайнов съзира олигархични зависимости в проведената среща в Банкя, обезсмисляне на ролята на институциите, правилата и законите, риск от разпад на държавността поради криминализиране на властта.¹⁴ С всичко казано дотук изведохме първия аспект на формулирания по-горе проблем за антиинституционалността като нарушение на правни норми от страна на Борисов, Найденов и Кокинов. Следва да се спрем накратко и на втория аспект, касаещ отказа на прокуратурата да повдигне обвинения срещу тях.

Говорителят на Софийската градска прокуратура Румяна Арнаудова съобщава, че трите визирани лица не са извършили престъпление с проведения разговор в Банкя. Според държавното обвинение, единственото извършено престъпление е незаконното подслушване. Именно в контекста на тази информация Медиапул припомня изразените от главния прокурор притеснения, че Кокинов е запознал Борисов с доклада от проверката на МВР.¹⁵ Етичната комисия към ВСС решава, че в разговорите си с Бойко Борисов и Мирослав Найденов, Николай Кокинов е нарушил етичните норми за поведение на магистратите и въз основа на това предлага образуване на дисциплинарно производство срещу него.¹⁶ В съобщението на прокуратурата отсъстват аргументи, които да доказват невинността на проверените лица. Тезата за незаконното подслушване като единствено престъпление съвпада с тази на Бойко Борисов, която, както вече изтъкнахме, многократно бива артикулирана от лидера на ГЕРБ в публичното пространство като основен политически аргумент при интерпретацията на скандала. Това съвпадение между твърденията на Борисов и на държавното обвинение, както и ситуацията с Кокинов, срещу когото е възбудено единствено дисциплинарно производство, са обстоятелства, които биха могли да послужат като потвърждение на данните от изтеклите СРС-та. Вече отбелязахме, че Кокинов се намира в неблагоприятна позиция и обвинява Борисов за близостта му със Сотир Цацаров. В публичното пространство излизат сведения за процеси, които протичат задкулисно и свидетелстват за отклонение от правилата на играта, но поради ограничеността на наличната информация е невъзможно да се изследва обективно докъде стигат зависимостите между изпълнителната и съдебната власт. Нашата теза се потвърждава и от анализа на Самуил Димитров, който изтъква логическата несъвместимост между конкретните факти, касаещи юридическия казус с последствията от гореспомнатите разговори. Николай Кокинов си подава оставката, има съмнения за злоупотреби в Агенцията по храните от страна на приближени до министъра на земеделието Мирослав Найденов, тече проверка на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ),

¹³ Георгиева, С., Куп въпроси, свързани с престъпления, тегнат над Борисов, в. Сега, 09.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=647890>>, последно посещение 03.08.2016

¹⁴ Дайнов, Е., Бандитският ГЕРБ си отива в пламъци, МАК, 08.03.2013, <<http://www.bgmak.eu/2013/05/%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B5%D0%B2%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D0%B2-%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D0%B3%D0%B5%D1%80%D0%B1-%D1%81%D0%B8-%D0%BE%D1%82%D0%B8/2180>>, последно посещение 13.01.2016

¹⁵ Николов, К., Борисов, Кокинов и Найденов не са извършили престъпление с разговора в Банкя, Медиапул, 11.06.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-kokinov-i-naidenov-ne-sa-izvarshili-prestaplenie-s-razgovora-v-bankya-news207457.html>>, последно посещение 02.08.2016

¹⁶ Димитров, С., Кокинов ще бъде "репресиран" с второ дисциплинарно дело, в. Сега, 14.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=648677>>, последно посещение 03.08.2016

специалисти алармират за извършване на четири престъпления: „препятстване на правосъдието, изнасяне на класифицирана информация, търговия с влияние и злоупотреба с европейски средства”, а прокуратурата се спира единствено на незаконното подслушване и констатира, че не са извършени други противоправни деяния.¹⁷ И този анализ се простира до разглежданото от нас обстоятелство, че съответната инстанция не повдига обвинения при наличието на данни за престъпления. Така тя възпрепятства възможността да се осъществи справедлив съдебен процес, при който да се докаже истината в условията на презумпцията за невинност. Следователно в разглеждания случай прокуратурата не изпълнява ефективно своята основна функция и отказва да приложи конкретни юридически текстове. Има основание да се предположи, че това става в условията на оказан политически натиск върху нея и те се коренят не само в съдържанието на изложените факти, но и в проявлението на тенденцията незачитането на институционалните правила да се транспонира по посока от изпълнителната към съдебната власт. Така очертаната тенденция е присъща на популисткия дискурс на Бойко Борисов, носи политическия почерк на лидера на ГЕРБ и дава основание за потвърждаване на хипотезата за наличието на натиск върху прокуратурата. Решенията на съдебната власт по принцип не се коментират и ние ще се въздържим да изведем категорично заключение относно очертания дотук втори аспект на антиинституционалността, касаещ неповдигането на обвинения по съдържанието на записите.

По отношение на първия ѝ аспект, дефиниран по-горе като нарушение на правни норми, разгледаният случай с намесата в работата на съдебната власт не е единственият, при който Бойко Борисов нарушава общоприетия принцип за третиране на всички като равни пред закона. За неговия стереотип на политическо действие е характерно вмешателството в дейността на други институции. Може да се направи аналогия с едно събитие, което се развива на терена на изпълнителната власт; за него също черпим сведения от подслушани разговори, в които лидерът на ГЕРБ е участник в качеството си на министър-председател. Става дума за негово разпореждане да бъде спряна митническа проверка, на което предстои да се спрем. Възможен е паралел между поведението на Бойко Борисов по време на събитията, свързани с упражнението политически натиск съответно върху прокуратурата и върху една изпълнителна агенция. И при двете споменати събития са от един и същ порядък действията на Борисов, с които отказва да коментира записите от изтеклите СРС-та, обявява ги за незаконни, съмнява се в достоверността и автентичността на изтеклата информация и въз основа на този аргумент избягва да я коментира, предизвиква отклонение от установения начин на функциониране на институциите, като се опитва да кадрува в тях.¹⁸ На пръв поглед се забелязва наличието на еднотипен модел на отреагиране на ситуацията с напълно аналогични тези, които са имплантирани в използваните дискурсивни техники и в модела на институционално поведение на лидера на ГЕРБ. За да верифицираме така формулираната хипотеза, ще се отклоним за момент от проблемните взаимодействия между изпълнителната и съдебната власт и ще се спрем върху едно друго събитие.

б) Намесата на Бойко Борисов, която води до спиране на митническа проверка срещу собственика на бирената фабрика „Леденика” Михаил Михов

¹⁷ Димитров, С., Прокуратурата ослепа за скандалната "седянка" на Борисов, Кокинов и Найденов, в. Сега, 12.06.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=652522>>, последно посещение 03.08.2016

¹⁸ Александров, А., Челният сблъсък на Борисов със закона, в. Сега, 22.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2013052200040001301>>, последно посещение 03.08.2016; Димов, К., Борисов пак пробва тактиката със записи "Мишо Бирата" – да отрича, в. Сега, 11.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=648313>>, последно посещение 03.08.2016

Това събитие свидетелства за проява на антиинституционалност в три аспекта: 1. То извежда данни за корупция по високите етажи на държавната власт. 2. Извършва се нарушение на законодателството. 3. Липсва ефективна институционална координация между министър-председателя, финансовия министър Симеон Дянков и изпълнителния директор на Агенция „Митници“ Ваньо Танов.

Вестник „Сега“ и Медиапул цитират публикувани във вестник „Галерия“ записи на разговори между Борисов и Танов, в които става дума за акция на митничарите срещу собственика на пивоварната „Леденика“, проведени месец след отнемането на нейния лиценз.. В тези записи премиерът заявява: „Поех ангажимент да не го закачам Мишо Бирата...“ и нарежда на Танов да прекрати проверката.¹⁹

Медиапул прави заключението, че: „Ако се докаже автентичността на записите, те са първото безспорно доказателство за това, че лично министър-председателят слага „чадър“ над фирми и лица, уличени в злоупотреби.“ Борисов следва стратегията си да отказва коментар преди прокуратурата да установи дали записите са автентични и оправдава действията си с обаждане от президента Георги Първанов. Електронната медия прогнозира, че разследването трябва да приключи с обвинения към Бойко Борисов за спиране на проверка в митниците и към Ваньо Танов за това, че е предложил сделка на Михаил Михов. Според Танов, който е на пряко подчинение на финансовия министър, Симеон Дянков настоява сам да контролира проверката по случая. Изпълнителният директор на Агенция „Митници“ изразява притеснението си, че, за да излезе от ситуацията, трябва да извърши нарушение на закона и цитира реплика на Михов: „Аз съм се разбирал с всички власти и съм си плащал и сега съм изненадан защо така се процедира с мене.“ Съществуват обаче видими разногласия между Бойко Борисов и Симеон Дянков, който настоява за закриване на бирената фабрика.²⁰

Публикуваните разговори показват, че става дума за мащабна корупционна схема, която влиза в разрез с институционалните правила. За наличието на такава схема става ясно от цитираните по-горе данни от записаните разговори. Корупцията се отличава от лобизма с наличието на подкуп, а в стенограмата от СРС-тата се съдържа информация за извършени плащания. Разговорите протичат в лаконична форма, но от тях е видно, че съществува риск от нарушение на законодателството при спирането на митническата проверка в резултат на изпълнението на разпореждане, което е спуснато от министър-председателя. Нарушението тръгва от върха на управленската йерархия, за да достигне до по-ниските нива на държавното управление. Вместо да се обърне към прокуратурата, президентът сезира премиера за оказван натиск върху собственик на частно предприятие. От своя страна Бойко Борисов поема ангажимент пред държавния глава да защити лице, за чиито деяния не разполага с информация. Така той решава да се намеси в работата на институция, която не е на негово пряко подчинение и да иземе нейните функции, за да може да се постигне определен резултат като се заобиколят легитимните институционални механизми. Изложените факти водят до извода, че спирането на акцията на Агенция „Митници“ е иницирано от министър-председателя и действията, последвали от този акт, са извършени въпреки несъгласието на лицата, заемачи ресорните длъжности в изпълнителната власт. Вътрешноведомствените противоречия в рамките на МС между Борисов и Дянков произтичат от противопоставянето между правно релевантния подход за решаване на

¹⁹ Борисов: „Поех ангажимент да не го закачам Мишо Бирата...“, в. Сега, 14.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=518800>>, последно посещение 04.08.2016; Премиерът: „Поех ангажимент да не го закачам Мишо Бирата...“, Медиапул, 14.01.2011, <<http://www.mediapool.bg/premierat-poech-angazhiment-da-ne-go-zakacham-misho-birata-news174786.html>>, последно посещение 02.08.2016

²⁰ Премиерът: „Поех ангажимент да не го закачам Мишо Бирата...“, Медиапул, 14.01.2011, <<http://www.mediapool.bg/premierat-poech-angazhiment-da-ne-go-zakacham-misho-birata-news174786.html>>, последно посещение 02.08.2016

проблема и този, който е избран от премиера. Координацията е изместена от механизма на субординацията, чието действие предопределя крайния резултат. Волята на Борисов надделява над правната логика. Така оформилата се политическа ситуация би могла да послужи като още едно потвърждение на нашата хипотеза, че, когато е институционализиран във властта, популистският лидер задава дискурс, който води до отклонение от правилата. От съществено значение е проследяването на всички проявления на този дискурс и тяхното целеполагане в сравнителен план, към което вече се насочихме с разгледания случай с Николай Кокинов.

Сравнението ще бъде направено, като използваме данни от информационни материали в Медиапул и вестник „Сега”, въз основа на извлечените факти от тях ще очертаем общите характеристики на политическата реакция на Бойко Борисов по отношение на събитията с отнетия лиценз на бирената фабрика и ще ги съпоставим с вече набелязаните проявления на неговия дискурс по време на скандала с опита за кадруване в прокуратурата. 1. След изтичането на СРС-тата от разговорите в Банка Борисов нито потвърждава, нито отрича автентичността на записите и ги обявява за незаконни, като на тази база отказва да ги коментира. По повод на СРС-тата от разговорите с Ваньо Танов обещава, че ще изрази своето становище след като излязат резултатите от прокурорската проверка. На този етап акцентът пада върху съмнението за фалшификация. 2. Отново присъства като дискурсивна характеристика тенденцията към изграждане на образа на политическите врагове. Докато при случая Кокинов те са идентифицирани като инициатори на подслушването и среди от бизнеса и от политическите партии, тук обяснителната схема е значително усложнена. Политическото говорене на Борисов вече не е напълно хомогенно в съдържателен аспект относно враговете. От една страна БСП и ГЕРБ попадат под един общ знаменател като обекти на техните действия: „Не подценявайте тази атака, тя не е само към нас, мен тя няма да ме събори...Г-н Станишев, както вас искаха да ви държат, така искаха да държат и мен. В момента, в който усетя, че съм зависим от някой, сам си отивам. Вие сте европейски човек, изчакайте да излезе проверката.”²¹ От друга страна Борисов обвинява политическите си опоненти от предишното правителство, че са инициатори на компроматната война и целят да го дискредитират, да го направят зависим и да отслабят властта му. Насочва посланието си срещу останалите партии: „Силен ГЕРБ на никой не му е нужен, и за „Синята коалиция”, и за БСП, и за ДПС и РЗС, и за кои има още, може би само Атака в момента разбират какво би станало, ако ние не сме на власт.” В контекста на антипартийната реторика, персистира откритата тенденция да се търси образът на врага, чиято цел е да направи зависими премиера и неговата партия: „Аз няма да се дам на една шайка разбойници да направят ГЕРБ зависима партия”.²² Антипартийните послания в двата случая не са единственото нещо, което използва Борисов, за да каже, че е обект на атаки. Същественото тук обаче е това, че освен визираните партии, съществува някакъв враг, чиито контури са неясно конструирани. Той е деперсонифициран, но същевременно неговото присъствие служи като обяснителна схема за ситуацията, при които се наблюдава нарушение на правила и норми. В опита да оправдае поведението си Борисов използва дискурсивната техника да пренасочва вниманието от същността на проблема към начина, по който той бива екстраполиран в публичното пространство от политици, партии, задкулисни играчи. Конституира се една дихотомна реалност, базирана на противопоставянето между врага като колективен образ и харизматичния лидер, чиято мисия е да се противопостави на неговата заплаха и така да спаси и партията, и държавата. Борисов представя алтернативата на управлението на ГЕРБ като нежелателна и водеща до пагубни последици. 3. За разлика от казуса Кокинов, когато

²¹ Борисов: Записите са манипулирани!, в. Сега, 14.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=518802>>, последно посещение 04.08.2016

²² Борисов: Води се война и ме удрят с добре подбрани истини, в. Сега, 20.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=520050>>, последно посещение 04.08.2016

Борисов отказва да коментира съдържателната страна на записите от гл.т. на възможните правни последици, реакцията му във връзка с обвиненията по повод възпрепятстването на митническата проверка срещу Михаил Михов се състои в признаване на неправомерно действие, чиито извършител не е нито министър-председателят, нито член на правителството. По време на заседание на МС Борисов прехвърля вината на президента Първанов, твърди, че той самият не е толерирал незаконната дейност на Михаил Михов и е дал указания на Симеон Дянков да действа в изпълнение на закона. Обяснява случващото се като компромат срещу неговото правителство, което полага сериозни усилия в борбата срещу престъпността и корупцията. Не пропуска и своите лични заслуги като бивш главен секретар на МВР и подчертава високия рейтинг на полицията, която се е превърнала в най-уважаваната институция в страната.²³ Борисов отново действа по начин, който бележи персонално му дистанциране, в неговото собствено политическо качество, от възникналата ситуация с прекриване на правните норми. Подменяйки контекста и прехвърляйки вината върху друг, той уронва престижа и на институцията, която президентът Георги Първанов представлява. Характеристиките на политическото му поведение са детерминирани от необходимостта да изчисти публичния си имидж, накаран от участието му в антиинституционално действие. За тази цел Бойко Борисов е принуден да поиска вот на доверие към правителството.²⁴ 4. Интерес представлява и реакцията на прокуратурата в двата разглеждани от нас случая. Както вече отбелязахме, прокурорското разследване за търговия с влияние, упражнена от изпълнителната върху съдебната власт по време на разговорите между Бойко Борисов, Мирослав Найденов и Николай Кокинов, установява, че участниците не са извършили престъпление, а единственото предявено обвинение е за незаконно подслушване. Въпреки че скандалът с Михаил Михов предшества хронологически този с Кокинов, данните от проверката излизат през август 2014, т.е. след като той е приключил, и при него също не е установено наличие на престъпление. От постановлението на прокуратурата, с което се прекратява разследването, става ясно, че държавното обвинение не се е опитвало да изясни дали Бойко Борисов е възпрепятствал митническата проверка във фабрика „Леденика“ и дали има данни за търговия с влияние, а обект на интерес е бил начинът на изтичане на разговорите.²⁵ По думите на бившия прокурор Павел Георгиев, който е издал разрешението за подслушване, записът не е доказал участие на „високите етажи“ на властта в престъпни действия²⁶, като обстоятелството, че е издадено прокурорско разрешение, говори, че подслушването е законно. Налага се да се спрем на още една разлика, а именно че докато в случая с Кокинов и Найденов достоверността на записа остава недоказана, то техническа експертиза на независимата френска лаборатория по криминалистика „Липсадон“ установява, че „изследванията на телефонния разговор (между Бойко Борисов и Ваньо Танов) не съдържат следа от звукова манипулация“, а записът е „хомогенен, линеен и достоверен“.²⁷ Еднотипните реакции на прокуратурата, които се изразяват във въздържане от повдигане на обвинения срещу Бойко Борисов за извършени от негова страна престъпления на базата на данни от използвани СРС-та, се ситуират в политически контекст на изнесени в публичното пространство факти, които говорят едновременно за незаконни действия и за тесни връзки на лидера на ГЕРБ с

²³ Борисов: Води се война и ме удрят с добре подбрани истини, в. Сега, 20.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=520050>>, последно посещение 04.08.2016

²⁴ Петрова, Т., Л. Обретенов, Прокуратурата не е категорична дали записът с Борисов е монтиран, в. Сега, 20.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=2011012000040000102>>, последно посещение 04.08.2016

²⁵ Дачкова, Д., Борисов изобщо не е разследван по скандала "Мишо Бирата", в. Сега, 22.08.2014, <<http://www.segabg.com/article.php?id=713696>>, последно посещение 04.08.2016

²⁶ Георгиева, А., Записът с Мишо Бирата не доказал корупция във властта, в. Сега, 25.01.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=633793>>, последно посещение 04.08.2016

²⁷ Горанова, Г., Независима експертиза потвърди, че записът "Мишо Бирата" е истински, в. Сега, 29.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=522948>>, последно посещение 04.08.2016

висши представители на държавното обвинение. Така се поставя под въпрос обективността на съдебната система, както и ефективното функциониране на механизма на разделение на властите. При двата случая и прокуратурата, и Борисов избягват изясняването на проблема дали е налице прекрочване на правните норми, като се фокусират върху формалното му изразяване и не върху неговото същностно съдържание.

Бойко Борисов се опитва да легитимира като съответстваща на правилата на играта практика специалните служби да следят разговорите на представителите на изпълнителната власт, потвърждава обстоятелствата, че между членовете на кабинета съществуват противоречия, но заявява, че той лично ги насърчава: „Аз не искам от тях да се обичат. Аз искам те (вицепремиерите и шефът на митниците – бел.ред.) да се мразят, да са скарани, за да е сигурно, че никой, никъде, от тях не може да покровителства нищо. Не виждам нищо лошо да се подслушват министри, вицепремиери и шефове на агенции.”²⁸ Прави впечатление в разглежданите случаи, че Бойко Борисов забелязва установяването на негативни практики на терена на държавните институции. Той не може да премълчи тяхното наличие, тъй като те са се превърнали в публично достояние, не разполага с ресурси да им противодейства ефективно по законен път, защото той самият се оказва ангажиран с тях. Неадаптивността към функционалните механизми на политическата среда продуцира прояви на враждебност в политическия дискурс на Борисов, мотивира неговата склонност да изкривява нейното пространство всеки път, когато полага собствената си позиция в нея, с цел да легитимира своята правота.

в) Влиянието, което оказва Бойко Борисов върху главния прокурор Сотир Цацаров, за да предприеме репресивни действия срещу председателя на СГС Владимира Янева

Разгледаната дотук тенденция Бойко Борисов да се намесва в работата на съдебната система и да извършва търговия с влияние в нея се проявява в безпрецедентното съвпадение между изразените публични позиции от страна на премиера и последвалите действия на главния прокурор при предприемането на мерки спрямо съдия Владимира Янева. Аналогично на другото събитие, разгледано в предходния анализ и засягащо тесните връзки между Борисов и Кокинов, фактите по случая „Янева” свидетелстват за погазване на принципа на разделение на властите; министър-председателят оказва пряко влияние върху процесите в съдебната власт и поставя под съмнение нейната независимост. От тази гл.т. изложението на въпросните факти би могло единствено да верифицира направените изводи относно настъпилото разместване на институционални функции, което предизвиква нарушаване на властовите баланси. Новата фактология ще ни помогне да установим дали се налагат еднотипни заключения с вече изведените закономерности в политическото поведение на Бойко Борисов.

На 12.02.2015 премиерът Бойко Борисов призовава от Брюксел да бъде разследван председателят на СГС Владимира Янева във връзка с разработката „Червей”. По тази разработка Янева е разрешила на МВР използване на СРС-та срещу граждани, участвали в протестите срещу правителството на Пламен Орешарски, в незаконно дълъг срок от 300 дни. По този повод Борисов коментира: „Ако на Цветанов са му дали четири години (за отказани шест СРС-та – б.а.), за това трябва да им дадат по 400 години на всички по веригата – от съдията до последния, ако приемем, че има съизмеримост.” Медиапул припомня, че Янева е избрана за председател на СГС от предишния състав на ВСС, който се поддава на натиска на Борисов и Цветанов.²⁹ Наличните данни за влиянието на високопоставени лица

²⁸ Борисов иска министрите му да се мразят и да бъдат подслушвани, Медиапул, 06.01.2011, <<http://www.mediapool.bg/borisov-iska-ministrите-mu-da-se-mrazyat-i-da-badat-podslushvani-news174455.html>>, последно посещение 02.08.2016

²⁹ Митов, Б., К. Николов, Премиерът атакува Владимира Янева за СРС разрешенията ѝ по "Червей", Медиапул, 12.02.2015, <<http://www.mediapool.bg/premierat-atakuva-vladimira-yaneva-za-srs-razresheniyata-y-po-chervei>>

от ГЕРБ върху съдебната система се допълват от публично изказване на министър-председателя, който препоръчва да се произнесе осъдителна присъда срещу действащ висш съдия. На 19.02.2015, само седем дни след изявлението на Борисов, по предложение на главния прокурор Сотир Цацаров Янева е отстранена от длъжност заради образувано срещу нея наказателно производство относно разработката „Червей“. Във връзка с разрешените от нея СРС-та съществуват два проблема: Първо, става дума за леки престъпления, за които не могат да се прилагат такива средства и съгласно разпоредбите на НК 300 дни е прекалено дълъг срок. Второ, директорът на дирекция „Сигурност“ към МВР Тодор Костадинов не е мотивирал искането за прилагането им.³⁰ Ситуацията е сложна, защото съществуват данни за извършено престъпление по служба от страна на Владимира Янева, които дават основание да ѝ се повдигне обвинение, а същевременно изявлението на Бойко Борисов предполага хипотезата, че повдигането на едно такова обвинение би могло да бъде резултат от упражнен натиск от страна на министър-председателя върху дейността на съдебната власт. Колкото повече излиза извън границите на конституционните си правомощия, Борисов разширява периметъра на своите антиинституционални действия. Така например, без да има съответните прерогативи, премиерът възлага чрез правосъдния министър на ВСС да провери дали са законни издадените разрешения за СРС, с които, както твърди Медиапул, „е източвана информационната система на МВР“. Министър-председателят пропуска отговорността на ДАНС за следеното с аргумента, че агенцията се е подчинявала на разпорежданията на Пламен Орешарски.³¹ Бойко Борисов пренебрегва дейността на ДАНС, която е на пряко негово подчинение, но се опитва да въздейства върху други институции, без да е оправомощен за това. Проявява интерес към случая с Янева и си позволява недопустима намеса във функциите на съдебната власт. Същевременно фактологията, която следва да проследим, свидетелства, че главният прокурор бива подложен на политически натиск от страна на премиера, но въпреки това се опитва да „завоалира“ проверката срещу Янева. Освен споменатите действия на премиера, които са насочени към постигане на публичен ефект, той извършва и такива, които трябва да останат скрити от публиката и също така влизат в противоречие с институционалните правила. Пример за такова действие е оказаният натиск върху Сотир Цацаров за отстраняването на Янева. Проблемът е, че Цацаров не реагира обективно и безпристрастно, а се опитва да постигне баланс между конюнктурните интереси на двете страни. Така антиинституционалното поведение на Борисов се репродуцира като модел, който бива разпространен и в средите на представителите на съдебната власт. Подробни сведения за протичащите процеси се съдържат в СРС-тата, засягащи разглеждания случай.

Медиапул препечатва от сайта „Бивол“ запис на разговор между Владимира Янева и съдия Румяна Ченалова, от който се разбира, че председателят на ВАС Георги Колев се

[news230495.html](#)>, последно посещение 28.06.2016, Борисов: На някои съдии трябва да дадат 400 години затвор за "Червей", в. Сега, 12.02.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=738637>>, последно посещение 02.08.2016

³⁰ Николов, К., Владимира Янева подаде оставка като шеф на Софийския градски съд, Медиапул, 24.02.2015, <<http://www.mediapool.bg/vladimira-yaneva-podade-ostavka-kato-shef-na-sofiyskiya-gradski-sad-news230957.html>>, последно посещение 28.06.2016 Вестник „Сега“ конкретизира параметрите на обвинението срещу Янева. Периодът на издадените от нея незаконни разрешения за използване на СРС-та е от септември 2013 до юли 2014, а наказанието, което се предвижда от Наказателния кодекс, е от една до пет години затвор и глоба до 5000 лв. Печатното издание допълва, че Костадинов не е отстранен от длъжност, тъй като заедно със започналата проверка срещу него му е отнет и достъпът до класифицирана информация, а това обстоятелство на практика блокира възможността му да си изпълнява задълженията.; Дачкова, Д., С. Димитров, Прокуратурата отвори широк фронт срещу незаконното подслушване, в. Сега, 20.02.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2015022000040000101>>, последно посещение 28.07.2016

³¹ Николов, К., Шефката на градския съд е отстранена заради "Червей", Медиапул, 19.02. 2015, <<http://www.mediapool.bg/shefkata-na-gradskiya-sad-e-otstranena-zaradi-chervei-news230769.html>>, последно посещение 28.06.2016

опитва да предпази Янева и размишлява дали не е по-добре да я отстранят, за да бъде спасена от обвинение. От записа не става ясно как точно Борисов е въздействал върху главния прокурор, но според казаното от Янева „е натиснал страшно много“, „направо го е подлудил“.³² На 09.11.2015 изтича поредният запис, разкриващ намерението на Цацаров да „завоалира“ нарушенията по „Червей“, както и опита на премиера да се намесва в процесите в съдебната система; споменава се, че Борисов е искал от главния прокурор да „опраска“ съдийката от СГС. Думите на Владимира Янева съдържат конкретна информация за намеренията на главния прокурор да „завоалира нещата“, да представи евентуалното ѝ нарушение като резултат от подвеждане и да провали проверката срещу нея. След отстраняването на Янева, Цацаров обявява в публичното пространство, че „тя не е центърът на скандала“.³³ От записите, подобно на случая с Николай Кокинов, се потвърждава фактът, че между министър-председателя и висши представители на съдебната власт се осъществяват нерегламентирани контакти в неформална форма. Близостта между премиера и върховните магистрати се използва от негова страна за оказване на натиск за вземане на решения в определена посока. Борисов прекрива формалните и символичните граници между конституционно разделените власти, като това се превръща в предпоставка за предприемане на неправомерни ходове от прокуратурата. На последствията от тази тенденция вече беше обърнато внимание в анализа. Базовият проблем, който следва да бъде формулиран като резултат от сравнителния анализ, е, че Бойко Борисов не спазва необходимата отдалеченост от сферата на дейност на съдебната система, това се превръща в основния белег на антиинституционалност в неговия популистски дискурс.

Именно през призмата на така очертаната липса на дистанцираност се конституира поведението на прокуратурата, която работи в полза на интересите на Борисов. Направените в изследването изводи относно нарушаването на принципа на възпиране и контрол в отношенията между изпълнителната и съдебната власт, което се явява продукт на политическото поведение на лидера на ГЕРБ, се потвърждават като теза, която е развита и в журналистическите анализи. В аналитична статия във вестник „Сега“ Самуил Димитров прави паралел между разглежданите от нас събития с прокурорските разследвания във връзка с намесата на Бойко Борисов в дейността на бирената фабрика „Леденика“, прекратено поради направената самокритика от страна на премиера, с неформалните разговори между Борисов, Кокинов и Найденов, за които не е повдигнато обвинение, и с казуса с Владимира Янева, при който се оказва невъзможно да се повдигне обвинение поради незаконния характер на записите. Също така е изтъкнат проблемът с главния прокурор, който не може да се саморазследва, а цялата съдебна система е на негово подчинение. Законът е безсилен, когато трябва да се намери адекватният баланс в отношенията в рамките на третата власт. Всички цитирани оценки в статията на Димитров сочат, че съдебната власт не е резистентна към влиянието, което се опитва да оказва министър-председателят върху нея.³⁴ Същият автор потвърждава констатираната зависимост на съдебната власт от изпълнителната този път в контекста на посещението на Бойко Борисов на заседание на ВСС, посветено на проверката срещу Янева и Ченалова, в резултат на което тази проверка е прекратена.³⁵ Тук трябва да отбележим, че премиерът

³² Нов запис на Владимира Янева: Бойко е натиснал страшно много главния прокурор, Медиапул, 04.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/nov-zapis-na-vladimira-yaneva-boiko-e-natishnal-strashno-mnogo-glavniya-prokuror-news241406.html>>, последно посещение 28.07.2016

³³ В нов разговор Янева разказва как Цацаров обещал да не я "опраска", Медиапул, 09.11. 2015, <<http://www.mediapool.bg/v-nov-razgovor-yaneva-razkazva-kak-tsatsarov-obeshstal-da-ne-ya-opraska-news241553.html>>, последно посещение 28.07.2016

³⁴ Димитров, С., Кой ще провери главния прокурор и премиера, в. Сега, 17.11.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=778623>>, последно посещение 02.08.2016

³⁵ Димитров, С., Съдебната власт козирува на Борисов, в. Сега, 15.01.2016, <<http://www.segabg.com/article.php?id=786785>>, последно посещение 03.08.2016

пристига на това заседание, без да е канен, а членовете на съвета го посрещат със ставане на крака. Единствено председателят на ВКС Лозан Панов и главният прокурор Сотир Цацаров остават на местата си.³⁶ Подобен тип посещение може да бъде окачествено като директно вмешателство в работата на съдебната власт. Не съществува протоколно задължение за такъв символичен акт на уважение към министър-председателя от страна на магистратите. Същевременно споменатото прекратяване на проверката е публичният политически факт, който потвърждава съмненията за съществуващи зависимости между Борисов и представителите на съдебната власт и за невъзможност да се докаже неговото участие в търговията с влияние в съдебната система. Това е важен аспект от казуса с Владимира Янева, който засяга проблема с неефективното функциониране на институциите, но той е съпътстван и от други прояви на антиинституционалност. Журналистът Красен Николов посочва, че изтичането на подобни записи налага да се предприеме незабавно разследване, а замесените лица да подадат оставки. Но ВСС не започва проверка срещу главния прокурор, а и той не излиза в отпуск. Николов изразява подкрепа за лансираното предложение за промяна в Конституцията, според което 48 депутати да могат да започнат процедура за отстраняване на главния прокурор при „обосновано предположение за извършено престъпление“.³⁷

От институционалната компетентност на Сотир Цацаров е да повдигне обвинения за извършени престъпления по случай, в който е замесен и самият той с акта на „завоалирането“ на извършените нарушения от Янева и с даденото обещание пред премиера да предприеме действия срещу нея. На негово подчинение е цялата прокуратура, а публичните данни свидетелстват за прилагането на субективен подход при изпълнението на служебните му задължения. Съдебната власт е изправена пред необходимостта да се саморазследва, което е трудно да се осъществи в условията на съществуващите интереси и зависимости вътре в самата нея и на упражняваното външно влияние върху нейната дейност. При така създалата се ситуация Медиапул отправя официално писмено запитване до официален източник от Европейската комисия, формулирано по следния начин: „Трябва ли замесените ръководители на магистратурата да се оттеглят (да бъдат временно отстранени от поста), за да се проведе обективно разследване?“ Най-важният момент от отговора е формулиран в следното изречение: „Независима проверка може да се направи единствено, ако тези, за които се твърди, че са замесени, бъдат изключени от участие в процеса.“ Електронното издание отбелязва, че органът, който е компетентен да проведе разследването, е прокуратурата, а тя е подчинена на главния прокурор; след това се стига до извода, че Брюксел наемква за необходимостта от временно оттегляне на Сотир Цацаров до приключването на разследването.³⁸ Депутатът от Реформаторския блок Атанас Атанасов също отбелязва, че отсъства компетентна институция, която да е в състояние да извърши независима проверка и липсват предпоставки да се проведе обективно разследване, тъй като в него се налага да участват заинтересованите страни.³⁹ Заключениеята на ЕК и на народния представител от десницата потвърждават формулираната по-горе теза за отсъствието на

³⁶ Николов, К., Премиерът освети влиянието си върху съдебната власт с есемес до Лозан Панов, Медиапул, 14.01.2016, <<http://www.mediapool.bg/premierat-osveti-vliyanieto-si-varhu-sadebnata-vlast-s-esemes-do-lozan-panov-news244204.html>>, последно посещение 07.02.2017

³⁷ Николов, К., „Опраскването“ на Янева остави съдебната реформа без алтернатива, Медиапул, 11.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/opraskvaneto-na-yaneva-ostavi-sadebnata-reforma-bez-alternativa-news241653.html>>, последно посещение 28.06.2016

³⁸ ЕК за разследването на "Яневагейт" и временното оттегляне на Цацаров, Медиапул, 26.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/ek-za-razsledvaneto-na-yanevageit-i-vremennoto-ottegljane-na-tsatsarov-news242318.html>>, последно посещение 29.07.2016

³⁹ Атанасов: "Яневагейт" дава "много отговори", но няма кой да ги разследва, Медиапул, 24.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/atanasov-yanevageit-dava-mnogo-otgovori-no-nyama-koi-da-gi-razsledva-news242228.html>>, последно посещение 28.07.2016

адекватна институционална среда, която да позволи ефективна, обективна и безпристрастна реакция от страна на прокуратурата. Съдебната система не е в състояние да отговори на въпроса дали е податлива на политически натиск и влияние, но развитието на събитията свидетелства за фактическата невъзможност да се отграничи личният интерес на висшия магистрат от обективността на неговите действия в институционалното му качество. Създава се впечатление за проява на пасивност не само от страна на главния прокурор, но и от страна на Висшия съдебен съвет. Фактите сочат, че ВСС не процедира по подходящ начин, за да разреши проблема с назначаването на независима проверка. Същото обстоятелство беше изтъкнато и в контекста на действията и на бездействието на Сотир Цацаров като предизвикващи институционална неефективност. Два месеца преди явяването на Борисов на заседанието на ВСС в началото на 2016 става ясно, че прокуратурата няма да проверява съдържанието на изтеклите записи и произтичащите съмнения за търговия с влияние в съдебната система, а само ще се опита да установи кой ги е направил. ВСС не създава специална комисия по случая и прехвърля работата по него на Етичната комисия. Нейният председател Ясен Тодоров изразява желание да покани на изслушване Бойко Борисов. Председателят на ВКС Лозан Панов предлага създаването на специална комисия, в която да не участват замесените лица, но неговото предложение е категорично отхвърлено от Тодоров. Тук трябва да се има предвид, че името на Тодоров е едно от обсъжданите в телефонните разговори между Владимира Янева и Румяна Ченалова. Янева твърди, че той е в близки отношения с Бойко Борисов и се съобразява с волята на премиера, който му е дал гаранции, че няма да се предприемат наказателни мерки срещу нея, но тези гаранции не се потвърждават. Правосъдният министър Христо Иванов настоява за адекватна проверка на ВСС, в която да не участват засегнатите членове на кадровия орган на съдебната власт. Главният прокурор потвърждава за срещите си с Борисов в дните, споменати в записите, като уточнява, че те са се състояли преди започването на делото, отрича да му е оказван политически натиск, подчертава незаконния характер на използваните СРС-та и използва това обстоятелство като аргумент да не започне разследване срещу министър-председателя.⁴⁰ Отказът от проверка би могъл да се интерпретира не само като неизпълнение на институционални функции, но и като прикриване на политически зависимости между премиера и съдебната власт. Но за наличието им свидетелстват данните от незаконните записи, а замесените в тях висши магистрати изпадат в конфликт на интереси поради необходимостта да се саморазследват. Отклонението от правилата на играта започва от нерегламентираните контакти на Бойко Борисов с прокурори и съдии и продължава с институционално наложената необходимост същите тези контакти да се разследват от въпросните магистрати. Фактологията, която излиза в публичното пространство, не е достатъчна като емпирична база за сериозен академичен анализ. Записаните разговори между Янева и Ченалова нямат стойността на официален легитимен източник на информация и освен това предлагат изцяло субективната интерпретация на лице, което е обект на предприетите политически ходове. Пряката намеса на Борисов в работата на съдебната власт се извършва по непубличен начин, но независимо от противоречивите данни е несъмнено, че с нерелевантните си политически действия

⁴⁰ Съдебната власт се впрегна в замитане на "Яневагейт", Медиапул, 12.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/sadebnata-vlast-se-vpregna-v-zamitan-na-yanevageit-news241710.html>>, последно посещение 28.07.2016; Димитров, С., Няма да се разследва търговия с влияние в скандала с подслушването, в. Сега, 13.11.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=777974>>, последно посещение 02.08.2016; Проверяващият записите на Владимира Янева се оказа замесен в аферата, Медиапул, 12.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/proveryavashtiyat-zapisite-na-vladimira-yaneva-se-okaza-zamesen-v-aferrata-news241714.html>>, последно посещение 28.06.2016; Пореден запис: "Бойко" натиска заради "Цветан", Медиапул, 26.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/poreden-zapis-boiko-natiska-zaradi-tsvetan-news242346.html>>, последно посещение 28.07.2016

отклонява съдебната система от стандартните правила, по които тя трябва да изпълнява своите функции. В качеството си на министър-председател той прекрачва границите на своите институционални правомощия. Политическите зависимости завоалират процеса на съблюдаване на правните норми и това е крайният резултат от неспазването на баланса между властите.

Публичната реакция на Борисов е, че старателно избягва коментар на скандалните обстоятелства по същество и вписва поведението си в тактиката на останалите засегнати страни, които акцентират върху проблема за законността на записите: „Не мога да обръщам внимание на две каки, които са се събрали и си говорят.” Неговият формален мотив е да не се „толерират незаконни действия”. Той се опитва да омаловажи случилото се, като го сравнява с „раздумка във фризьорски салон или при маникюристката, където всички говорят за мене.”⁴¹ Именно принизяването на стойността на скандалните обстоятелства и целенасоченото им изваждане от контекста на последиците, които те пораждаат спрямо отношенията между институциите, е перманентно повтарящата се дискурсивна техника, използвана от Бойко Борисов при публичната артикулация на тезата за неангажираност и несъпричастност към несъвместими с демократичните правила събития. Вторият съществен елемент от позицията на лидера на ГЕРБ е, че той се дистанцира от данните за извършени нарушения с формалния мотив, че тези данни са извлечени от частни разговори чрез нелегитимните средства на незаконното подслушване. Манипулативният момент в така очертаната дискурсивна техника, който се проявява и в коментара на записаните разговори с Николай Кокинов, се състои в необоснованото допускане за принадлежността изцяло към частната сфера на неформалните контакти между фигури, заемащи отговорни институционални позиции, по теми, касаещи проблеми на публичната сфера. С други думи, Борисов negliжира меродавната събитийност и се опитва да подмени нейната съдържателна страна, представяйки като част от личния живот факти и обстоятелства, които са от съществено значение за развитието на обществено-политическите процеси.

III. Заключение

В хода на изследването дотук се спряхме едновременно върху политическите ходове на Бойко Борисов, които водят до пряката му намеса в работата на други институции и главно на тези на съдебната власт и върху използваните дискурсивни и манипулативни техники, чрез които той интерпретира и реконструира събитийната реалност. При лидера на ГЕРБ отклонението от нормата се извършва по начин, който избягва и изключва неговото публично афиширане. Същевременно то е съпроводено от дискурс, отричащ прекрачването на правилата и заклеявяващ различни външни врагове като изразители на субективни и преднамерено негативни действия и интерпретации. От перспективата на случващото се извън сферата на публичността границите на антиинституционалността в политическото поведение на Бойко Борисов е трудно да бъдат изчерпателно анализирани и изследвани, но наличните данни еднозначно потвърждават откритите тенденции.

⁴¹ Бойко Борисов за "Яневагейт": Две каки си говорят, да не коментираме, Медиапул, 17.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/boiko-borisov-za-yanevageit-dve-kaki-si-govoryat-da-ne-komentirame-news241921.html>>, последно посещение 28.07.2016

БИБЛИОГРАФИЯ**Информационни материали**

Атанасов: "Яневагейт" дава "много отговори", но няма кой да ги разследва, Медиапул, 24.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/atanasov-yanevageit-dava-mnogo-otgovori-no-nyama-koi-da-gi-razsledva-news242228.html>>, последно посещение 28.07.2016

Бойко Борисов за "Яневагейт": Две каки си говорят, да не коментираме, Медиапул, 17.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/boiko-borisov-za-yanevageit-dve-kaki-si-govoryat-da-ne-komentirame-news241921.html>>, последно посещение 28.07.2016

Борисов не желае повече да го занимават със съдебната власт, в. Сега, 27.11.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2015112700019985015>>, последно посещение 02.08.2016

Борисов: Край. На тема съдебна система, не желая никой да ми казва "Добър ден", Медиапул, 27.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/borisov-krai-na-tema-sadebna-sistema-ne-zhelaya-nikoi-da-mi-kazva-dobar-den-news242387.html>>, последно посещение 28.07.2016

Борисов: На някои съдии трябва да дадат 400 години затвор за "Червей", в. Сега, 12.02.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=738637>>, последно посещение 02.08.2016

Борисов призна за скандалния разговор и се възмути, че го "накичили частно" в дома му, Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-prizna-za-skandalniya-razgovor-i-se-vazmuti-che-go-nakichili-chastno-v-doma-mu-news205742.html>>, последно посещение 02.08.2016

Борисов: „Поех ангажимент да не го закачам Мишо Бирата...”, в. Сега, 14.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=518800>>, последно посещение 04.08.2016

Борисов: Записите са манипулирани!, в. Сега, 14.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=518802>>, последно посещение 04.08.2016

Борисов иска министрите му да се мразят и да бъдат подслушвани, Медиапул, 06.01.2011, <<http://www.mediapool.bg/borisov-iska-ministrite-mu-da-se-mrazyat-i-da-badat-podslushvani-news174455.html>>, последно посещение 02.08.2016

Борисов не подслушва, прокуратурата го прави, Медиапул, 11.01.2011, <<http://www.mediapool.bg/borisov-ne-podslushva-prokuraturata-go-pravi-news174656.html>>), последно посещение 02.08.2016

Борисов: Води се война и ме удрят с добре подбрани истини, в. Сега, 20.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=520050>>, последно посещение 04.08.2016

Борисов: Не желая да коментирам подслушванията, в. Сега, 10.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=648038>>, последно посещение 03.08.2016

В нов разговор Янева разказва как Цацаров обещал да не я "опраска", Медиапул, 09.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/v-nov-razgovor-yaneva-razkazva-kak-tsarsarov-obeshtal-da-nya-opraska-news241553.html>>, последно посещение 28.07.2016

ВСС отстрани Владимира Янева като шеф на СГС и съдия, в. Сега, 19.02.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=739591>>, последно посещение 02.08.2016

Георгиева, А., Записът с Мишо Бирата не доказал корупция във властта, в. Сега, 25.01.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=633793>>, последно посещение 04.08.2016

Горанова, Г., Независима експертиза потвърди, че записът "Мишо Бирата" е истински, в. Сега, 29.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?id=522948>>, последно посещение 04.08.2016

Дачкова, Д., С. Димитров, Прокуратурата отвори широк фронт срещу незаконното подслушване, в. Сега, 20.02.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2015022000040000101>>, последно посещение 28.07.2016

Дачкова, Д., Борисов изобщо не е разследван по скандала "Мишо Бирата", в. Сега, 22.08.2014, <<http://www.segabg.com/article.php?id=713696>>, последно посещение 04.08.2016

Димитров, С., Няма да се разследва търговия с влияние в скандала с подслушването, в. Сега, 13.11.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=777974>>, последно посещение 02.08.2016

Димитров, С., Л. Илиев, Скандалът "Янева" отчая Борисов от съдебната система, в. Сега, 28.11.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2015112800040000401>>, последно посещение 02.08.2016

Димитров, С., Борисов "разпита" прокурори за записите в Банкя, в. Сега, 08.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=647752>>, последно посещение 03.08.2016

Димитров, С., Кокинов ще бъде "репресиран" с второ дисциплинарно дело, в. Сега, 14.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=648677>>, последно посещение 03.08.2016

ЕК за разследването на "Яневагейт" и временното оттегляне на Цацаров, Медиапул, 26.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/ek-za-razsledvaneto-na-yanevageit-i-vremennoto-otteglyane-na-tsatsarov-news242318.html>>, последно посещение 29.07.2016

Кокинов към Борисов за Цацаров: Не ми се подсмивай, ти си го избира, Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/kokinov-kam-borisov-za-tsatsarov-ne-mi-se-podsmihvai-ti-si-go-izbira-news205766.html>>, последно посещение 06.08.2016

Мая Манолова: В скандалните записи прозират поне 5 престъпления, в. Сега, 29.04.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2013042900019985012>>, последно посещение 03.08.2016

Митов, Б., К. Николов, Премиерът атакува Владимира Янева за СРС разрешенията ѝ по "Червей", Медиапул, 12.02.2015, <<http://www.mediapool.bg/premierat-atakuva-vladimira-yaneva-za-srs-razresheniya-ta-y-po-chervei-news230495.html>>, последно посещение 28.06.2016

Митов, Б., Нов СРС-скандал качи и Борисов на "шейната", Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/nov-srs-skandal-kachi-i-borisov-na-sheinata-news205736.html>>, последно посещение 02.08.2016

Митов, Б., Призован за разпит заради последния СРС-скандал, Борисов отиде в прокуратурата и „разговаря“ за незаконното подслушване, Медиапул, 07.05.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-otide-v-prokuraturata-i-razgovarya-za-nezakonnoto-podslushvane-news206024.html>>, последно посещение 02.08.2016

Николов, К., Шефката на градския съд е отстранена заради "Червей", Медиапул, 19.02.2015, <<http://www.mediapool.bg/shefkata-na-gradskiya-sad-e-otstranena-zaradi-chervei-news230769.html>>, последно посещение 28.06.2016

Николов, К., Владимира Янева подаде оставка като шеф на Софийския градски съд, Медиапул, 24.02.2015, <<http://www.mediapool.bg/vladimira-yaneva-podade-ostavka-kato-shef-na-sofiyskiya-gradski-sad-news230957.html>>, последно посещение 28.06.2016

Николов, К., Президентът отхвърли идеята на шефа на ВКС за независима комисия "Яневагейт", Медиапул, 26.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/prezidentat-othvarli-ideyata-na-shefa-na-vks-za-nezavisima-komisiya-yanevageit-news242303.html>>, последно посещение 28.07.2016

Николов, К., Сотир Цацаров: Борисов, Кокинов и Найденов отричат да са правили записа в Банка, Медиапул, 09.05.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-kokinov-i-naidenov-otrichat-da-sa-pravili-zapisa-v-bankya-news206102.html>>, последно посещение 02.08.2016

Николов, К., Борисов, Кокинов и Найденов не са извършили престъпление с разговора в Банка, Медиапул, 11.06.2013, <<http://www.mediapool.bg/borisov-kokinov-i-naidenov-ne-sa-izvarshili-prestaplenie-s-razgovora-v-bankya-news207457.html>>, последно посещение 02.08.2016

Николов, К., Премиерът освети влиянието си върху съдебната власт с есемес до Лозан Панов, Медиапул, 14.01.2016, <<http://www.mediapool.bg/premierat-osveti-vliyanieto-si-varhu-sadebnata-vlast-s-esemes-do-lozan-panov-news244204.html>>, последно посещение 07.02.2017

Нов запис на Владимира Янева: Бойко е натиснал страшно много главния прокурор, Медиапул, 04.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/nov-zapis-na-vladimira-yaneva-boiko-e-natisnal-strashno-mnogo-glavniya-prokuror-news241406.html>>, последно посещение 28.07.2016

Новата СРС-афера взе главата на градския прокурор Кокинов, Медиапул, 26.04.2013, <<http://www.mediapool.bg/novata-srs-afera-vze-glavata-na-gradskiya-prokuror-kokinov-news205764.html>>, последно посещение: 02.08.2016

Ново СРС Борисов-Кокинов-Найденов?! , в. Сега, 26.04.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=646727>>, последно посещение: 03.08.2016

Петров, И., Само Янева и Ченалова ще дадат обяснения пред ВСС, в. Сега, 17.11.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=778661>>, последно посещение 02.08.2016

Петрова, Т., Л. Обретенов, Прокуратурата не е категорична дали записът с Борисов е монтиран, в. Сега, 20.01.2011, <<http://www.segabg.com/article.php?sid=2011012000040000102>>, последно посещение: 04.08.2016

Пореден запис: "Бойко" натиска заради "Цветан", Медиапул, 26.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/poreden-zapis-boiko-natiska-zaradi-tsvetan-news242346.html>>, последно посещение 28.07.2016

Премиерът: „Поех ангажимент да не го закачам Мишо Бирата...”, Медиапул, 14.01.2011, <<http://www.mediapool.bg/premierat-poeh-angazhiment-da-ne-go-zakacham-misho-birata-news174786.html>>, последно посещение 02.08.2016

Проверяващият записите на Владимира Янева се оказа замесен в аферата, Медиапул, 12.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/proveryavashiyat-zapisite-na-vladimira-yaneva-se-okaza-zamesen-v-aferrata-news241714.html>>, последно посещение 28.06.2016

Съдебната власт се впрегна в замитане на "Яневагейт", Медиапул, 12.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/sadebnata-vlast-se-vpregna-v-zamitane-na-yanevageit-news241710.html>>, последно посещение 28.07.2016

Цацаров отрече премиерът да го е натискал за Янева, в. Сега, 12.11.2015, <<http://www.segabg.com/article.php?id=777738>>, последно посещение 02.08.2016

Шефът на ВАС опитвал да спасява Владимира Янева в разгара на "Червей", Медиапул, 03.11.2015, <<http://www.mediapool.bg/shefat-na-vas-opitval-da-spasyava-vladimira-yaneva-v-razgara-na-chervei-news241335.html>>, последно посещение 28.07.2016

Аналитични материали

Александров, А., Челният сблъсък на Борисов със закона, в. Сега, 22.05.2013, <http://www.segabg.com/article.php?sid=2013052200040001301>>, последно посещение 03.08.2016

Георгиева, С., Куп въпроси, свързани с престъпления, тегнат над Борисов, в. Сега, 09.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=647890>>, последно посещение 03.08.2016

Дайнов, Е., Бандитският ГЕРБ си отива в пламъци, МАК, 08.03.2013, <<http://www.bgmak.eu/2013/05/%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B5%D0%B2%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D0%B2-%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D0%B3%D0%B5%D1%80%D0%B1-%D1%81%D0%B8-%D0%BE%D1%82%D0%B8/2180>>, последно посещение 13.01.2016

Димитров, С., Кой ще провери главния прокурор и премиера, в. Сега, 17.11.2015, <http://www.segabg.com/article.php?id=778623>, последно посещение 02.08.2016

Димитров, С., Съдебната власт козирува на Борисов, в. Сега, 15.01.2016, <<http://www.segabg.com/article.php?id=786785>>, последно посещение 03.08.2016

Димитров, С., Прокуратурата ослепя за скандалната "седянка" на Борисов, Кокинов и Найденов, в. Сега, 12.06.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=652522>>, последно посещение 03.08.2016

Димов, К., Борисов пак пробва тактиката със записа "Мишо Бирата" – да отрича, в. Сега, 11.05.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=648313>>, последно посещение 03.08.2016

Николов, К., „Опраскването" на Янева остави съдебната реформа без алтернатива, Медиапул, 11.11. 2015, <<http://www.mediapool.bg/opraskvaneto-na-yaneva-ostavi-sadebnata-reforma-bez-alternativa-news241653.html>>, последно посещение 28.06.2016

Терзиев, С., България подава уши за дърпане в Брюксел, в. Сега, 30.04.2013, <<http://www.segabg.com/article.php?id=647169>>, последно посещение 03.08.2016

ЗА АВТОРИТЕ

Александър Маринов е доктор по социология, професор в катедра Публична администрация на Софийски Университет „Св. Кл. Охридски“. Водещи области на научен интерес: административни реформи, оценка и управление на изпълнението, административен елит. Основни публикации: „Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи)” (2016); Административният елит на XXI век (2010); Обществени елити и лидерство в страните в преход (2004).

Желка Генова е доктор, професор в Европейското висше училище по икономика и мениджмънт, Катедра „Поведенчески науки“. Завършила е Висшия икономически институт (сега УНСС), специалност „Политическа икономия“, специализация „Социология“. Защитила е докторат в Държавния университет в Санкт Петербург (1973). Доцент по „Социология на организациите и управлението“ (1980) и по „Социология на икономиката“ (1995), професор по „Администрация и управление - социално управление“ (2011). Научните ѝ интереси са в областта на социологията, организационното поведение и управление на човешките ресурси. Участвала е като ръководител и член на изследователски екип в четиринадесет университетски, национални и международни проекти.

Веселина Жекова е доктор, главен асистент в ПУ „Паисий Хилендарски“, Факултет по икономически и социални науки, катедра „Политически науки“. Защитила е дисертационен труд на тема „Граждански структури и местна власт – практики и проблеми на взаимодействието“. Научните ѝ интереси са в областта на държавното управление, местната власт и неправителствения сектор. Участвала в изследователски екипи в редица университетски, национални и международни проекти.

Симеон Петров е доктор по политология (публична администрация), главен асистент в Катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Специализирал е счетоводство, европейска интеграция и международни отношения. Води лекционни курсове и семинарни занятия по Теория на управлението, Формиране и осъществяване на публичните политики, Методи и техники за анализ на публичните политики, Социална политика, Управление на проекти в областта на заетостта и социалното включване и др. Защитил е дисертационен труд на тема „Промяната на публичните политики. Европейска политика на заетост“. Има трайни интереси в областта на науката за публичните политики и политиките на пазара на труда. Член на Българска асоциация по политически науки и редакционната колегия на списание Публични политики.bg.

Венко Петков е докторант на самостоятелна подготовка към катедра Публична администрация на СУ „Св. Климент Охридски“. Работи в Административен съд Видин. Магистър е по икономика в УНСС–София (1993) и по Публична администрация в СУ „Св. Климент Охридски“ (2014). Пише за Теоретико-методологически основи на усъвършенстването на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт (2016).

Галина Стоянова е докторант на самостоятелна подготовка към катедра Публична Администрация, СУ "Св. Климент Охридски", магистър по Право от ВТУ "Св. Св. Кирил и Методий", магистър по Социална и юридическа психология от СУ "Св. Климент Охридски". Работила е в МВР по линия на борбата с наркотрафика и е доброволец към Фондация "Инициатива за здраве". С интереси в сферата на зависимостите от психоактивни вещества.

Атанас Ждребев е докторант в катедра „Политология“ към Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ по професионално направление „Политически науки (Съвременна българска политика)“. Докторантът е завършил магистърска програма „Политически мениджмънт“. Автор е на сборника от статии „Разпадането на политическата система в България“ (2011), както и на научните публикации: „Симеон Саксбурготски и българската политическа система“ (2004), „Взаимодействието между партии и институции в политическата система на Княжество България (1879-1883)“ (2007), „Границите на свободата в политическата теория на XVIII в.“ (2014), „Българският академичен дебат за популизма“ (2016).