

# ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 10 / Брой 1 / Февруари 2019



## **Съдържание**

### **ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО: ТЕОРЕТИЧНИ И ПРИЛОЖНИ ПРОБЛЕМИ В БЪЛГАРСКИ КОНТЕКСТ**

Тематичен брой на списание Публични политики.bg

## **ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

### **УВОДНИ ДУМИ**

**Александър Маринов**

### **СОЦИАЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И УСИЛВАНЕ НА ПОЛЗИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ**

**Татяна Томова**

### **АТЕСТИРАНЕ И ПРОМЯНА НА ОРГАНИЗАЦИОННАТА СРЕДА: ИЗСЛЕДВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**Албена Танева**

### **ПРИЛАГАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**Атанас Славов**

### **ПОДОБРЯВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ – ПРИЛОЖЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В БЪЛГАРИЯ**

**Елена Калфова**

### **ПРЕВЕНЦИЯ НА НАРКОЗАВИСИМОСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ: ПОДХОДИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**Галина Стоянова**

### **ИЗСЛЕДВАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО: ПРИЛАГАНЕ НА ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**Тихомира Костова**

### **КАПАНЪТ „СИНДРОМ НА РОДИТЕЛСКОТО ОТЧУЖДЕНИЕ” – МЕЖДУ НАУКАТА И ИДЕОЛОГИЯТА**

**Георги Станков**

## **Contents**

### **IMPACT ASSESSMENT: THEORY AND PRACTICE IN BULGARIAN CONTEXT**

Special Issue of Public Policy.bg, Issue Editor: *Prof. Aleksandar Marinov, PhD*

#### **IMPACT ASSESSMENT**

##### **INTRODUCTION**

**Alexander Marinov**

##### **SOCIAL IMPACT ASSESSMENT AND RISING PUBLIC POLICIES BENEFITS**

**Tatiana Tomova**

##### **STAFF ASSESSMENT AND CHANGE OF ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT: STUDYING THE IMPACT ASSESSMENT**

**Albena Taneva**

##### **APPLYING THE EUROPEAN STANDARTS ON THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY: IMPACT ASSESSMENT**

**Atanas Slavov**

##### **IMPROVING QUALITY OF PUBLIC POLICIES – APPLICATION OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN BULGARIA**

**Elena Kalfova**

##### **DRUG DEPENDENCY PREVENTION POLICIES IN BULGARIA: APPROACHES TO IMPACT ASSESSMENT**

**Galina Stoyanova**

##### **STUDYING INTER-MUNICIPAL COOPERATION: IMPACT ASSESSMENT IMPLEMENTATION**

**Tihomira Kostova**

##### **THE TRAP “PARENTAL ALIENATION SYNDROME” – BETWEEN SCIENCE AND IDEOLOGY**

**Georgi Stankov**

# ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

## Уводни думи

През последните няколко десетилетия оценката на въздействието на публичните (конкретните) политики се наложи като задължителен елемент от доброто управление. Тази тенденция не подминава и България. Все по-цялостно и взискателно става нормативното уреждане на изискванията и стандартите за осъществяване на оценки на въздействието в редица области на политиките. Има множество примери за голямата обществена полза от прилагането на професионално подготвени оценки на въздействието – както предварителни, така и последващи. Повишава се качеството на академичното образование и професионалната подготовка в сферата на оценката на въздействието.

Наред с това не са редки случаите, в които, под въздействието на групи по интереси или други причини, законодатели, органи на властта и административни структури подхождат към оценката на въздействието като към излишен лукс и ненужно усложняват процеса на приемане и прилагане на решения по политиките. Има и опити за съзнателно манипулиране или игнориране на оценките, на резултатите от техни обсъждания и др. Все още в широките обществени среди и гражданските организации е недостатъчна информираността относно необходимостта от прилагане на оценка на въздействието и трудностите, свързани с този подход. Дори когато въздействията са предвидими, феноменът „рационално невежество“ съпътства общественото мнение.

Съществуващите проблеми не поставят под въпрос значението и необходимостта от оценка на въздействието на политиките, а извеждат на преден план необходимостта от теоретично задълбочаване на анализите и подобряване на практиката по разработване и прилагане на оценките в публичното управление.

Своя принос в тази проблемна област се стреми да развие и катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Представители на катедрата участваха активно в разработването и обсъждането на Стратегията за развитие на държавната администрация, в която за първи път е обосновано първостепенното значение на оценката на въздействието. Трябва да се отбележи и съществения принос на наши колеги в подготовката на измененията в Закона за нормативните актове, които уредиха нормативно прилагането на оценките на въздействието. В рамките на специалността бе създадена нова магистърска програма „Оценка на въздействие и оценка на политики“, която е предназначена да спомогне за обезпечаване на държавния апарат с необходимите високо подготвени експерти. През м. април 2018 г. ежегодната конференция по публична администрация, организирана от СУ „Св. Климент Охридски“, бе посветена на темата „Оценка на въздействието и въздействие на оценката“.

В теоретичната, изследователската и приложно-консултантската работа на преподавателите, докторантите и студентите от специалност „Публична администрация“ се открояват насоки като:

- актуални теоретични въпроси на оценката на въздействието;
- особености на приложението на методите за оценка на въздействието при различните секторни и междусекторни политики;
- приоритетни изисквания към оценките на въздействието с оглед на тяхното по-ефективно прилагане в практиката на управлението;
- доминиращи причини за избягването или неприлагането на оценките на въздействието в управленската практика;
- най-важните насоки за повишаване подготвеността на различните заинтересувани страни в процеса на политиките с оглед по-ефективното прилагане на оценките на въздействието;
- методически стандарти и добри практики при оценката на въздействието, прилагани (или неприлагани) добре в България?

Нашето желание е да предоставим възможност на широк кръг представители на научната общност, както и на администрацията и на други области на социалната практик, които да представят собствената си гледна точка по поставените въпроси и да участват в открити и ползотворни дискусии за прилагането на методите за оценка на въздействието и за реалното влияние на тази оценка върху процеса на публичното управление.

На постигането на тази цел е посветен и настоящия специален брой на интернет-списание „Публични политики.bg“. В процес на подготовка е и втори подобен брой, в който ще бъдат публикувани статии на английски език по същата проблематика.

**Проф. д-р Александър Маринов**  
**Отговорен редактор на броя**

# ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

## СОЦИАЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И УСИЛВАНЕ НА ПОЛЗИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Татяна Томова

### Резюме

Статията обосновава необходимостта от съчетаването на икономическите и техническите оценки със социалната оценка на въздействието. Подобен съчетаващ подход позволява да се управляват социалните въздействия на всички политики независимо от конкретния предмет на интервенция. Това, от своя страна, води до усилване на ползите от публичните политики, по-устойчиви резултати и обществено съгласие за политиките.

**Ключови думи:** социална оценка на въздействие, социални въздействия, равенство, равнопоставеност, ползи от политиките.

## SOCIAL IMPACT ASSESSMENT AND RISING PUBLIC POLICIES BENEFITS

Tatiana Tomova, Sofia University

### Abstract

The article raises the question of the dependence of the choice of a policy evaluation method on values. There is a need to combine economic and technical assessments with a social impact assessment. Such a combining approach allows to manage the social impacts of all policies regardless of the specific subject of intervention. This in turn leads to more sustainable results, possible benefits rising and public consensus on policies.

**Keywords:** social impact assessment, social impacts, equality, equity, policy benefits.

С промяната на Закона за нормативните актове и превръщането на оценката на въздействието (ОВ) в задължителен елемент на законодателния процес в България се създаде впечатлението, че този метод може да подобри практиките на публичните политики, дори в случаите, когато други необходими условия за това не са налице. Всъщност той не само не може да подмени липсата на ясно, общосподелено целеполагане, но нещо повече – изборът на метод в голяма степен е функция на формулираните приоритети. Поради това направената законодателна промяна не решава нищо, ако във всеки конкретен случай на планирана публична интервенция конкретните цели, към постигането на които е насочено публичното действие, не са изрично посочени.

Проблемът е следствие от факта, че методът е безотносителен към ценностите, а публичните политики не са.

Оценката на въздействието е многоцелеви анализ на резултатите от политиките (Томова, 2008). Нито целите, на чиято основа изграждаме критериите за оценка, нито тяхната приоритизация са част от метода. Дали ще оценяваме ефективността на инвестицията, или новосъздадената полза, или въздействието върху равнопоставеността на половете, или влиянието върху околната среда, или всичко това едновременно, е въпрос, който не касае метода сам по себе си, а избрания подход към публичното действие.

Всъщност оценката на въздействието не е един метод. Методът се конкретизира едва когато определим въздействията, които търсим. Последните от своя страна зависят от желаното състояние, към което е насочено публичното действие. От това допускане тръгваме, за да поставим въпроса за социалната оценка на въздействието – конкретен метод, при който се приоритизират целите, свързани със състоянието на обществото и особеностите на отношенията, които го очертават.

Социалната оценка на въздействието (СОВ) се отнася до процеса на управление на социалните проблеми, свързани с планираните интервенции (Vanclay 2003). В сравнение с другите форми на оценка на въздействието, СОВ акцентира върху резултатите, отразяващи се на начина на живот на обществените групи, като в преобладаващата част от случаите акцентира върху необлагодетелстваните групи или върху тези в нужда. Методът включва процеса на анализ, мониторинг и управление на очакваните и неочакваните социални последици (едновременно позитивни и негативни) на планираните интервенции (политики, програми, планове, проекти), както и процесите на всяка социална промяна, предизвикана от тези интервенции. Основното ѝ предназначение е постигането на устойчива и справедлива биофизична и човешка среда (Vanclay 2003).

Съвременната СОВ се появява заедно с Оценката на въздействие на околната среда (ОВОС) в началото на 70-те години на миналия век в отговор на формалните изисквания на Националния закон за политика в областта на околната среда (National Environmental Policy Act (NEPA), приет през 1969 г. в САЩ. Някои автори (Vanclay 1999) аргументират, че анализът на социалните въздействия, предизвикани от планираните интервенции, съществува далеч преди тази дата. В следващите няколко десетилетия в рамките на първоначално възникналата СОВ се оформят няколко самостоятелни изследователски полета: стратегическата оценка на околната среда (strategic environmental assessment), проектната оценка на въздействието на околната среда (project environmental impact assessment), социалната оценка на въздействието (social impact assessment) и здравната оценка на въздействието (health impact assessment). Всъщност СОВ се употребява в широк и в тесен смисъл на думата. В първия случай тя обхваща всички социални въздействия, включително и тези върху околната среда. Във втория СОВ се отнася единствено до въздействията върху обществото и групите, които го оформят. Подходът е един и същ, различен е обхватът на изследваните въздействия.

Създаването на СОВ (в тесния смисъл на понятието) и възприемането на практиките, свързани с нея, отговарят на две важни особености на процеса на публичните политики.

Всяка публична интервенция, независимо от своя характер и специфичния ѝ обект на въздействие, води (или поне трябва да води) до различна по обхват социална промяна. Конкретните политики предизвикват промени поне на три равнища. Първото равнище е свързано с непосредствените резултати (outcomes). Това е по-скоро техническото равнище на промяната, което включва създаването на конкретните продукти от предприетите мерки: нова инфраструктура, променени квалификации, въведени правила за икономическите дейности, публични услуги и т.н. Това равнище е важно – именно то



оформя т.нар. „непосредствена полза“. То обаче не изчерпва резултатите от политиките. Второто равнище е свързано с промените в поведението на хората (outputs) и именно тук се очертава социалната промяна. Хората не са пасивни ползватели или наблюдатели на политиките – те активно се приспособяват към тях, променяйки собствената си мотивация и поведение. Една новоизградена инфраструктура може да стимулира икономическите дейности на засегнатите граждани и да доведе до създаване на заетост, но в определени случаи може да доведе до точно обратното – отказ от икономическа активност. Социалната промяна не е просто продължение на техническия резултат, а сложно взаимодействие от наличието му и приспособяването на гражданите към него. Третото равнище на промяната, предизвикана от конкретните политики, е свързано със създаването на ефектите (effects) от използването или приложението на техническите резултати. Това са ползите на друго място (територия или сектор) и в друго време. Предизвикателството на това равнище е преди всичко в разпространението на резултатите, така че те да достигнат до групите, на които са необходими. Това равнище трябва да бъде управлявано, но то е далеч по-прогнозируемо и много по-малко несигурно в сравнение с второто.

Първото равнище на промяната винаги е налице. Всяко публично действие непосредствено произвежда нещо, което иначе не съществува и не може да бъде създадено. То обаче не води задължително до очертаването на третото равнище на промяната – даден резултат от политиките може да остане неизползван, ако не са налице допълнителни условия, които да стимулират заинтересованите групи да се възползват от него. По-големият проблем е второто равнище на промяната – тя може да бъде благоприятна или не в зависимост от реакциите на заинтересованите групи. Този процес може да се управлява, но той зависи от множество фактори, а те не винаги са под контрола на тези, които осъществяват политиките.

Трите равнища на промяната не са обвързани в последователна верига. Второто и третото не могат да съществуват, ако липсва първото. Съществуването на първото обаче не означава задължително наличие на промяна на трето равнище. Може да се построи спортна зала, но никой да не я използва поради високата средна възраст на населението. Възможно е да се създадат нови квалификации, но работодателите да не ги използват поради неосъществена технологична промяна или пренасочване на инвестициите. Липсата на промяна на трето равнище всъщност намалява ефекта от политиките, въпреки създадените непосредствени резултати.

Още по-сложен е въпросът за връзката между първото и второто равнище на промяна. Социалната промяна винаги се случва – политиките са като камък, хвърлен в спокойна вода, който задвижва множество допълнителни процеси. Тя е естествен резултат от политиките и поради това може да бъде желана или нежелана, благоприятна или неблагоприятна, очаквана или неочаквана. По същия начин като промяната от второ равнище, социалната промяна може да увеличи непосредствената полза или да я намали в случаите, когато тя е нежелана, неочаквана или неблагоприятна.

Следвайки логиката на различните равнища на промяна, предизвикана от конкретните политики, бихме могли да кажем, че СОВ може да бъде разбрана по два начина. От една страна, чрез нея могат да се оценят непосредствените социални въздействия, когато те са пряк резултат от предприетите мерки. В този смисъл тя е приложима по отношение на политиките, които попадат в областта на социалната политика и се отразяват на доходите, заетостта, достъпа до публични услуги (образование, здравеопазване) и т.н. В този случай СОВ има отношение към промяната от първо равнище и до непосредствената полза, създавана от публичните политики. От друга страна



обаче, чрез нея могат да се оценят вторичните ефекти от приспособяването на хората към непосредствено произведените резултати. Тук вече тя има отношение към промяната на второ равнище, която се отнася до кумулативните характеристики на обществената система, до начина на живот на обществените групи, до поведението на отделните индивиди. Така разбрана, СОВ е приложима към всички мерки, независимо дали непосредственият им обект на въздействие спада към сферата на приложение на социалната политика. Може да става дума за данъчна реформа, която променя приходната част на държавните финанси, но в същото време очертава нова социална структура на обществото и предизвиква промяна – най-малко в потребителското поведение на индивидите. Може да става дума за реструктуриране на пътнотранспортна мрежа, което от своя страна води до промяна на предимствата в териториален план и отново до промяна в поведението на гражданите, които се приспособяват активно към предприетите мерки – мигрират, променят икономическата си активност, инвестиционната си активност или потребителското си поведение. Тези социални по своя характер въздействия имат значение, защото, както вече подчертахме, засилват или напротив – намаляват създадената пряка полза. Те обаче имат значение и поради още една причина – оформят социалната среда, в която се случва всяка частна дейност и всяка следваща публична интервенция. В този смисъл социалните въздействия винаги са значими.

Дори и насочена единствено към непосредствените ползи, СОВ може да бъде прилагана към всички политики. В този случай тя е насочена към анализ на социалния разрез на цената и ползата от планираните мерки и търси отговор на въпроса „кой (коя обществена група) печели и кой губи?“.

Обикновено се твърди, че оценката затваря цикъла на публичните политики (Howlett, Ramesh & Perl 2009), в смисъл, че тя е задължителна стъпка в края на интервенцията и преди началото на следващата. Това разбиране, макар и елементарно и по-скоро бюрократично, е вярно, но не и достатъчно. Оценката анализира социалната промяна като цяло, защото по този начин анализира средата, в която се появява нова проблематика и нова нужда от публична интервенция. Резултатите от всички равнища на промяната, предизвикана от политиките, се превръщат в среда на следващото разработване. Така новият цикъл започва в условията на оценка на социалната промяна, а не просто на оценка на създаденото в рамките на предшестващия.

Целта на СОВ, както и на всяка оценка на въздействието, е да гарантира, че интервенциите ще увеличат максимално ползите и ще сведат до минимум разходите си - особено поеманите от хората (включително тези на други места и тези в бъдещето). Когато въздействията се идентифицират предварително (предварителна оценка), става възможно или да се предефинират решенията в полза на по-добрите варианти, или да се разработят компенсиращи стратегии, които да намалят очакваните нежелани резултати. Когато се идентифицират след осъществяването (последваща оценка), това дава възможност да се анализира средата за новите интервенции. И двете оценки са важни, защото действителната промяна не винаги - дори никога, не съвпада с очакваната (Tomova 2008). Важното в случая обаче е, че както предварителната, така и последващата оценка трябва да включват оценка на социалната промяна.

Ориентацията към социалната промяна, което означава използването на СОВ, дава възможност за възприемането на специфичен подход към разработването и осъществяването на публичните политики. Традиционният подход към предшестващата оценка предполага тя да се прави, за да се избегнат евентуалните негативни последици от програмата или проекта (Mitchell 1997). Това е подходът на смекчаване чрез посредничеството на оценката. Използването на резултатите от оценката минава през

следната логика: да се направи промяна на политиката или на проекта (или на мястото на приложение), за да се избегнат неблагоприятните ефекти; там, където избягването не е възможно, неблагоприятните ефекти могат да бъдат редуцирани по време на разработването или осъществяването; там, където неблагоприятните ефекти не могат да се намалят, трябва да се предприемат мерки, които да ограничат ефекта от тях чрез възстановяване или рехабилитация на засегнатата среда; където нови ползи не могат да бъдат създадени и неблагоприятните ефекти продължават да съществуват, подходящо е да се предвидят компенсаторни мерки. Този подход не надхвърля перспективата на непосредствената полза. Той се гради на допускането, че резултатите от планираните мерки са необходими и полезни, независимо от начина, по който обществото и отделните обществени групи ще се приспособят към тях. Алтернативният подход отнежда на оценката проактивна роля (João, Vanclay & Den Broeder 2011). Насочеността към смекчаване, характерна за традиционния подход, е заменена с насоченост към усилване на ползите. Логиката в използването на резултатите от оценката е друга. Тя служи за подобряване на проекта. Проектът може да има както позитивни, така и негативни ефекти. Етапът на неговото разработване е възможност да се усилят позитивните ефекти чрез иновативен дизайн; подобряване на мястото на приложение – това отива отвъд проекта и се отнася до местната инфраструктура, местните обществени поръчки и местното биоразнообразие; подобряване на по-широкото пространство – създаване на кумулативен позитивен ефект като зелени мрежи, екологични коридори и т.н.

Докато традиционният подход възприема политиката или проекта като даденост и допуска само допълването им с цел намаляване на негативните въздействия, подходът на усилване на ползите позволява преформулиране на планираната публична интервенция. Така оценката се превръща в инструмент за разработване на конкретните мерки.

Усилването на ползите не касае само социалните ползи. Възможностите за усилване могат да бъдат както икономически (местни обществени поръчки; реинвестиция на създадената печалба в местната общност; развитие на продуктите, свързани с местното развитие), така и екологични (възможности за възстановяване на увредените площи или създаване на нови хабитати), социални и здравни (заетост, доходи, здраве, енергийни източници, водоснабдяване, културно наследство, пътна инфраструктура, образование). Като цяло усилването на ползите от интервенцията означава осъществяването ѝ да доведе до превръщането на населеното място (или общността), за което тя се отнася, в по-добро място за живеене, независимо от конкретната ѝ цел. Проектът трябва да доведе до желана, очаквана или поне разпознаваема като благоприятна социална промяна. По тази логика социалната оценка на въздействие трябва да съпътства всеки проект за интервенция. Целта е да се усилят ползите и да се създадат бъдещи ефекти от проекта или политиката. Проактивният подход означава да се мисли по-скоро за желаното бъдеще (какво предпочитаме да се случи), отколкото за възможното бъдеще (какво може да се случи) или вероятното бъдеще (какво би могло да се случи) (João, Vanclay & Den Broeder 2011).

Всъщност подходът на усилването на ползите е свързан задължително със СОВ. Това е основният аргумент за използването на СОВ като наложително съпътстваща икономическите и техническите оценки. Усилването на ползите предполага търсенето на варианти, чрез които създаването на непосредствените резултати е придружено с допълнителни ползи за засегнатата общност. При това не става дума единствено за групите, които под една или друга форма са негативно заинтересовани и по-скоро плащат цената на интервенцията, без да получават ползите от нея. Усилването на резултатите предполага осъществяването на конкретните мерки да води до постигане на такова състояние на общността (обществото), което отговаря на обществената представа за

желаното бъдеще. Именно СОВ като метод е в състояние да установи връзката между планираните непосредствени резултати и това желано състояние на общността.

Появяват се обаче два въпроса, чиито отговори не са очевидни. Първият е свързан със съществуването на бариери за възприемането на подхода на усилване на ползите. Вторият е още по-сложен и се отнася до тълкуването на желаното състояние на общността и характеристиките на нейното развитие. Ще тълкуваме и двата въпроса, за да подчертаем значението им за практиките и най-вече – невъзможността да се формулира и защити техният отговор по принцип без оглед на конкретната ситуация.

### *Социалната оценка на въздействието в практиките*

Причините за трудното възприемане на подхода на усилване на ползите са от различно естество. Те обаче са толкова значими, че за момента навсякъде по света в практиките преобладава традиционният подход, който насочва оценката към неблагоприятните ефекти и тяхното смекчаване. Там, където методите за оценка са законодателно регламентирани като задължителни практики, дефинициите за „въздействие“ и за „оценка на въздействието“ са в преобладаващата си част фокусирани върху неблагоприятните ефекти (Donnelly, Dalal-Clayton Hughes 1998). Алтернативният подход на усилването предполага фокусиране върху желаните цели на развитието. Докато неблагоприятните ефекти са в повечето случаи очевидни, желаните цели се нуждаят от формулиране, което означава и от постигане на съгласие между заинтересованите страни за тях. Насочването на фокуса върху желаните цели отваря място за политически и обществен дебат, който трудно може да се направлява и рядко води до резултат поради принципната липса на съгласие в общностите (обществата) за желаното бъдеще. Съвременният процес на политиките много често се опитва да се „измъкне“ от тази клопка и да изведе на преден план по-скоро технически въпроси, чието решаване остава запазена сцена на политици и експерти. Това е и причината, поради която традиционният подход е по-разпространен – той е по-лесен за прилагане и не предполага отговор на въпроса „какво искаме ние (общността)“.

За трудното приложение на подхода на усилването има и чисто прагматични основания: пари, време и т.н. Обвързването на непосредствените резултати от политиките със създаването на по-широки ползи за общността задължително води до увеличаване на разходите и времето за осъществяване на интервенциите. Това е в пълно противоречие с все още преобладаващите практики, при които ефективността на политиките се обвързва с инвестиционния подход – при него средствата, вложени в политиката се обезценяват във времето. Затова колкото по-бързо и на колкото по-ниска цена са постигнати резултатите, толкова по-добре.

Допълнителна пречка за възприемането на алтернативния подход на усилването е липсата на инструменти, данни и методи за прилагането му. Въпреки че СОВ се развива и прилага почти пет десетилетия, тя изостава значително в сравнение с икономическите и техническите оценки. Всъщност очертава се нещо като порочен кръг – заради липсата на изследователски инструменти подходът на усилването не може да бъде въведен, същевременно преобладаващото значение на традиционния подход прави невъзможно или поне ограничава развитието на тези инструменти.

Накрая подходът на усилването не може да бъде въведен и поради трудности в постигането на политическа подкрепа за подобен подход. Този проблем се отнася до оценката като цяло, а не само до СОВ. Освен това той е свързан с обективно съществуващото противоречие между политическа легитимност и експертност, а не с виновното поведение на един или друг политик. Предварителната оценка се извършва

преди взимането на решение и тя е задължителна като процедура (там, където законодателно е въведена), но не и като съдържание. Политиците, като носители на легитимността, не могат формално да бъдат задължени да се съобразят с изводите на оценката, защото имат легитимното право да вземат онова решение, което те лично смятат за правилно. Това не обезсмисля предварителната оценка, защото благодарение на нея става възможен информираният избор, както и вменияването на публична отговорност на политиците, взели решение с пълното знание и съзнание за очакваните неблагоприятни ефекти. В този смисъл оценката затруднява политиците да подкрепят интервенции, които не отговарят на критериите за обществена полза. Това естествено настройва поне част от тях срещу оценките – така или иначе те ограничават свободата им да се съобразяват с критерии, различни от тези за публичната полза. Що се отнася до СОВ и особено до свързания с нея подход на усиляването, съпротивата на политиците е още по-голяма заради фокуса върху дългосрочните и върху кумулативните ползи. Като правило, дори когато са ориентирани към обществената полза, политиците работят с краткосрочни перспективи най-вече в рамките на електоралния цикъл и поради това подкрепата за дългосрочната социална промяна много често отпада от дневния ред, който те създават.

Заради наличието на тези трудности законодателното въвеждане на оценката на въздействието не е достатъчно за оптималното ѝ използване като процес и метод, рационализиращ процеса на политиките и допринасящ за повишаване на ефективността им. Необходимо е разбиране за оценката, което да надхвърля минималистичните критерии за срок за постигане на резултатите, цена и ефективност на политиките. Критериите, спрямо които се правят оценките, трябва да се разширяват, така че да обхващат широката социална промяна. Второто условие е изводите на оценката да се използват за подобряване на планираните мерки и то не само в посока на намаляване на негативните ефекти, а и за разширяване на ползата чрез търсене на възможности за развитие в благоприятна от социална гледна точка посока.

Всъщност ползата от управление на социалните въздействия при политиките е значителна. То директно води до повишаване на сигурността на инвестициите и по-голяма сигурност за проекта. Този ефект е следствие от намаляването на социалните рискове и конфликтите по повод на интервенциите и резултатите, до които водят. Това всъщност намалява цената, въпреки допълнителните разходи, свързани със СОВ. Управлението на социалните въздействия води до повишаване на доверието и изграждане на разбиране за общата полза, което намалява времето за постигане на резултатите. Освен това използването на СОВ и на проактивния ѝ потенциал създава позитивни следствия отвъд времетраенето на конкретните мерки, с което увеличава новосъздадената полза. В този смисъл СОВ не е чист разход, а по-скоро инструмент на управлението на процеса на политиките, допринасящ за максимизиране на ползата.

Тези аргументи обаче не са в състояние сами по себе си да преодолеят съществуващите бариери за възприемането на проактивната роля на СОВ и за превръщането ѝ в задължителна част от практиките. Основната предпоставка това да се случи е промяната на мястото и ролята на социалните учени в публичното управление. Десетилетия вече публичното управление е повлияно основно от икономическата наука, която е склонна да обяснява по рационален начин поведението на всеки индивид или организация. За нея общността от хора няма самостоятелно - различно от това на отделните индивиди, значение поради непредвидимия характер на нейното поведение. В същото време вътре в общността текат процеси, които понякога придобиват много по-голямо значение за поведението на индивидите, отколкото рационалните съображения за индивидуалната полза. Социалната наука „хваща“ именно тези скрити за икономическите

анализи процеси в общностите, основавайки се на допускането за влиянието на общностните връзки върху развитието. За разлика от икономическата наука, за която основният критерий за желаното развитие е това да станем по-богати, социалната наука не просто задава въпроса „кой именно става по-богат?“, а отива по-нататък, като пита „живеем ли по-добре?“. А в рамките на това „по-добре“ има място за множество критерии. Те обхващат на пръв поглед демографските промени, заетостта, доходната сигурност, структурата на семейството и особеностите на семейния живот. Този списък може да бъде разширен и да включи начина на живот на хората, тяхната култура, техните общности, политическа система, средата, в която живеят, тяхното здраве и благополучие, правата им, техните страхове и предпочитания. Тези въздействия имат толкова, ако не и по-голямо значение, колкото и новосъздадената полза. И което е още по-важно – новосъздадената полза не води задължително до благоприятно развитие в социалната сфера. Икономическите и социалните въздействия имат собствена логика и не са обвързани помежду си. В същото време и двете имат значение, поради което икономическите и социалните анализи, икономическите и социалните оценки на въздействие трябва да се комбинират.

Промяната на мястото и ролята на социалния учен в публичното управление зависи и от активността на професионалната общност. Тя е тази, която чрез активността си може да създаде необходимите предпоставки за навлизането на СОВ и подходите, свързани с нея, в процеса на изработване и осъществяване на публичните политики. В международен план усилията за създаване на професионална общност в областта на оценките са толкова напреднали, че се разработват етични норми за съответните дейности. Международната професионална общност на експертите в областта на СОВ е обособена, което е знак за значимостта ѝ за практиките. Тя си поставя задачи да прави социални оценки и да ги оповестява; да оказва натиск върху политиците и администрацията; да разработва и въвежда стандарти за социална оценка; да разработва речникът на оценките; да промотира включването на социалната оценка в цялостната оценка на въздействието (Vanclay 2003). Подобна организирана и сплотена около общи позиции професионална общност може да реши едновременно два проблема, свързани със СОВ. От една страна, тя може да окаже натиск за използването на СОВ в разработването на законодателството, политиките, програмите и проектите. От друга - може да преодолее изключителното разнообразие в тълкуването на ценностите, свързани със социалното развитие и по този начин да стандартизира в някаква степен подходите.

### ***Голямото предизвикателство пред социалната оценка на въздействието: съдържанието на „желаното развитие“***

Колкото и да се опитваме да възприемем оценката на въздействието като метод, тя никога няма да бъде само това и винаги ще отразява ценностите, на чиято основа се разработва нейното съдържание. Това, което се определя като справедливост (съответно несправедливост), винаги ще зависи от интерпретацията (McLaughlan & João 2011).

Социалната справедливост е вкоренена в идеята, че всяка личност е равна и има неотменими права. Това влиза в противоречие с пазарната икономика, която създава и се гради върху неравенство (Guy & McCandless 2012). Поради тази причина много често целите, свързани с ефективността и ефикасността, се противопоставят на целите, свързани със справедливостта. Всъщност преди няколко десетилетия Джордж Фредериксън въвежда справедливостта в канона на теорията, изследванията и практиката на публичната администрация, обвързвайки я с ефективността и ефикасността като фундаментални ценности (Frederickson 1971). Дори съществуват автори, които твърдят, че

справедливостта е по-важна от ефикасността в работата на държавните организации (Wilson 1989).

Така или иначе трите ценности вървят ръка за ръка в анализите на политики. То е факт в българската научна литература (Tanev 2008; Marinov 2012), но не и в българските административни практики, където икономическите подходи все още преобладават. Това е една от причините, поради които публичните политики в България не въздействат върху социалните променливи и оставят развитието им на естествените процеси. В резултат неравенствата в България и конкретно – доходното неравенство, измерено чрез т.нар. „коефициент на Джини“, непрекъснато нарастват, като трайно отдалечават българското общество от европейските модели на развитие (Tomova 2017). Съчетаването на икономическите и социалните оценки са една възможна стъпка, която би подобрила съществено административните практики. Подобна промяна би означавала промяна в ценностите, на основата на които се изграждат публичните политики. Предимството на тази промяна е в това, че тя е по-лесна за осъществяване, защото преформулирането на целите (спорът за ценностите) е политически спор, докато спорът за методите е по-скоро професионален, експертен дебат. Заради инструменталния си характер спорът за методите може да заобиколи почти непостижимото съгласие за ценностите и в случай, че доведе до възприемането на СОВ като необходима, дори задължителна практика за всички случаи на публична интервенция, това ще е значима предпоставка за промяна в благоприятна посока.

По-тежкият дебат е за съдържанието на социалната справедливост. Дори в теорията съществуват две различни тълкувания на справедливостта. Става дума за противопоставянето на равенство (equality) и равнопоставеност (equity) като съдържание на социалната справедливост. Докато равенството може да се превърне в математическа мярка, при която еднаквите части са идентични по размер или брой, равнопоставеността е по-гъвкава мярка, позволяваща еквивалентност, без да се изисква точна идентичност на разпределението (Guy & McCandless 2012). Приложени към политиките, равенството предполага равно разпределение на ползите, докато равнопоставеността предполага преимуществено насочване на ползите към непривилегированите групи. Така в първия случай следваният принцип е „на всички по равно“ или „равно третиране на неравни хора“, при втория той е „ползите преди всичко за хората в нужда“ или „неравно третиране на неравни индивиди“ (Tanev 2008).

Американското разбиране за социална справедливост е свързан преди всичко с втория подход. Тъй като цялата наука за политика е силно повлияна от американските школи, то и „неравното третиране на неравни индивиди“ е преобладаващият в практиките подход. Това е така поне от 80-те години на XX век, когато чрез идеите на неолиберализма и на т.нар. „нов публичен мениджмънт“ се извършва радикален преход в публичното управление. Въпреки този радикален преход, който засяга всички високоразвити страни, някои от тях (скандинавските държави) запазват институционалната си традиция и следват подхода на „равното третиране на неравни индивиди“, независимо от промяната в идеите и засиления международен трансфер на практики. България, която оформя институциите на публичното си управление през 90-те години на XX век, възприема подхода на „неравното третиране на неравни хора“, който в голяма степен съответства на разпространяваните чрез международните финансови организации парадигми на публичното управление.

Прилагането на този подход в практиките се подкрепя от множество аргументи. От една страна, тези практики предполагат по-малък публичен финансов ресурс за осъществяването им, тъй като са насочени не към цялото население, а само към малка

негова част, която отговаря на определени критерии за достъп. От друга, те отговарят на действителни нужди и проблеми, поради което са по-лесно защитими.

В същото време обаче инициативите, основаващи се на разбирането за равенство, предизвикват по-малко съпротива и противоречия в сравнение с тези, които се основават на разбирането за равнопоставеност. Тези практики предизвикват обществено съгласие, поради което са по-лесно осъществими. За разлика от другия подход, политиките, основани на равенството не поставят въпроса „кой е в неравностойно положение?“ и не предизвикват обвинения в позитивна дискриминация.

Противопоставянето „равенство – равнопоставеност“ трудно може да бъде решено по принцип. Решаването на тази дилема е заложено както в преобладаващите нагласи, така и в институционалната традиция, така и в преобладаващите идеи. Това, което със сигурност можем да твърдим, е че резултатите от прилагането на подхода на равенството са по-устойчиви и допринасят за очертаването на „спокойни“ общества без значими конфликти и противопоставяния. Разбира се, последното е не само резултат от изравняващите политики, но и предпоставка за формулирането и осъществяването им.

Въвеждането на справедливостта в практиките на публичните политики, независимо от множество добри опити (Van de Wetering, Stolk, Van Exel, & Brouwer 2013), не протича безпроблемно. Систематичният анализ повдига два въпроса: „Кои (чи) принципи за справедливост са използвани за изграждането на конкретния инструмент?“ и „Как можем да изградим практически приложими инструменти, които са в съответствие с избрания принцип?“. В крайна сметка операционализирането на което и да било разбиране за справедливостта предполага нормативен избор, който води до специфични резултати. От съществена важност е този нормативен избор да се обсъжда толкова широко, колкото и този, възпътен в анализа разходи/ползи (Guy & McCandless 2012).

### **Заклучение**

Използването на метода на СОВ, още повече превръщането ѝ в задължителна практика в законодателния процес и в процеса на политиките, зависи от цяла поредица ценностни избори. Първият е свързан с разбирането за необходимостта от управление на социалните въздействия, независимо от конкретния предмет на планираната интервенция. Тъй като всяка политика е насочена към постигане на желано състояние на общността, за която се отнася, социалната оценка на въздействието трябва да съпровожда всяка икономическа и техническа оценка на въздействието. За да се случи това в практиките, е необходимо да се промени мястото и ролята на социалния учен и на социалните науки в системата на публичното управление. Вторият е свързан с интерпретацията на социалната справедливост като фундаментална цел на административните практики. Противоречието „равенство – равнопоставеност“ се основава на съществуването на два принципно различни подхода на публичните политики - „равно третиране на неравни индивиди“ срещу „неравно третиране на неравни индивиди“. Първият подход, който не се подкрепя от преобладаващите към момента парадигми на публичното управление, води до по-малко конфликти и противоречия и към по-устойчиви резултати. От своя страна, вторият подход, който в по-голяма степен съответства на критериите за ефективност, се сблъсква с обществените нагласи и необходимостта от създаването на специфичен административен капацитет.

Изборът между двата подхода не е прост. Като всичко в публичните политики и той зависи както от нагласите, така и от институционалната традиция, и от преобладаващото знание. За ценностните избори, стоящи зад прилагането на СОВ, трябва да се води широк



дебат, който да доведе до устойчиви нагласи спрямо управлението на социалните въздействия. Отговорността на социалните учени в този дебат е от решаващо значение.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Marinov, Aleksandar. *Uvod v publichnata administratsia*. Sofia: Flyorir, 2012. [Маринов, Александър. Увод в публичната администрация. София: Фльорир, 2012.]
- Tanev, Todor. *Analiz na publichnite politiki*. Sofia: Voenno izdatelstvo, 2008. [Танев, Тодор. Анализ на публичните политики. София: Военно издателство, 2008]
- Tomova, Tatyana. *Bulgaria v Evropeyskata sotsialna politika: integratsia na praktiki, dezintegratsia na modeli*. – V: *Sotsiologicheski problemi*, 2017, № 1-2. [Томова, Татяна. България в Европейската социална политика: интеграция на практики, дезинтеграция на модели. – В: *Социологически проблеми*, 2017, № 1-2.]
- Tomova, Tatyana. *Izrobotvane na politiki, programi, proekti*. Sofia: Balgarsko uchilishte za politika, 2008. [Томова, Татяна. Изработване на политики, програми, проекти. София: Българско училище за политика, 2008]
- Donnelly, A., Dalal-Clayton, B. & Hughes, R. *A Directory of Impact Assessment Guidelines* (2nd ed.). London: International Institute for Environment and Development, 1998.
- Frederickson, H. George. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Frank Marini, ed. New York: Chandler, 1971. 309 – 331 p.
- Guy, M. E., & McCandless, S. A. *Social equity: Its legacy, its promise*. *Public Administration Review*, 72(s1). 2012.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford University Press.
- João E., Vanclay F. & Den Broeder L. *Emphasising enhancement in all forms of impact assessment: introduction to a special issue*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 29:3, 2011. 170 - 180 p.
- Mclauchlan, A., & João, E. *The utopian goal of attempting to deliver environmental justice using SEA*. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 13(01), 2011. 129 – 158 p.
- Mitchell, J. *Mitigation in environmental assessment: furthering best practice*. *Environmental Assessment*, 5 (4), 1997. 28 – 29 p.
- Vanclay, F. *International principles for social impact assessment*. *Impact assessment and project appraisal*, 21(1), 2003. 5 – 12 p.
- Vanclay, F., *Social impact assessment*. In: J. Petts, ed. *Handbook of environmental impact assessment* (Vol. 1). Oxford: Blackwell Science, 1999. 301 – 326 p.
- Van de Wetering, E. J., Stolk, E. A., Van Exel, N. J. A., & Brouwer, W. B.. *Balancing equity and efficiency in the Dutch basic benefits package using the principle of proportional shortfall*. *The European journal of health economics*, 14(1), 2013. 107 – 115 p.
- Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books. 1989.

## АТЕСТИРАНЕ И ПРОМЯНА НА ОРГАНИЗАЦИОННАТА СРЕДА: ИЗСЛЕДВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Албена Танева

### Резюме

*В търсене на теоретични рефлексии въз основа на определени казуси от реалността, тази статия насочва вниманието към разбирането на ефектите от оценката на въздействието (най-вече като оценка на изпълнението) като потенциал за развитието на средата във връзка с действието на разнообразни фактори, заварени и вече формирани в същата тази среда. Докладът обвързва темата за оценката на въздействието с категории на социологическия анализ като „социален капитал“. Основният извод, който се лансира, е за потенциала на въздействие на дадена регулация (атестация на персонала) не само и не преди всичко във формалното ѝ приложение, а в гъвкавото постоянно подобрене на инструментариума при неотклонно приложение на дадената мярка, с което да се постигне кумулативен ефект и като резултат да се допринесе за развитието на социалния капитал. Успехът на дадена мярка обаче е функция от уменията за адекватна адаптивност на инструмента спрямо особеностите на средата.*

**Ключови думи:** *оценка на въздействието, социален капитал, политическа култура, атестация на научния състав и персонала.*

## STAFF ASSESSMENT AND CHANGE OF ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT: STUDYING THE IMPACT ASSESSMENT

Albena Taneva, Sofia University

### Abstract

*Impact assessment is a relatively new topic in both the scientific and public debate. It can be said that its popularity is primarily in its narrow sense, namely as a necessary pre-action with the intentions of new regulations that form the environment and especially as a specific methodology for analyzing forthcoming regulations. In this sense, the practice has overtaken the theory. In searching for theoretical reflections based on certain cases, this article focuses on understanding the effects of the impact assessment (especially as performance assessment) as a potential for the development of social environment in relation to the action of a variety of factors. The paper links the topic of impact assessment to categories of sociological analysis such as social capital. The main conclusion concerns the impact of a regulation (staff attestation) not only and not primarily in its formal application, but in the flexible, continuous improvement of the toolbox in the case of a consistent application of the measure, thus achieving a cumulative effect and, as a result, contribute to the development of social capital. The success of a measure, however, is a function of the skills of the instrument's adaptability to the specifics of the environment.*

**Keywords:** *impact assessment, social capital, political culture, staff and staff attestation.*

Тази конференция има за цел да стимулира разбирането за това как оценката на въздействието може да играе роля в управлението и в развитието на социалната среда. Оценката е един от начините да се помогне на дадено общество да работи по-ефективно и по-справедливо. Оценката на въздействието като предварителен анализ или като оценка на изпълнението има потенциал да помогне за изграждането на социален капитал чрез увеличаване на социалното сближаване и свързаността. В случая социалният капитал се разбира като укрепване на социалните мрежи, подобряване на институциите и развитие на процедурите, които са ключови въпроси за оценителите днес.

Отвъд историческата традиция в разбирането за социалния капитал, съвременните класици гравитират около идеята, че този тип капитал е сред основанията за развитието и разликите в растежа на регионите, успеха на отделни организации или общности, състоянието на демократичната система, характеристиките на постиженията в различни сектори. В този смисъл са концепциите на автори като Пиер Бурдийо за символния капитал, Джеймс Коулман и неговата социологическа трактовка, Робърт Пътнам за състоянието на системата и регионите в зависимост от характеристиките на социалния капитал, Роналд Ингелхарт и неговата теория за постматериалистките ценности и много други (Burdio, 1997; Putnam, 1993, 1995; Coleman, 1988; Inglehart, 1977, 1990; Krauch, 2012.).

Според Бурдийо „послушанието ни пред държавните предписания не може да бъде разбрано нито като механично подчиняване на някаква сила, нито като съзнателно скланяне на някакъв ред (в двойния смисъл на думата – като порядък или заповед, или съсловие). Социалният свят е осеян с „повици към ред“, които функционират като такива единствено за онези, които са предразположени да ги забелязват. Подчинението на установения ред е резултат на съгласуване между когнитивните структури, които колективната история (филогенезата) и индивидуалната история (онтогенезата) е записала в телата и обективните структури на света, към които те се отнасят: очевидността на повелите на държавата се налагат така мощно само защото тя е наложила когнитивните структури, според които бива възприемана” (Burdio 1997: 106 - 108). Категориите на социологическия анализ имат пряко отношение към разглежданата проблематика. Доколкото всяка една регулация се случва по повод конкретна среда, състояние на обществото и отношенията между индивидите и групите в него, особености на нагласите и пр., то въпросът за въздействието на всяка нова нормативна промяна предполага освен оценка на въздействието спрямо законово-икономически параметри, но и по-цялостен прочит на състоянието на тези нагласи и социална среда. Отново по думите на Бурдийо „символният капитал е някакво, все едно какво свойство (някакъв вид капитал, физически, икономически, културен, социален), докато то е възприето от обществените агенти, чиито категории на възприятие са такива, че да са в състояние да го разпознаят и да го признаят, да му придадат стойност” (Burdio 1997: 98). По този въпрос още по-конкретен е Коулман, който казва, че социалният капитал не е нещо единично, а се гради от различни съставки с два общи елемента – всички те имат някакви черти на социални структури и всички улесняват определени действия на актьорите (личности или корпорации) в структурата. В същата посока е разсъждението и на Р. Пътнам, според когото нивото на социален капитал се определя най-вече от исторически фактори и следователно той не може да се променя в кратки срокове (Putnam 1993, 1995). Други автори посочват, че социалният капитал възниква като съпътстващ резултат от най-различни дейности, и че създаването, поддръжката и укрепването на социален капитал е напълно възможна задача.

Макар обяснителната сила на понятието за социален капитал да има своите критици (вж. например, Jackman and Miller, цит. л-ра.), поддържащи мнението, че тези анализи са

по-малко полезни, отколкото биха могли първоначално да изглеждат, тъй като връщат научния анализ към културни обяснения, които са били на мода отпреди поколение или две, то има своята евристична стойност най-малкото в акцента върху специфичната комбинация от фактори в средата, способстващи или пречатващи резултата при въвеждане на формални правила. Накратко, понятието за социален капитал не е единственото, но е от важните, спомагащи да се разбере защо едни норми и правила някъде сработват, а другаде не дават очаквания резултат, което има особено важно значение в контекста на въпроса за оценката на въздействието на дадени регулации, а също така и за оценката на изпълнението. За да може да се изработи и приложи адекватен управленски алгоритъм за постигането на дадени цели, то със сигурност особеностите на наследството и средата имат значение. Именно в това се разпознава връзката между използването на оценката на въздействието и развитието на социалния капитал.

Подходите за оценка в специфичен културен контекст са разнообразни. Става дума за това да се има предвид как международните и националните организации формират оценката и въздействието ѝ върху публичните политики и практики; как оценката влияе върху общностите, движенията, организациите, политическата система и медиите в различни контексти; как социални, културни, политически и технологични промени засягат ролята и функциите на оценката; как ангажиментът да се допринесе за информирана общественост всъщност води до диалог чрез оценка; как оценките въздействат върху нормите, ценностите, решенията, практиките и политиките.

Логично е да се потърси многообразието от начини, по които един нов документ ще се впише в съществуващата нормативна среда. Освен като финансова и юридическа ефективност, един нов закон може да се прецени с оглед въздействието му върху публиките, тяхното поведение и ценности. За целта обаче трябва да има терминологична яснота или поне ясни дефиниционни граници при употребата на даденото понятие. От критичния анализ на Ангел Стефанов става ясно, че в научните изследвания няма стройна, общоприета и дори водеща теория относно оценката на въздействието. Предпоставка за липсата на такава теория са различните дефиниции, които могат да се срещнат за понятието оценка на въздействието. В направения от него преглед на различни определения в научната теория, както и в нормативни документи, се вижда пределно голямото разнообразие от разбирания, които дават възможност за неяснота както в съдържанието, така и в приложния характер на това понятие. „Различията в обясненията дали оценката на въздействието е процес, резултат или инструмент не е само терминологичен въпрос. Като следствие от това разминаване на понятийно ниво се проявяват редица други противоречия. На първо място – към кой етап от цикъла на публичните политики можем да отнесем оценката на въздействието? След това – как се реализира оценката на въздействието за различните типове (регулаторни, дистрибутивни и редистрибутивни) и секторни политики? Как да се проведат консултациите със заинтересованите страни? Как се институционализира оценката? Какви инструменти за анализ използва и какви цели може да стоят зад изработването ѝ?“ (Stefanov, 2015: 4) Според цитирания автор „най-приемливо в действителността би стояло определение на оценката на въздействието като неуниверсален инструмент, използващ различна методология за анализ, прилаган по политическа целесъобразност, който подпомага процеса на изработване и вземане на решение“ (пак там: 18).

Всъщност независимо дали при дадена нова регулация е направена и приложена предварителна оценка на въздействието или не, тази регулация ще окаже разнообразни ефекти върху множество фактори, действащи в дадена среда. Става дума за въздействието на всяко едно решение на институциите на държавната власт върху краткосрочни промени

или трайно въздействие върху ценностите на отделни групи или обществото като цяло. Нека се спрем на един, на пръв поглед, ясен и банален пример, какъвто е случаят с атестирането на различни категории специалисти. Той се вписва в съществуваща система от норми, традиции, нагласи и правила, които, от една страна, имат нужда да бъдат променени, а от друга, предвиденото в наредбата трябва да е приведено в ефективно и резултатно действие.

Очевидно атестацията е управленски инструмент, прилаган по отношение на персонала, за развитие на организацията и постигане на нейните цели чрез по-доброто и пълноценно участие на всички нейни членове. Наличието на предварително известни критерии за оценката и яснотата за санкциите, които се предвиждат, създава повод за промяна на поведението и вероятно повишава качеството на изпълнението. Обект на наблюдение в дадения доклад е оценката на въздействието на Наредбата за атестация на служителите и в частност на университетските преподаватели. Ясно е, че появата на една нова регулация не може да доведе до автоматични промени. За да доведе обаче до желаните позитивни промени, тя трябва да е обвързана с определени управленски процедури, които да бъдат разбираеми и устойчиви в средата, спрямо която са насочени. Доколкото новите норми действат в условия и съответно нагласи, формирани в коренно различни социална и политическа система, то няма как да не се сблъскат с разнообразни напрежения и несъответствия със средата.

Същностните основания за хроничните и системни дефицити в оценката на изпълнението на всякакви категории персонал, включително и на академичния състав, може и трябва да се търси не преди всичко в трудностите за инструментализиране на тази оценка, а в наследените силно инерционни представи за начин на управление на дадена организация и нейния персонал в предходни културни модели и социално-политически норми. Традиционният мениджмънт, основан на постулата „ръководителят знае най-добре“, във взаимодействие с идеологическия профил на правилата за ръководство според ранга в номенклатурната йерархия на сраснатия партийно-държавен апарат произвежда специфичен модел на инерционно, не състезателно и егалитарно участие във функционирането на организацията.

Последното не означава непременно, че инерцията почива върху одобрение на даден модел или навици. Става дума за социализационен ефект на създадени относително устойчиви представи за начин, по който се върши нещо и проблемите, които възникват при действието на тези нагласи в една коренно различна среда. Смятам, че предпоставката за проблеми в изграждането и въвеждането на инструментите за оценка е поради наличието на своего рода кливидж. Както знаем, в концепцията на Липсет и Рокан кливиджът се проявява като структурен източник на дълбок конфликт, намиращ израз в четири основни типа социално-политически структурни конфликти на модернизацията: между държавата и църквата, между центъра и периферията, между града и селото и между собствениците и наемните работници.<sup>1</sup>

Част от анализа на оценката на представянето или по-точно на онова защо толкова трудно и бавно си проправя път един инструмент за постигане на ефективност и развитие, може да се постави именно в контекста на проявите на кливиджите. Духът на либералните ценности в обществото на демократичната политическа система и конкурентната среда във всяка дейност е очаквано да предизвика разнообразни промени в регулациите и управленските практики. Генералните нагласи на публиката също изглеждат хармонични с тези промени. Преминаването обаче от макро-ценностните ориентации към промени в индивидуалните поведенчески нагласи предполага нещо повече от лично виждане и

<sup>1</sup> Lipset S.-M. and St. Rokkan, 1967.

предприемчивост. Предизвикателството за провеждане на политика на конкурентост и насърчаване на активност сред един многоброен колектив, какъвто е академичният, е в полето на управлението. Изграждането на позитивен образ на дадено висше училище безспорно почива върху кумулативния ефект на резултатите както от преподаването, така и от изследователската и публикационна дейност на целия академичен състав. Въпросът е обаче доколко приносът на всеки един преподавател е продукт на негови лични усилия - във и независимо от управлението на дадена академична институция, и доколко това е свързано със самата философия на управление на институцията. С други думи, за умението да се въведе една нормална, стандартизирана управленска практика.

Именно това е плоскостта, на която се поставя въпросът за системата за атестация на преподавателите и служителите във висшите училища, от една страна, и инерционните процеси на изравненото рангово заплащане, наследено от миналото. Старият модел напомня много повече военен модел на йерархия, при който се оценява израстването в йерархията, придобитите класове, но не и конкретният начин на приложение на този нов статус в дадения работен процес. Отключващо промените в подхода на оценката на преподавателския труд е изискването за периодична атестация, за която трябва да бъде изработен нужния модел и инструментариум, както и отчитането на такава работеща система в цялостната оценка-атестация на самото висше училище, отделните негови програми и дейност на отделните членове. Новите правила предизвикват ново поведение, отношения, предизвикват промени в нагласите и в крайна сметка се отразяват на социалния капитал.

Ако се съгласим, че прогнозирането е всъщност анализ на настоящето през разнообразни хипотези за бъдещето или, че е опит за промяна на настоящето с оглед на превенция на нежелано развитие в бъдещето, то можем да оприличим този анализ на доказване на теорема в математиката чрез метода на отхвърляне на алтернативата. В математиката този метод е ясен. В хуманитаристиката обаче боравим с много по-сложен модел на система, където действат едновременно множество различни фактори. С други думи, докъде можем да си позволим свобода на интерпретацията по повод въпроса за оценка на въздействието? Доколкото става дума за конкретна методология при разработването на законодателство, то въпросът е валиден по-скоро в приложния му аспект. Политиките обаче се случват в рамките на дадена правна рамка, но нито се свеждат, нито се изчерпват с нея. Основните въпроси, на които се спираме тук, е как оценките въздействат върху нормите, ценностите, решенията, практиките и политиките; как дадена регулация *отразява* въздействието, което причинява. Конкретният пример – въвеждането на атестация за академичния състав, произтича от ЗВО. Както гласи чл. 57 (1999 г.), „(1) ВУ оценяват приноса на всеки член на академичния състав в учебната, научноизследователската, художествено-творческата, административната и други дейности и атестират веднъж на 3 години нехабилитираните и веднъж на 5 години хабилитираните преподаватели; (2) Оценяването и атестацията се извършват по предварително оповестени показатели и критерии, определени в правилниците на висшето училище, които задължително включват:

1. изпълнение на норматива за учебна заетост, приет от академичния съвет;
2. разработени нови семинарни и/или лабораторни упражнения, учебници и учебно-помощна литература;
3. научна (художествено-творческа) продукция, участие в договори за научни изследвания и международно научно сътрудничество;
4. ръководство на дипломанти, докторанти и специализанти;
5. (2004 г.) проучване на студентското мнение“.

На свой ред, критериите за оценка на научно-преподавателския състав на университета са съобразени със ЗВО, чл.120 - 126 от Правилника на СУ, от Правилата на СУ за оценяване на качеството и изискванията на Националната агенция за оценка и акредитация. Те са типови, защото следва да бъдат приложими за всички основни звена на Университета. Както бе казано по-горе обаче, системата за атестиране във висшите училища се появява в условията на специфично наследство. Преди всичко това е наследството от обществото, утвърдило се да бъде наричано с обтекаемото, но и примиряващо понятие „соца“, където заплащането е по формален ценз, ранг, показатели на длъжността, липса на традиция за оценка на изпълнението, липса на нагласа за разслояване според постижението, както и едно объркване на понятията за равенство и еднаквост. За краткост последното може да се илюстрира с фразата, че правото да бъдем избрани, не означава, че наистина трябва да бъдем избрани. И ако въпросът за разликите в компетентността, опита, постигания индивидуален капацитет за дадена дейност и изпълнението ѝ на определен ранг са видими и доказуеми, то начинът на изпълнението на дадена роля при иначе равни рангове е по-труден. Става дума за разбирането на това, че оценката на изпълнението почива не върху оценка на личността като такава, а върху конкретния начин, по който дадената личност в определена организация и дадено време изпълнява своята роля. Въвеждането на системата за атестация чрез ЗВО и последващите правилници на дадено висше училище трябва да постигнат преформулиране на отношенията в академичната общност на основата на тази нова регулация и на свой ред да предизвикат промяна в параметрите на социалния капитал.

Етапите на въвеждане на инструмента за атестация преминаха през различни трудности и при променлив успех. Първоначалното въвеждане на дадената регулация е най-лесната част във формалното съгласие да се интегрира атестацията в ритъма на академичното управление. Преходът от формалната процедура към същинска атестация е продължителен и може да се оцени като все по-съдържателен. Особеност в този процес е, че правилата се изработват от долу нагоре при липса на ясно изразена управленска визия за това какъв е желаният полезен и успешен преподавател за дадената академична институция в конкретен период. Все пак, важен етап от осъществяването на тази промяна е утвърждаването на правилата като единен инструмент за оценка за цялата институция вместо разработването на множество варианти за различните факултети, които, от една страна, няма как да бъдат синхронизирани, а от друга, доколкото атестацията се предполага да се обвърже и със заплащането на труда на академичните лица в среда на централизирано финансиране, то тя предполага стандартизирани критерии за оценка на изпълнението. Готовността обаче да се възприеме диференциация на оценката и в много слаба степен диференциация на заплащането е в голяма степен заложник на инерционни нагласи и статукво. Поради това е налице дълъг период на въвеждане на правилата за атестиране като реална регулация в оценката на изпълнението, в който най-голяма роля могат да имат управленските органи и звена, носещи по презумпция отговорност за тази промяна. С други думи, промените в ЗВО, съгласно които висшите училища се предполага да въведат този инструмент за оценка на персонала, формално е изпълнен, но реалното му действие и начините на приложение предполагат множество начини за подобрене, чрез които да спомогнат за реформиране на организацията спрямо желаните цели и спрямо ситуацията и социалната среда. Може да се каже, че основни дефицити в процеса на атестиране могат да бъдат потърсени в приложението му като пълноценен управленски инструмент и в подобренieto му по посока на оценка на изпълнението, а не като оценка на личността.



Изводите, които могат да се направят са, че благодарение на ЗВО и изискването за наличие на атестация при акредитацията, се предизвиква въвеждане на атестацията като факт в оценката на изпълнението на дейността на всеки преподавател и служител в Университета. Отчитането на атестацията като формален факт (наличие/липса) постига минимално въздействие за промяна на средата. Спецификата на управлението в публичния сектор - за разлика от частния, води до дефицити в употребата на атестацията като силен управленски инструмент, отразяващ управленската визия. Сполучливата атестация има потенциал за управление на висшите училища чрез участие на състава. Атестацията има голям неизползван потенциал за развитие на университета.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Burdio, Pier. *Prakticheskiyat razum*. Sofia: ИК „Критика і Humanizam“, 1997. [Бурдийо, Пиер. *Практическият разум*. София: ИК „Критика и Хуманизъм“, 1997.]
- Krauch, Kolin, *Postdemokratsia*, UI „Sv. Kliment Ohridski“, Sofia, 2012. [Крауч, Колин, *Постдемокрация*, УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2012]
- Stefanov, Angel. *Otsenka na vazdeystviето ili vazdeystvie na otsenkите*. [Стефанов, Ангел. *Оценка на въздействието или въздействие на оценките*. в: [http://ebox.nbu.bg/pa2015/3\\_A.Stefanov.pdf](http://ebox.nbu.bg/pa2015/3_A.Stefanov.pdf), 2015.]
- Igalhart R., *Erohata na nesigurnostta*, в: „Liberalen pregled“, may 2018. <http://www.librev.com/index.php/2013-03-30-08-56-39/discussion/politics/3443-erohata-na-nesigurnostta> [Игълхарт Р., *Епохата на несигурността*, в: „Либерален преглед“, май 2018.]
- Coleman, James S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in: *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, 1988, pp. S95-S120.  
[http://reut-institute.org/Data/Uploads/Articles%20and%20Reports%20from%20other%20organizations/Social%20Capital%20Coleman\\_3.pdf](http://reut-institute.org/Data/Uploads/Articles%20and%20Reports%20from%20other%20organizations/Social%20Capital%20Coleman_3.pdf)
- Inglehart R., *The Silent revolution*, NJ, Princeton University Press, 1977.
- Inglehart, R., *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton Univ. Press, 1990.
- Jackman R.W. and Miller R., *Social Capital and Politics*. [http://www.researchsalons.crcresearch.org/files-crcresearch/file/jackman\\_98.pdf](http://www.researchsalons.crcresearch.org/files-crcresearch/file/jackman_98.pdf)
- Lipset S.-M. and St. Rokkan (eds) *Party Systems and Voter's Alignment: Cross-national Perspectives*. N.-Y. Free press, 1967.
- Rogers P., Hawkins A., McDonald B., McFarlan A., Milne C., *Choosing Appropriate Designs and Methods for Impact Evaluation*, Nov. 2015. in:  
[https://www.industry.gov.au/sites/g/files/net3906/f/May%202018/document/pdf/choosing\\_appropriate\\_designs\\_and\\_methods\\_for\\_impact\\_evaluation\\_2015.pdf](https://www.industry.gov.au/sites/g/files/net3906/f/May%202018/document/pdf/choosing_appropriate_designs_and_methods_for_impact_evaluation_2015.pdf)
- Putnam, R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1993.
- Putnam, R., *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, 1995.

# ПРИЛАГАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Атанас Славов

## Резюме

*В светлината на стандартите, установени както на нивото на Съвета на Европа (Венецианската комисия, Европейската комисия за ефикасност на правосъдието), така и в рамките на Европейския съюз (Европейската рамка за подкрепа на върховенството на правото, Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, МСП), в статията се прави последваща оценка на въздействието на осъществените реформи в съдебната власт в периода след 2015 г. Анализът се фокусира както върху постиженията, така и върху дефицитите и проблемите в процеса на реформиране на българската съдебна система. Сред постиженията са представени структурното разделяне на Висшия съдебен съвет на две колегии (съдийска и прокурорска), повишаването на самоуправлението на съдилищата и прекия избор на членовете на ВСС от магистратската квота. Сред дефицитите са анализирани липсата на подходящ баланс между магистратската и парламентарната квота в колегиите, запазената позиция на свръховластеност и липсата на отчетност и отговорност на главния прокурор, както и промяната в подсъдността в системата на наказателното правосъдие по делата за корупция.*

**Ключови думи:** *върховенство на правото, независимост на съдебната власт, оценка на въздействието, конституционна реформа, европейски стандарти*

## APPLYING THE EUROPEAN STANDARDS ON THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY: IMPACT ASSESSMENT

Atanas Slavov, Sofia University

### Abstract

*In the light of the comprehensive standards, elaborated both at the level of Council of Europe (Venice Commission, CEPEJ) and the European Union (European Framework for strengthening the Rule of law, EU Justice Scoreboard, CVM), the article will provide impact assessment of the latest judicial reforms (constitutional and legislative), taking place since 2015. The analysis will focus on both achievements and deficiencies in reforming the Bulgarian judicial system. Among the former will be outlined the structural division of the Supreme Judicial Council in two chambers (of judges and of prosecutors), increasing the safe-governing of the courts, direct election of the SJC members from the professional quota; among the latter, will be highlighted the improper balance in the chambers between the professional judiciary quota and the parliamentary quota, still preserved omnipotence and lack of accountability of the chief prosecutor, jurisdiction changes with respect to the criminal justice system.*

**Keywords:** *rule of law, independence of the judiciary, impact assessment, constitutional reforms, European standards.*

## Въведение

През последните 15 години извършването на съдебна реформа на конституционно и законодателно ниво беше обявено от няколко управляващи мнозинства за основен приоритет във връзка с членството на страната в ЕС. След осъществените реформи обаче първоначално заявените цели все още не са постигнати. Европейските стандарти в областта на правосъдието продължават да не се прилагат напълно, а страната трайно се намира на последно място в ЕС по оценка на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт. В авторитетния международен *Индекс на върховенството на правото (Rule of Law Index 2017 - 2018)*, оценяващ ефективността на ограниченията върху конституционните органи на управление, независимото, справедливо и ефективно наказателно и гражданско правораздаване, липсата на корупция в управлението и публичната администрация, България изостава значително в сравнение със страни като Чехия, Хърватия, Словения, Естония и Полша (преди идването на власт на консервативно-популистката партия „Право и справедливост“). Така например през 2018 г. България заема 55 място в глобалната класация (от 113 страни), като е с най-ниската позиция за целия регион на страните от ЕС (24-та от 24 изследвани страни). Непосредствено преди България са класирани Монголия, Малайзия и Тунис, а след нас – Босна и Херцеговина и Македония.

За сравнение Румъния, която проведе мащабна съдебна и антикорупционна реформа през изминалото десетилетие и въпреки опитите на управляващото социалистическо мнозинство за ревизия на тези постижения<sup>2</sup>, заема отчетливо по-добри позиции в световната класация (29-та от 113 страни), както и по-добри позиции в регионалната класация (19-та от 24). В регионален план, нелибералното и с авторитарен уклон управление в Унгария води до все по-ниски и тревожни резултати като страната застава непосредствено преди България в регионалната класация (23-та от 24) и съвсем близо до нас в глобалната класация (50-та от 113).

Последващата оценка на въздействието на проведените реформи в сферата на съдебната власт е важна, за да може да бъде идентифицирана адекватната посока на развитие, както и за да се оцени степента на постигане на първоначално заложените цели и съответствието с европейските стандарти в областта на правосъдието. В рамките на процеса по оценка на въздействието на проведените реформи от изключително значение е фактът, че принципите на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт и свързаните с тях гаранции са основополагащи за пълноправното членство в Европейския съюз и Съвета на Европа. Нещо повече, самото пълноправно членство в ЕС е обусловено от изпълнението на условия във връзка с функционирането на правовата държава и защитата на правата на човека (т.нар. *Копенхагенски критерии*).

Изработването на общи за целия ЕС стандарти за върховенство на правото и независимост на съдебната власт е от ключово значение за развитието на самия интеграционен процес. Както подчертава ЕК във връзка с оценката на състоянието на върховенството на правото в Полша и стартирането на процедурата по чл. 7 от Договора за Европейския съюз (ДЕС): *„Нарушаването на върховенството на правото в една страна членка има ефект върху всички страни членки и Съюза в цялост. Първо, защото независимостта на съдебната власт – която трябва да остане свободна от недопустима политическа намеса – е ценност, която отразява общосподелената концепция за европейска демокрация, отчитайки уроците от миналото. Второ, защото в*

<sup>2</sup> *Romanian Democracy at Grave Danger* (Open letter of more than 70 groups and organisations of the Romanian civil society to all Members of European Parliament, the European Commission and the European Council): <http://www.makeapoint.ro/en/open-letter-romanian-democracy-at-grave-danger/> (22.04.2018).

случаите, когато върховенството на правото е поставено под въпрос, в която и да е държава членка, функционирането на Съюза като цяло, и особено по отношение на сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи и на вътрешния пазар, е също поставено под въпрос“<sup>3</sup>.

### **Европейски стандарти за върховенството на правото и независимостта на съдебната власт**

Първите две десетилетия от демократична трансформация на българското общество са свързани с постепенното възприемане на основни международни и европейски стандарти за гарантиране на върховенството на правото, правата на човека и независимостта на съдебната власт. Този процес обаче нито е последователно проведен, нито е завършен. Както е известно, при осъществяването на дълбок социалнополитически и икономически преход от комунистическа диктатура към демократична политическа система често възникват т.нар. „политически мутации“ (“political mutations”), които отслабват институциите и ги правят нефункционални (Sharlet 1998). Отслабените институции стават лесна мишена на олигархичните и криминалните мрежи в съответната страна. По този начин се създава една привидност – на повърхността първостепенни по важност конституционни институции (в т.ч. и съдебната система) отговарят на общоприетите стандарти на правовата държава, но в действителност реалните процеси и механизми на институционално изграждане и възпроизводство силно се отдалечават от публичния интерес. Това състояние на фасадност на ключови институции може да се опише както с понятието „конституционализъм на слабата държава“ (“weak-state constitutionalism”), констатиращо съществено разминаване между формално дефинираните конституционни структури и тяхното незадоволително функциониране на практика (Ganev 2007: 123 - 150), така и с понятието „завладяна държава“ (“state capture”), означаващо „твърдия захват“ на местни политико-икономически олигархични структури върху възлови държавни институции (CID 2016).

Като съществени дефицити на институционалната среда през изминалите почти три десетилетия след края на тоталитарния режим могат да бъдат определени недостатъчната устойчивост и ефективност на институциите, липсата на капацитет за осъществяване на публични политики, наличието на силни и добре организирани политико-олигархични мрежи на посткомунистическия преход (Chalakov, Hristov 2008). Въпреки проведените институционални реформи, свързани с присъединяването към ЕС, остават проблемни дефицити в изключително важни сфери, каквито са правосъдието, вътрешният ред и противодействието на корупцията.

При отсъствие на общосподелено разбиране в българското общество за ценностното измерение на правото, доминиращото инструментално отношение към правната регулация води до целенасочено създаване на дефектни юридически процедури, съдържащи многобройни „вратички“ и изключения, които лесно се заобикалят. Инструменталният подход към правото, защитаващ позицията на по-силния, упражняващ власт и влияние субект, уврежда публичния интерес. В този контекст утвърждаването на *принципа за върховенството на правото* (правовата държава) е до голяма степен блокирано от доминиращите формалистични правни стереотипи и от липсата на капацитет за равно и справедливо прилагане на закона, както и от целенасоченото блокиране на контролните, разследващите и правораздавателни функции на съответните институции. До голяма степен отсъства разбирането за „*вътрешния морал на правото*“ (Fuller 1969: 33 - 38; Finnis

<sup>3</sup> *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland* Brussels, 20 December 2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm) (4.05.2018).

2011: 270 - 271). „Вътрешният морал на правото“ намира израз в изискването законите да зачитат достойнството на човешката личност, да бъдат честни, справедливи и предсказуеми, правните правила да са достатъчно общи, публично промулгирани, проспективни, ясни и разумни, без противоречия, относително постоянни и стабилни, възможни да бъдат спазвани и приложени на практика.

*Принципът за върховенството на правото* е заложен както на конституционно ниво, така и в основополагащите документи на Съвета на Европа и ЕС. Върховенството на правото, заедно с правата на човека и демокрацията, са обявени за фундаментални ценности и принципи за всички държави членки на двете организации. За да гарантира прилагането на върховенството на правото в страните членки, Европейската комисия приема и специална процедура за ранно предупреждение (*Рамка за подкрепа на върховенството на правото*) в случаите на значима заплаха за фундаменталните ценности и принципи на ЕС (EU Framework 2014).

Институционалните реформи във връзка с приемането на страната ни в ЕС и след този акт могат да бъдат оценени през призмата на спазването на принципите и стандартите за върховенство на правото, установени както в ЕС, така и в Съвета на Европа. Според *Европейската рамка за подкрепа на върховенството на правото* това са следните стандарти: (1) *законност (legality)*, която предполага открит, отчетен, демократичен и плуралистичен процес на приемане на законите; (2) *правна сигурност (legal certainty)*, която изисква нормативните разпоредби да са ясни, предсказуеми и да не бъдат променяни, като им се придава обратна сила; (3) *забрана за произвол на изпълнителната власт*; (4) *независими и безпристрастни съдилища*; (5) *ефективен съдебен контрол*, включващ уважение към основните права; (6) *равенство пред правото* и недискриминация. Тези стандарти не са само формални, изискващи процедурни гаранции, но и *съдържателни*, гарантиращи уважение към демокрацията и правата на човека (EU Framework 2014).

По сходен начин се представят елементите на принципа на върховенство на правото и в докладите на *Европейската комисия за демокрация чрез право* (Венецианската комисия) към Съвета на Европа. Комисията подчертава, че принципът включва не само изискванията за ограничаване на произвола на властта в едно наистина демократично общество, но и задълженията на публичните институции да уважават достойнството и равенството на всеки човек, който да има правото да обжалва пред независим съд актовете на властта (Venice Commission № 512/2009).

Съществуващите европейски стандарти за независимост на съдебната власт следва да бъдат имплементирани в отделните държави съобразно националните конституционни традиции и специфики. Същевременно нарушаването на основните ценности и принципи на ЕС, формулирани в чл. 2 ДЕС, от страна на държавите членки, е основание за стартирането на специалния защитен механизъм по чл. 7 ДЕС, който може да приключи с временно суспендиране на правото на глас на държава членка в институциите на ЕС.<sup>4</sup> Нарушаването на ключови гаранции за правовата държава, каквито са независимостта на съдебната власт и защитата на основните права, също може да е основание за започване на процедура за нарушаване на правото на ЕС по реда на чл. 258 от Договора за функциониране на ЕС. Тази процедура може да завърши с осъдително решение на Съда на

<sup>4</sup> Чл. 2 от Договора за ЕС обявява *фундаменталните ценности* на съюза: човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, върховенството на правото и уважението към правата на човека. В чл. 7 се създава за първи път механизъм за санкциониране на страните за нарушаване на фундаменталните ценности чрез временното им изключване от процесите на вземане на решения в институциите.

Европейския съюз, което да наложи финансови санкции на държавата нарушител, а така също и да изисква определени изменения в съществуващата законодателна уредба.

Наред с това нарушаването на стандартите на Съвета на Европа за независимост на съдебната власт и защита правата на човека, въплътени в Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), регулярно води до осъдителни решения за държавата в Европейския съд по правата на човека. При установяване на системни нарушения на правата на човека, както и несъответствие с общите стандарти в областта на правосъдието, са възможни и политически действия на ниво Комитет на министрите или Парламентарна асамблея на Съвета на Европа. Актуален пример за такова действие е резолюцията на Комитета на министрите по отношение на България във връзка със системното неизпълнение на решението на Съда по делото *Колеви срещу България*<sup>5</sup>, във връзка със статута на главния прокурор на републиката и невъзможността да се провежда ефективно разследване на неговите действия, както и невъзможността да бъде отстранен от длъжност в случай на сериозно нарушение.<sup>6</sup>

Към настоящия момент, въпреки извършените през изминалото десетилетие конституционни реформи, продължават да съществуват структурни и организационни дефицити в модела на съдебната власт. Един от основните проблеми, фокусиращ до 2015 г. критиките от страна на европейски и международни институции, е по отношение на едновременното администриране от ВСС на различни по своята природа, функции и логика институции – съдът и прокуратурата. Българските власти обаче последователно отказват да изпълнят конкретните препоръки за съдебна реформа относно структурата на ВСС и гарантирането на независимостта на съдиите, формулирани в становища на Венецианската комисия на Съвета на Европа (особено *Становище № 444/2007 г.*, *Становище № 403/2006*, *Становище № 515/2009 г.*).

Основните препоръки, многократно отправени до страната за съобразяване с общите европейски стандарти, могат да бъдат обобщени в няколко основни групи:

За да се гарантира независимостта на съдиите и да не се допуска външно влияние, следва да се приеме *нова институционална структура на ВСС*, така че да се обособят *отделни колегии за съдиите*, от една страна, и *за прокурори и следователи*, от друга. За да се гарантира независимостта на съдиите, не трябва да се допуска членове на ВСС, които представляват прокурорите и следователите, да участват в решаването на кадрови въпроси на съдиите;

*Съществена част или мнозинство от членовете на съдебния съвет трябва да се избират от самата съдебна система*. За да се гарантира демократичната легитимност на съдебния съвет, другата част от членовете трябва да се избират от парламента измежду лица, които имат подходяща юридическа квалификация;

Изборът на членовете на ВСС от парламентарната квота следва да се извършва с *квалифицирано мнозинство от 2/3*, за да се гарантира степен на независимост от политическо влияние. При избора на членове на ВСС от парламентарната квота следва да се търси висока степен на консенсус между политическите сили. Парламентът трябва да обсъди номинациите в съответната парламентарна комисия преди тяхното гласуване в пленарна зала. Този механизъм трябва да дава възможност за адекватно участие на опозицията в процедурата по избор, което не може да се постигне при гласуване с обикновено мнозинство.

<sup>5</sup> Решение по делото *Колеви срещу България* от 5 ноември 2009 г. (Жалба № 1108/02).

<sup>6</sup> Supervision of the execution of the European Court's judgments - 1310<sup>th</sup> meeting, 13-15 March 2018 (DH) (CM/Notes/1310/H46-5).

Аналогични препоръки многократно са отправени и от *Консултативния съвет на европейските съдии* към Съвета на Европа (КСЕС). В случаите, когато висшия кадрови и административен орган на съдебната власт има функции по отношение на различни категории магистрати (съдии и прокурори), се препоръчва да се обособят *отделни колегии*, които да решават съответните кадрови въпроси. Това институционално решение е гаранция срещу неправомерен натиск и влияние върху съдиите (*Становище №10/2007, Становище №12/2009, Становище № 4/2009*)<sup>7</sup>. Процесът по съобразяване на българската Конституция и законодателство с част от направените препоръки за структурни промени във ВСС се осъществява в периода 2014 - 2016 г. Въпреки това обаче важна част от европейските стандарти все още не са постигнати.

### ***Европейски мониторинг за оценка на съответствието - механизмът за сътрудничество и проверка и Венецианската комисия***

За да се оценява периодично напредъкът на България и Румъния в постигането на европейските стандарти в областта на върховенството на правото и изграждането на независими и ефективни институции в сферата на правосъдието, през 2007 г. е активиран *Механизъмът за сътрудничество и проверка* (МСП). През последните 10 години периодичните доклади и отчети, изготвени от ЕК, продължават да отчитат *недостатъчен напредък* в наблюдаваните области, както и променлива политическа подкрепа за продължаване на реформите. Доминират оценките за „недостатъчен“, „нерешителен“, „крехък“, „колеблив“ процес на възприемане и съобразяване с европейските стандарти и правила (СVM 2014), което е израз и на недоверието към капацитета на националните институции да играят водеща роля в процесите на съдебна реформа.

За да е ефективен инструмент за оценка на напредъка, самият МСП разчита на партньорството и усилията, които националните институции полагат, както и на доверието между националните власти и ЕК. Без тези предпоставки МСП се превръща в ограничен и формален механизъм за отчитане на изпълнени законодателни и организационни мерки, които обаче не променят цялостната институционална среда и контекст (Dimitrov, Haralampiev, Toneva, 2014). Продължителното, непланирано в началото, съществуване на МСП дава основания за сериозни критики от методологическо естество по отношение на адекватността на използвания изследователски и институционален инструментариум (Dimitrov, Haralampiev, Stoychev 2016: 19 - 20).

Въпреки това самото съществуване на МСП е полезно от гледна точка на възможността за независима оценка на осъществените институционални реформи – тяхното съответствие с общите европейски стандарти. Докладите по МСП са индикация за продължаващ външен натиск за реформи в подкрепа на върховенството на правото и следва да се разглеждат преди всичко като политически инструмент за подкрепа на реформаторски усилия, а не толкова като административно-техническа помощ. Оттук и възможността критичните оценки да се използват за генериране и мобилизиране на гражданска енергия в подкрепа на реформаторските усилия.

Като цяло проведените в България конституционни и законодателни реформи на съдебната власт все още не дават очаквания положителен резултат. В сравнение с Румъния България изостава в противодействието на корупцията и ефективните присъди на действащи политици за корупция, злоупотреба със служебно положение и търговия с влияние. Налице е и вътрешна съпротива в самите отговорни институции (на изпълнителната власт, на прокуратурата, на Висшия съдебен съвет) за по-радикални реформи, които да доведат до по-ефективно разследване и справедливо правосъдие.

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp)



Съществената разлика между двата модела (румънския и българския) трябва да се търси не толкова във формално институционалната или законовата рамка, колкото в мобилизацията на обществена подкрепа за реформите в сферата на правосъдието.

Непосредствено преди началото на процеса на последната конституционна реформа на съдебната власт доверието във ВСС и публичният авторитет на по-голяма част от неговите членове е устойчиво много нисък. В доклада по МСП от 2014 г. се отбелязва, че „ВСС не се възприема масово като автономен и независим орган, който е в състояние ефективно да защитава независимостта на съдебната система спрямо изпълнителната и законодателната власт“ (MSP, 2014).

В доклада по МСП от януари 2015 г. ЕК отчита като позитивно развитие заявената политическа воля за съдебна реформа, чрез приемането от правителството и парламента на актуализираната *Стратегия за продължаване на съдебната реформа* (MSP, 2015). В доклада изрично се препоръчва продължаване на реформата на организацията на ВСС с участието на професионалните организации и други заинтересовани страни.

С извършените промени в *Конституцията* през 2015 г.<sup>8</sup>, доразвити в *Закона за съдебната власт*<sup>9</sup> през 2016 г., се прави опит да се изпълнят препоръките на ЕК в рамките на МСП и да се достигнат стандартите на Съвета на Европа в областта на върховенството на правото и независимостта на съдебната власт. Приети са следните основни положения:

ВСС се разделя на *две колегии* – колегия на съдиите и колегия на прокурорите и следователите, избрани *пряко* от съответните квоти на съдебната власт (чрез общи събрания или електронно), както и избор на парламентарната квота с мнозинство 2/3 от всички народни представители;

- Въвежда се *явно гласуване* на заседания на ВСС (пленум и колегии);
- Всяка от колегиите на ВСС взема самостоятелно и окончателно решение по въпроси от нейната компетентност;
- Разширяване правомощията на Инспектората към ВСС, гарантиращ отчетност и интегритет на органите на съдебната власт и ефективна превенция срещу конфликта на интереси и неправомерното влияние;
- Засилване *самоуправлението* на съдилищата чрез нови функции на общите събрания на съдиите;
- Процедура по *атестиране*, която реално оценява професионалните и етичните качества на магистратите;
- Усъвършенстване на процедурата по *провеждане на конкурси* за първоначално назначаване и за кариерно израстване в съдебната власт.

В изготвеното становище от Венецианската комисия по проекта за промени в Конституцията се анализира възприетото разпределение на членовете в съдийската колегия, като се изтъква, че това разпределение *не съответства* на стандарта за независимост на кадровия орган на съдебната власт – *да се състои в значителното си мнозинство от съдии, избрани пряко от други съдии* (Venice Commission, No 816/2015).

<sup>8</sup> Обн. ДВ. бр.100 от 2015 г.

<sup>9</sup> Изм. и доп. ДВ. бр. 28 и 62 от 2016 г.

Нещо повече, в окончателно приетите конституционни промени, балансът е нарушен още повече в полза на членовете, избрани от парламента, *с което не е гарантирана независимостта на съдийската колегия на ВСС* при упражняване на кариерни и дисциплинарни функции. Едновременно с това в прокурорската колегия на ВСС е осигурен *фактическия монопол на главния прокурор върху решенията на колегията*.

Тези изводи са потвърдени и в становище на Венецианската комисия от октомври 2017 г. във връзка с осъществените промени в ЗСВ (Venice Commission 2017: 112) както по отношение на необходимостта в състава на съдийската колегия най-малко половината членове да са *съдии, избрани пряко от други съдии*, така и по отношение на необходимостта да се ограничи намесата на главния прокурор и прокуратурата при вземането на кадрови и дисциплинарни решения по отношение на съдии (в т.ч. председателите на ВКС и ВАС). Едно от възможните решения в тази връзка е да се прехвърлят правомощията по избора и освобождаването на председателите на ВКС и ВАС към съдийската колегия или да се предвиди специално „двойно мнозинство“, в случай че се упражняват от пленума на ВСС – мнозинство от членове, избрани от съдиите и всички членове на ВСС. За да се гарантира независимостта на съдилищата, се предлага единствено общите събрания на съдиите да правят предложения за избор на кандидати за председател на съд, както и да се редуцират техните дисциплинарни правомощия. От съществено значение за продължаването на реформата в съдебната власт е да се гарантира отговорността на главния прокурор, като се предвиди процедура за ефективно и независимо разследване в случаи на твърдения за нарушения, както и цялостно ограничаване на функциите на прокуратурата извън сферата на наказателното производство.

В доклада по МСП през януари 2016 г. се отбелязват позитивните аспекти на постигнатото с конституционните промени на съдебната власт, като заедно с това се подчертава нуждата от *задълбочаване на усилията и прилагане на практика на приетите промени. Отчита се обаче, че има отстъпление от първоначално заложените идеи като по този начин се засяга независимостта на съда* (MSP 2016, с. 4)<sup>10</sup>. Същевременно се набляга на необходимостта да се проведе широкообхватно и независимо разследване по обвиненията за злоупотреба със служебно положение на бившия председател на Софийски градски съд, както и по подозренията за търговия с влияние от страна на високопоставени политици или магистрати (MSP 2016: 5)<sup>11</sup>. Изтъква се потребността от *по-задълбочена реформа на прокуратурата* и се констатира продължаващата липса на солидни резултати по дела за корупция и организирана престъпност по високите етажи на властта.

Независимостта на съдебната власт не би могла да бъде последователно гарантирана без съществени промени във функциите и ролята на главния прокурор и неговото място в рамките на ВСС. Главният прокурор продължава да бъде свръховластена институция без адекватни и съотносими на позицията му механизми за публично отчитане и отговорност пред обществото. Във връзка с направените препоръки по МСП и в изпълнение на мярка от Стратегията за продължаване на съдебната реформа с поет ангажимент от *Службата за подкрепа на структурните реформи* на ЕС е организирана мисия на европейски прокурори и експерти на ЕК със задача да се подготви функционален и структурен анализ

<sup>10</sup> В доклада по МСП се констатира следното: „Направеното в последната минута преразпределение, при което един член от парламентарната квота беше прехвърлен от прокурорската към съдийската колегия, доведе до оставката на министъра на правосъдието и до протести от страна на основното професионално сдружение на съдиите. То беше сметнено за стъпка, която засилва политическото влияние в съдебната колегия на ВСС, като същевременно намалява отчетността на прокуратурата“.

<sup>11</sup> Става дума за известните записи „Яневгейт“ на бившите съдии Янева и Ченалова и адвокат Мондешки.

на прокуратурата. Докладът, изготвен от тази група, включва конкретни препоръки, които са изключително важни за съобразяването с европейските стандарти за независимост на правосъдието, за ефективност и отчетност на прокурорските служби. Сред най-съществените препоръки са създаването на механизъм за периодична отчетност на главния прокурор пред парламента, както и процедурна възможност за неговото разследване и отстраняване от длъжност в случай на извършване на тежко нарушение на служебните задължения. Съществена препоръка е изведената необходимост прокуратурата да се фокусира върху обвинителната функция по наказателни дела и значително да се ограничи участието ѝ в граждански и административни дела (*Analiz na prokuraturata 2016*). Ефектът от неизпълнението на европейските препоръки и стандарти се изразява в липсата на убедителни резултати в противодействието на корупцията по високите етажи на властта, както и в доминиращите обществени нагласи за липсата на независимо разследване. Резултатът е, че знакови наказателни дела са блокирани или не завършват с осъдителни присъди заради ниската ефективност на държавното обвинение или целенасоченото инвестиране на ресурс в едни дела за сметка на други. В същото време част от повдигнатите обвинения срещу политици с ясна евро-атлантическа ориентация оставят впечатлението за политически мотивирани обвинения<sup>12</sup>.

В последния доклад по МСП от края на 2017 г. се посочват много ясно проблеми и в законодателния процес, които ерозират върховенството на правото: „...Последните събития в Народното събрание отново привлякоха вниманието към въздействието от *непредвидимия процес на вземане на законодателни решения*. През юли пакет от проекти за предложения за изменения в Закона за съдебната власт беше включен в дневния ред на Народното събрание от народни представители без обществен дебат или консултация със заинтересованите страни” (MSP 2017).

Изводът, който може да бъде направен, е за остатъчни дефицити в основните органи на съдебната власт както в структурно, така и във функционално отношение. Предприетите конституционни и законодателни промени не водят до постигане на пълно съответствие с установените европейски стандарти за независимост на съдебната власт.

### ***Последваща оценка на въздействието***

Задължителната последваща оценка на въздействието на законодателството е въведена с промените в Закона за нормативните актове от 2016 г.<sup>13</sup>, както и с приетата Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието<sup>14</sup>. Според чл. 22 от ЗНА органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет. Последващата оценка на въздействието (ПОВ) се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на Министерския съвет или в по-кратък срок по преценка на ресорните органи. На подзаконово ниво в приетата наредба е определена целта на извършването на ПОВ – да проверява резултатите от прилагането на нормативен акт, като изследва

<sup>12</sup> Примерите са много: предизборната прокурорска постановка „Костинброд“ през 2013 г., при която не бяха доказани обвиненията за манипулация на изборния процес. Сериозни остават съмненията относно независимостта на разследването и качеството на повдигнатите обвинения по значими казуси - обвиненията срещу бивши министри (Д. Митов, Тр. Трайков, С. Дянков, Н. Ненчев); неуспешно приключилото дело за пране на пари срещу висш ръководител на ДПС (Хр. Бисеров); неефективното разследване на източването на КТБ; делото „Янева“; делото за АЕЦ „Белене“; липсата на реална проверка на поведението на главния прокурор в казуса със срещата в ЦУМ и др.

<sup>13</sup> Обн. ДВ. бр. 34 от 3 май 2016 г.

<sup>14</sup> Обн. ДВ. бр. 91 от 18 ноември 2016 г.

съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на нормативния акт (чл. 33 от Наредбата). С ПОВ се изследват причините за приемането или за изменението на нормативния акт, като се вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт (чл. 36). Следва да се направи оценка до каква степен са се променили обществените отношения и процеси, регулирани с новия акт, настъпила ли е промяна в поведението на адресатите на акта. При извършването на ПОВ трябва да се съобразят следните критерии - постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост, полезност, чието съдържание е нормативно определено в наредбата (чл. 38). Въпреки че е изминал относително кратък срок след влизането в сила на промените в Конституцията и ЗСВ, няколко проведени изборни процедури (2017 – 2018 г.) в рамките на съдебната власт дават възможност да се оцени въздействието от осъществената нормативна промяна.

- ***Изборът на председател на ВАС***

При процедурата за избор за председател на ВАС бяха приложени новите правила от ЗСВ, които включваха възможност за получаване на становище за номинираните кандидати от общото събрание на съдиите. В конкретния случай обаче предишният състав на ВСС реши процедурата по номиниране и избор да се състои непосредствено преди края на неговия мандат (октомври 2017 г.), а обявяването на номинациите да съвпадне със съдебната ваканция. С активната кампания на действащия към момента на избора председател (Георги Колев), беше осигурена подкрепа за кандидатурата на съдия Георги Чолаков. Другият кандидат бе Соня Янкулова - съдия с безспорна професионална биография и обществено признание. При проведеното изслушване на кандидатите във ВСС не бяха изчистени напълно съмненията за непълно деклариране на обстоятелства в имотната декларация на Чолаков, но въпреки това той бе избраният кандидат. Президентът отказа да издаде указ за назначаването на Чолаков и върна процедурата пред новоизбрания състав на ВСС. В новия си състав ВСС не проведе ново изслушване на кандидатите, за да могат новите членове да формират самостоятелно и независимо вътрешно убеждение, а пристъпи към ново гласуване на кандидатурата на Чолаков. По силата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията, президентът е обвързан от повторно направеното предложение и трябваше да издаде указ за назначаването на Чолаков за председател на ВАС през м. ноември 2017 г.

*Оценка:* Така проведената процедура е индикация за възможностите конституционните и законови процедури да бъдат сведени до една формалност, като повишената публичност се използва за допълнително легитимиране на предварително известен резултат. Въпреки че съмненията, свързани с декларирането на имущественото състояние на новоизбрания председател и с неговите по-близки отношения до управляващите, не са отхвърлени по безспорен начин, той е избран и назначен на поста.

Съществуващата конституционна процедура по избора на председателите на двете върховни съдилища – от пленума на ВСС - също не съответства в пълнота на европейския стандарт за независимост на съда (органът, който назначава съдиите, да се състои в мнозинството си от съдии, пряко избрани от съдии). В пленума на ВСС членовете, пряко избрани от своите колеги съдии, са само 6 (от 22 изборни члена на органа). Нарушава се и друго основно изискване – в процедурата по назначаването на съдии да не участват прокурори (такива са 9).

- **Изборът на членове на ВСС**

Изборът на нов състав на ВСС в периода септември – октомври 2017 г. е извършен по новоприетите правила. При прякото гласуване на съдиите за избор на членове от професионалната квота (6 члена) за *съдийската колегия* се постига позитивен ефект – избрани са членове на съдийската колегия на ВСС, които като цяло се ползват с добър авторитет в съдебната система. Въпреки опитите за манипулиране на процедурата за прекия избор чрез предварително изпратени „инструкции“ за подходящите кандидати, прекият избор позволява еманципация на съдиите от предпочитанията на председателите на съдилища. В това отношение проведената реформа дава позитивен резултат.

Изборът на членове от професионалната квота за *прокурорската колегия* на ВСС не дава основания за подобен позитивен извод. Единоначалието и свръхцентрализацията на прокуратурата в лицето на главния прокурор водят до това, че професионалната квота, въпреки прекия избор, до голяма степен отразява волята на ръководството. Изпълнявайки функциите на председателстващ прокурорската колегия, главният прокурор има по същество изцяло контрол върху кариерната и дисциплинарната функция на колегията. По този начин не може да се постигне изискването за публична отчетност в дейността на прокуратурата и да се ограничи концентрацията на власт в институцията на главния прокурор.

Не без значение е, че и изборът на членове на ВСС от *парламентарната квота*, въпреки въведеното изискване за избор с квалифицирано мнозинство от 2/3, не дава резултата, който се цели. Изборът на членове от парламентарната квота, въпреки че повечето кандидати са действащи магистрати към момента на избора, остава възможност за политическо влияние върху състава на ВСС. В доклада по МСП от ноември 2017 г. се констатира, че в рамките на публичното изслушване в Комисията по правни въпроси на Народното събрание не е било предоставено време за разглеждането на съществени въпроси, повдигнати от гражданското общество, въпреки че тези въпроси са били получени и до тях е бил предоставен обществен достъп, както и че състояният се дебат е бил повърхностен и не е отразил открито разглеждане на съответните качества на кандидатите (MSP 2017, с. 4).

*Оценка:* Позитивен ефект от приетите конституционни промени се наблюдава при формирането на състава на съдийската колегия на ВСС – чрез пряк избор от съдиите. Този позитив обаче до голяма степен е блокиран от избора на парламентарната квота – функция на предварително договорена партийна подкрепа за компромисни кандидати. Именно чрез парламентарната квота във ВСС прониква и съществено политическо влияние в работата на органа. То би могло да се редуцира, ако се възприемат експертните препоръки на Венецианската комисия кандидатите да бъдат предварително номинирани от професионални магистратски или юридически организации, или академични институции, а народните представители само формално да внасят тези номинации за обсъждане и гласуване. Страната ни продължава да не покрива европейския стандарт за гарантиране на независимостта на съда – органът, който назначава съдиите да се състои в мнозинството си от съдии, пряко избрани от съдии.

\* \* \*

Въпреки направените промени в Конституцията и законодателството в отговор на препоръките от европейските институции, в структурно и функционално отношение съдебната система и прокуратурата продължават да *не постигат целите и резултатите, за които са създадени* – равна справедливост за всички, защита на публичния интерес, обезщетяване на пострадалите, осъждане на нарушителите закона. Напредък може да бъде

отчетен в няколко конкретни процедури (прекия избор на съдийската квота във ВСС, повишената роля на общите събрания на съдиите), които обаче не могат самостоятелно да подобрят цялостния процес на администриране на съдебната власт. В същото време трябва да се има предвид, че осъществяването на пълния обем мерки е целенасочено блокирано от определени политико-икономически групи, разполагащи със съответните мнозинства както в политическите органи на властта, така и във ВСС.

Това състояние е индикация за продължаващите системни проблеми в българското правосъдие и по-специално в неговия висш кадрови и административен орган, чиято независимост от външно политико-икономическо влияние продължава да не е гарантирана. Но причините за тези проблеми трябва да се търсят в по-дълбоките процеси на отрицателна селекция и възпроизводство на политико-икономическите елити в страната. Целенасочено поддържаните системни дефицити на съдебната власт са само функция на специфичните методи и механизми за упражняване на властта. При една истински независима съдебна власт значителна част от т. нар. „политически елит“ би се превърнал в „клиент“ на правосъдието.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Dimitrov, G., K. Haralampiev, L. Toneva et al. *The Co-operation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility*. Sofia: St. Kliment Ohridski University Press, 2014.

Dimitrov, G., K. Haralampiev, S. Stoychev. *The Adventures of the CVM in Bulgaria and Romania*. MAXCAP Working Paper Series, August 2016, No. 29, pp. 19 – 20.

Finnis, J. *Natural Law and Natural Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Fuller, L. L. *The Morality of Law*. New Haven, CT: Yale University Press, 1969.

Merkel, W. *Embedded and Defective Democracies*. *Democratization*: December 2004, Vol 11, No 5, pp. 33 – 58.

Sharlet, R. *Legal Transplants and Political Mutations*. *7 East European Constitutional Review* 4, pp. 59 – 68, Fall 1998.

Ganev, V. *Preying on the State: The Transformation of Bulgaria after 1989*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007.

*World Justice Project Rule of Law Index 2017 - 2018*: <http://data.worldjusticeproject.org/>

Hristov, I. (sast.) (Ne) Stanaloto pravovo obshtestvo v Bulgaria. Sofia: TsAI Sofia, 2012. [Христов, И. (съст.) (Не) Станалото правово общество в България. София: ЦАИ София, 2012.]

Chalakov, Iv., Hristov I. i dr. *Mrezhite na prehoda. Kakvo vsashtnost se sluchi v Bulgaria sled 1989 g.* Sofia: Iztok-Zapad, 2008. [Чалъков, Ив., Христов И. и др. Мрежите на прехода. Какво всъщност се случи в България след 1989 г. София: Изток-Запад, 2008.]

Doklad na Tsentara za izsledvane na demokratiyata: *Zavladyavane na darzhavata. Protivodeystvie na administrativnata i politicheskata koruptsia*. Sofia, 2016. [Доклад на Центъра за изследване на демокрацията: Завладяване на държавата. Противодействие на административната и политическата корупция. София, 2016.]

Доклади на Европейския съюз:

*A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final.*

*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, Brussels, 22.1.2014, COM(2014) 36 final.*

*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism, Brussels, 22.01.2014, COM(2014) 37 final.*

*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2014) 36 final.*

*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2015) 36 final.*

*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 27.01.2016, COM(2016) 40 final.*

*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 25.01.2017, COM(2017) 43 final.*

*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 15.11.2017, COM(2017) 750 final.*

*Независим анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на Република България,*  
Декември 2016 г.:  
<http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2020122016%20in%20BG.pdf>

Доклади на Венецианската комисия на Съвета на Европа:

*Opinion No 444/2007 on the Constitution of Bulgaria, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2008)009.*

*Opinion No 515/2009 on the Draft Law Amending and Supplementing the Law on Judicial Power of Bulgaria, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2009)011.*

*Opinion No 816/2015 on the Draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of the judiciary) of the Republic of Bulgaria, adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23 - 24 October 2015), CDL-AD(2015)022.*

*Opinion No 855/20017 on the Judicial System Act, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2017)018.*

Venice Commission, *Report on the Rule of Law*, Study No. 512/2009, (CDL-AD(2011)003rev.



## ПОДОБРЯВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ – ПРИЛОЖЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В БЪЛГАРИЯ

Елена Калфова

### Резюме

*Реформата по въвеждането на оценка на въздействието на законодателството тече в момента в България. Оценката на въздействието се прилага широкообхватно – задължителни са предварителна и последваща оценка на проектите за всички нормативни актове. Основната цел на този анализ е да се направи пилотна оценка на постигнатите резултати от провежданата реформа в първата една година от нейното прилагане. Оценката се прави чрез експертен анализ по метода на въпросника за оценка (scorecard). Анализът се прави от гледна точка на степента, в която те допринасят за повишаването на качеството на прилаганите публични политики.*  
**Ключови думи:** оценка на въздействието, оценка на политики, пилотни изследвания.

## IMPROVING QUALITY OF PUBLIC POLICIES – APPLICATION OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN BULGARIA

Elena Kalfova, Sofia University

### Abstract

*The reform of the implementation of the regulatory impact assessment is currently ongoing in Bulgaria. Impact assessment is broadly applied – ex-ante and ex-post evaluation of projects for all regulatory acts is mandatory. The main purpose of this article is to make a pilot evaluation of the results of the reform carried out in the first year of its implementation. The evaluation is done through expert analysis using the scorecard method. The main point of view of the analysis is the extent to which regulatory projects contribute to enhancing the quality of public policies implemented.*  
**Key words:** regulatory impact assessment; policy evaluation; pilot studies

Оценката на въздействие е метод за оценка на публични политики, на различни по тип регулаторни и нерегулаторни инструменти на публичните политики, който придобива все по-голяма популярност в последните години. От една страна, това се дължи на стимулирания от ЕС стремеж за подобряване на регулациите, за постигане на устойчиво развитие именно чрез по-доброто им качество. От друга страна, кризата в икономиката, последвана от криза и в управлението, предизвика засилен интерес към методите за изработване на информирани, експертни управленски решения, които да повишават качеството на прилаганите инструменти на публичните политики. Оценката на въздействието е един от сравнително новите инструменти, използван с тази цел - да се изработят обосновани на знанието и на рационални аргументи управленски решения.

Оценката на въздействието е „информационно базиран аналитичен подход за критична оценка на позитивните и негативните ефекти от предлагани и съществуващи регулаторни и нерегулаторни инструменти“ (Renda 2015: 38). Съществуват множество различни форми на оценка на въздействието. Техният обхват е толкова широк, че по-скоро можем да говорим за единна тенденция, отколкото за единен модел на оценка (Berger 2010: 15 - 17).

Оценката на въздействието на регулациите и екологичната оценка на въздействието са най-познатите и широко прилагани форми на оценка на въздействието. През годините се развиват различни форми на оценка на въздействието – екологична оценка на въздействието, социална оценка на въздействието, здравна оценка на въздействието, териториална оценка на въздействието и др. Всека от тези видове оценка на въздействието представлява предварителна оценка на възможните въздействия от дейности на публичното управление в определена сфера – социална, здравна, екологична и т.н. (Esteves, Franks and Vanclay 2012: 34 - 37). Независимо от вида и целите, които си поставят, оценките на въздействието имат сходна структура. Основното предизвикателство при реализирането на оценката на въздействието е изборът на методология за изработване на анализа. Възприемането на все по-широк обхват от регулаторни и нерегулаторни инструменти, подлежащи на оценка на въздействие, изисква включването както на количествени, така и на качествени методи (Kalfova 2016: 1022 - 1023).

### ***Интегриран подход към оценка на въздействието – основно предимство***

Разбира се, оценката на въздействие е все пак само един от многото възможни методи за оценка. Какво е нейното основно предимство, което осигурява тази популярност? В най-голяма степен това е интегрираният подход на оценка на въздействие, който е от ключово значение и дава възможност съществено да се подобри както качеството на публичните политики, така и на регулациите и законодателството, които са сред основните инструменти на публичните политики. Интегрираната оценка на въздействието е разбиране за методологическата рамка на този инструмент, което се налага в последните години (Renda 2006: 52 - 57). Интеграцията се разбира в няколко посоки. Първо, възприема се интегриран обхват на оценката – включват се всички възможни релевантни на оценявания проблем позитивни и негативни въздействия. Така не само се оценяват различните по вид въздействия, но се отчитат и косвените въздействия върху всички възможни икономически сектори и социални системи. Такъв подход дава възможност да се неутрализират и/или ограничат негативните въздействия, да се предвидят и управляват косвените въздействия. Освен това прилагането на интегрирания подход гарантира като минимум, че няма да се възприемат взаимно противоречащи си инструменти и/или, че прилаганите инструменти на една публична политика няма да пречат на постигането на целите на друга публична политика.

Вторият аспект на интегрирания подход е свързан с интегриране на оценката на въздействие в стратегическото управление. Това предполага оценката на въздействие да е свързана с изработването и постигането на стратегически цели на публичното управление. Добре изработената оценка на въздействие дава ясна, аргументирана картина за необходимите ресурси и очакваните последици като съществено предимство е и възможността да се отчитат въздействията и върху отделни обществени групи, не само върху различните сектори.

Третият аспект на интегрирания подход включва едновременното използване на различни по тип методи за оценка – както количествени, така и качествени.

Количествените методи оценяват основно икономическата ефикасност и в известен смисъл икономическата ефективност на предлаганите регулаторни и нерегулаторни инструменти. Постигането на икономическо предимство не гарантира постигането на поставените публични цели. Не винаги икономическата ефикасност и ефективност съвпада (даже често се разминава) с постигането на средносрочните и дългосрочните политически и управленски цели. В този смисъл, когато се цели постигане на кохерентност на управленския процес, е подходящо да се прилага комбинацията между количествени и качествени методи. Именно използването на оценката на въздействието като средство за подпомогне на постигането на дългосрочни политически и управленски цели дава приоритет на интегрирания подход и при избора на методология.

В допълнение, интегрираният подход ограничава възможностите за подчиняване на регулацията. Резултатите от оценката на въздействието могат да бъдат напълно компрометирани когато липсва оценка на въздействието на промените по посока на вероятност от подчиняване на регулацията на политически или икономически цели (Косева-Тикова 2018). В тези случаи тя се използва за постигане на предварително дефинирани цели.

Последният аспект на интегрирания подход е свързан със систематичното включване на всички нива на управление, когато това е необходимо. В случаите, в които се дефинират специфични въздействия върху местните и регионални власти и/или върху територията, е подходящо да се осигури и тяхното участие. Освен това в много държави, какъвто е и случаят на България, самите те имат правомощия и задължения по извършване на оценка на въздействието, което също ги прави участници в този процес. Системата за управление и администриране на процеса по изработване на оценка на въздействието би трябвало както да осигурява механизми за участие на местните и регионални власти, така и да гарантира създаването на капацитет на местно ниво за изработването на оценка на въздействие. Това би повишило качеството на управление на местно ниво и на политиките, които общините прилагат.

Развитието на оценката на въздействието в ЕС минава преди всичко под знака на политиката на „добрата регулация“. Стремещт за намаляване на регулаторната тежест за бизнеса и интеграцията на резултатите от различните управленски действия водят до възприемането на интегриран подход на оценка на въздействие в ЕС. Трите основни измерения на оценката на въздействието – икономически, социални и екологични, са обединени в обща оценка на въздействието съгласно насоките на Европейската комисия от юни 2002 г. Целите са да се подобри качеството на предлаганите политически инструменти, да се опрости законодателството, да се осигури прозрачност на управленския процес, да се осигури ефективност и ефикасност на регулациите и политическите инструменти, да се избегнат и/или ограничат негативните въздействия и т.н. (European Commission, 2002, COM (2002)276final). С измененията от 2005 г. се възприема подход за максимален обхват на оценката на въздействието - всички проекти за нормативни регулации, бели книги, насоки на комисията, програми и международни споразумения подлежат на предварителна оценка. Последното изменение в насоките на Европейската комисия за осъществяването на оценка на въздействието е от 2015 г. (European Commission, 2015, COM(2015) 215 final). Можем да отчетем акцентирание върху интеграционния подход и запазване на максималния обхват на регулациите и инструментите, подлежащи на предварителна оценка.

Задължителната оценка на въздействието на регулациите в България се прилага малко повече от една година. Тя се въвежда с изменения в Закона за нормативните актове от май 2016 г., влизащи в сила от ноември същата година (ДВ, бр. 34, 03.05.2016 г.).

Приетите постановки предвиждат изключително всеобхватност на приложението на оценката на въздействието в няколко посоки. Първо, на оценка на въздействието подлежат проектите за всички нормативни актове, с малки изключения. Задължителна оценка на въздействието не се прави на: законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и за проекти на подзаконовни нормативни актове, свързани с изпълнението на държавния бюджет; на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията; на законопроектите за ратифициране и денонсиране на международни договори; на проектите на нормативни актове, свързани с предотвратяване и ликвидиране на последиците от форсмажорни обстоятелства. Второ, задължителна е както предварителна, така и последваща оценка на въздействието. Трето, последващи оценки на въздействието ще се извършват и от местните власти. Подобно широкообхватно възприемане на инструмента оценка на въздействието поставя множество въпроси и предизвикателства пред управлението и администрацията в България: относно капацитета на администрацията да осъществява голям брой качествени както предварителни, така и последващи оценки; относно подбора на методология и осигуряването на необходимите данни; пред системата за контрол върху качеството на изготвяните оценки на въздействие; пред системата за координация между отделните институции и т.н.

Адекватното прилагане на оценката на въздействието би могло да спомогне за повишаване на качеството на законодателството и публичните политики в България. Недобре разработените оценки на въздействието носят редица рискове: ненужно свръхрегулиране и увеличаване на административната тежест, влошаване на качеството на законодателството или поне липсата на подобряване, избор на неподходящи инструменти на публичните политики и др. (Renda 2006: 52 - 53). В допълнение, може би най-същественният риск е да не се реализира вече споменатото ключово предимство на инструмента за оценка – оценката на въздействието, да се осигури синхронизация между отделните секторни политики.

### ***Цел и метод на анализа***

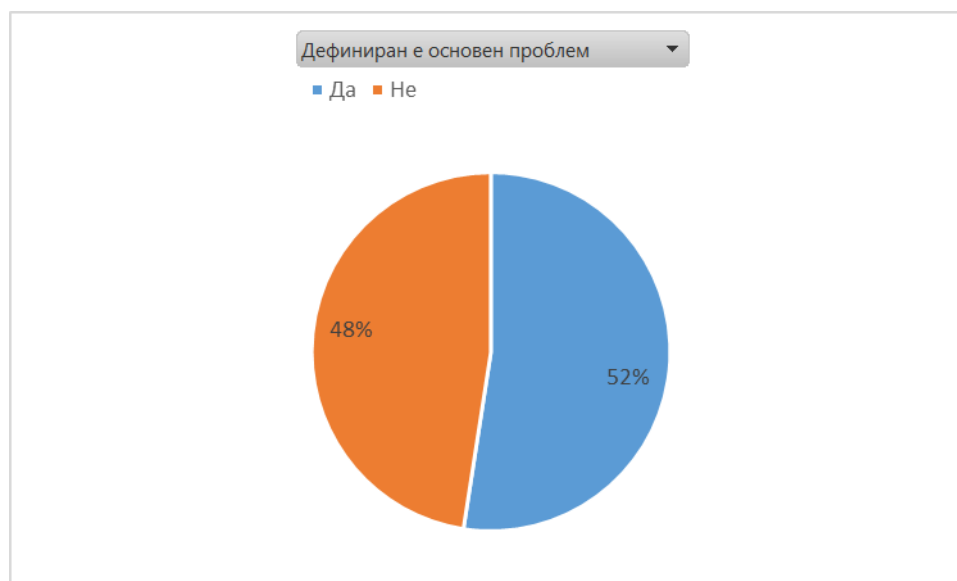
Целта на този анализ е пилотна оценка на качеството на изработените оценки на въздействието в последната една година. Анализът се прави именно от гледна точка на степента, в която те допринасят за повишаването на качеството на прилаганите публични политики. Използваната методология на изследване и анализ е позната и широко прилагана, включително и за оценка на качеството на приложението на оценката на въздействие в САЩ и ЕС – анализ чрез въпросник за оценка. Този метод се прилага успешно от редица автори в САЩ и ЕС. Този метод прилага Робърт Хаан, за да оцени качеството на изработените оценки на въздействието на федерално ниво в САЩ (Hahn and Dudley 2004). Аналогичен е подходът и в редица пилотни анализи на приложението на оценката на въздействие на ниво ЕС. Примери за това са: пилотен анализ на шест разширени оценки на въздействието, осъществени от ЕК през 2003 г., като се използва въпросник за оценка (Lee and Kirkpatrick 2006); по подобен метод е направена оценка и на първите 20 разширени оценки на въздействието, изготвени от ЕК през 2003 г. (Vibert 2004); аналогичен изследователски подход се използва и при анализа на всички оценки на въздействието, реализирани от главните дирекции на ЕК през 2003 и 2004 г. (Orpoku and Jordan 2004); още по-широкообхватен анализ на 70 оценки на въздействието по аналогична методология е направен и през 2006 г. (Renda 2006). Опитът на държавите от Централна и Източна Европа при въвеждането на оценката на въздействието също е изследван с подобна методология (Staroňová, Pavel and Krapež 2012).

Натрупаният опит в пилотни анализи на приложението на оценката на въздействието чрез въпросник за оценка ни дава основания да приложим този подход и в българския случай. Единици/обекти на изследване са всички оценки на въздействието на нови законопроекти или изменения на законопроекти, изготвени в периода януари 2017 – декември 2017 г., публикувани на портала за обществени консултации на Министерски съвет – strategy.bg. Това са общо 61 оценки на въздействие. Избрани са оценките на въздействие на законопроекти и такива за изменение на действащи закони, защото чрез законодателството се въвеждат основни регулации и в този смисъл то би трябвало пряко да обслужва постигането на целите на публичните политики. От гледна точка на този анализ именно възможностите на оценката на въздействието да осигури връзката законодателен процес – публични политики е от най-съществено значение.

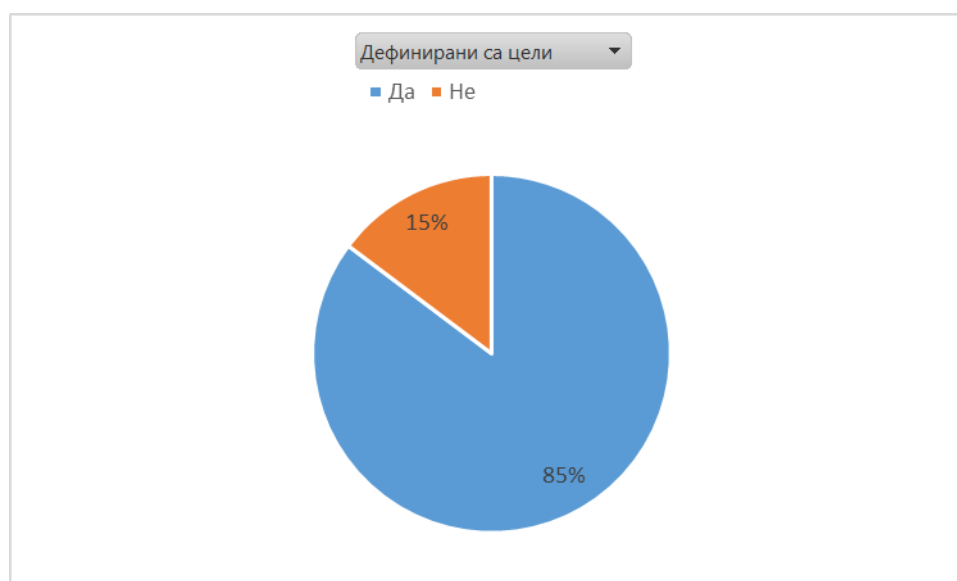
Въпросникът за оценка е модифициран спрямо българските специфики най-вече с цел максимално точно да се изпълнят целите на анализа – да се оцени доколко направените оценки спомагат за повишаването на качеството на публичните политики. Дефинирани са променливи, които да отчитат наличието на обвързаност със стратегическото управление и цикъла на политиките: „Дефиниран е основен проблем“, „Дефинирани са цели“, „Представена връзка с цели на политика/стратегически документ“, „Разграничени ползи по основни политически приоритети/цели“ (виж. Приложение №1). Следващата група променливи са свързани с анализа на процеса на изработване на оценката на въздействие. Отчита се определянето на различни алтернативи, включително и алтернативи на пряката регулация, дефинирането и оценка на отделните видове въздействия и степента на тяхното влияние върху различните по тип икономически субекти и отделните социални групи. Променливите в тази група са: „Наличие на нулева алтернатива“, „Дефинирана е повече от 1 алтернатива извън нулевата алтернатива“, „Дефинирани са основните видове въздействия – икономически, социални, екологични“, „Разграничени въздействия по основни социални групи“, „Дефинирани са негативните и позитивните въздействия“, „Дефинирани са засегнати групи“, „Оценено е влиянието върху административната тежест“, „Оценени са възможностите за прилагане на сърегулация или квазирегулация“, „Определени са въздействията върху малките и средните предприятия“, „Отчетено е наличие/не на връзка с европейско законодателство“ (виж. Приложение №1). Последната група променливи е свързана с прилагането на методиката на оценката на въздействието: „Дефиниран е метод за оценка“, „Дефинирани са разходите“, „Придадена е стойност на разходите“, „Разграничени са разходите на публичния сектор и частния сектор“, „Дефинирани са ползи“, „Придадена е стойност на ползите“ (виж. Приложение №1).

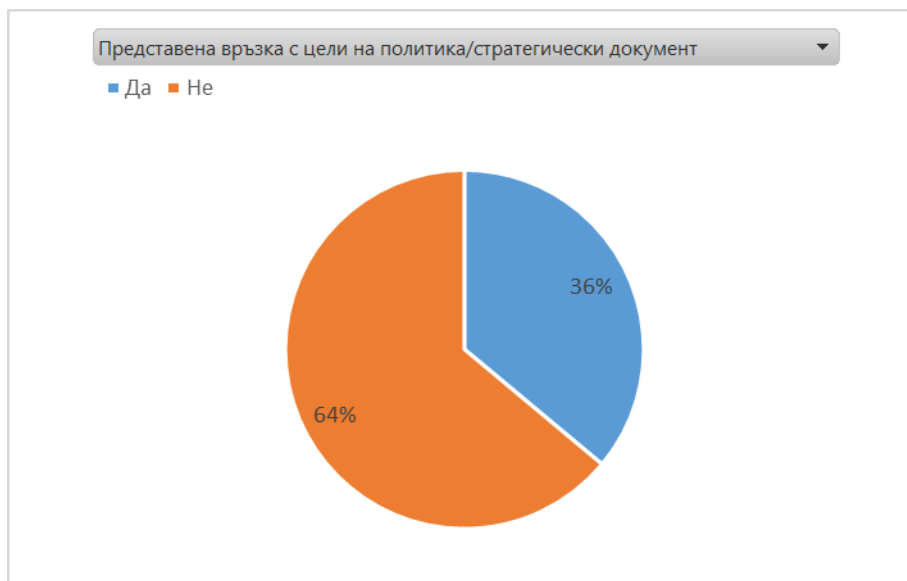
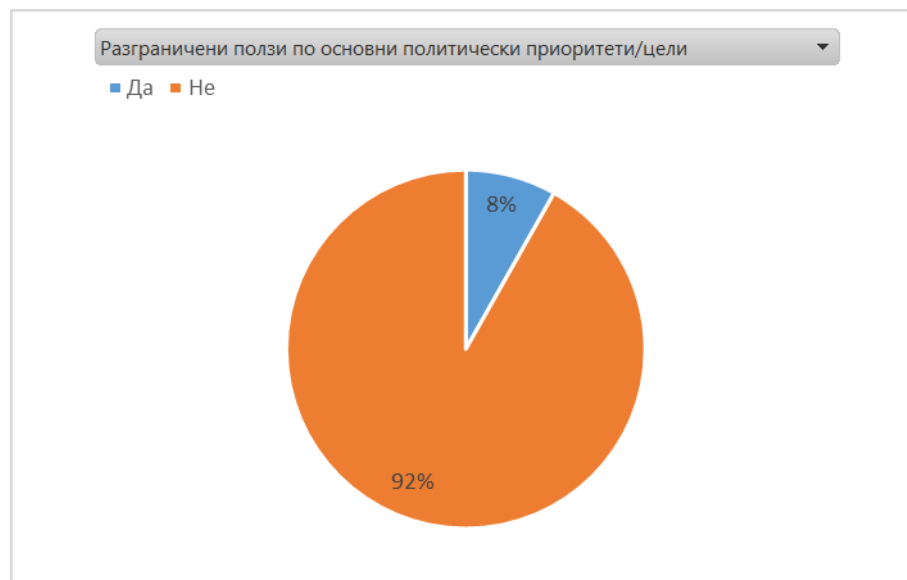
### ***Резултати от анализа***

Дефинирането на основен проблем, чието решение се търси чрез съответната регулация, е факт само в 52% от случаите (Графика 1). Това означава, че в почти от половината от случаите не е ясна основната причина, поради която се въвежда или изменя дадено законодателство.

**Графика 1**

Дефинирането на цели е значително по-често срещано – в 85% от случаите (Графика 2). За сметка на това тези цели рядко се обвързват с цели на публичните политики, дефинирани в стратегически документ в съответната сфера, независимо дали е национален, местен или европейски. Само в 36% от анализиранияте оценки на въздействието това е направено (Графика 3). Още по-рядко се обвързват дефинираните ползи от анализиранията регулация с постигането на политически приоритети/цели – само в 8% от случаите (Графика 4). Направените оценки на въздействието остават извън общата система на стратегическото управление и процеса по изработване на публични политики. Те по-скоро се изработват сами за себе си - без ясна идея за възможностите на инструмента за подобряване на качеството на публичните политики чрез по-ясно, аргументирано дефиниране на възможните цели и инструменти.

**Графика 2**

**Графика 3****Графика 4**

Практиката по изработване на оценка на въздействието в България от последната една година може да бъде определена като сбор от „положителни и отрицателни крайности“. Част от основните методологически елементи на оценка на въздействието се прилагат в огромен дял от случаите, докато други остават изцяло пренебрегнати.

Дефинирането на „нулевата алтернатива“, или както е известна - варианта „не правете нищо“, е факт във всички случаи, може би защото това е залегнало като изискване в нормативната регулация (Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на Министерски съвет го изисква изрично, чл. 16, обн. ДВ, бр. 91, 2016). Но повече от една алтернатива, извън варианта „без действие“, се дефинира изключително рядко – само в 10 случая. В допълнение, възможностите за прилагането на алтернативни форми на регулация на практика не се разглеждат – 3 случая (Таблица 1). Изработени по този начин, оценките на въздействието остават по-скоро форма на мотиви към законодателен акт, отколкото приложение на информационно базиран метод за анализ.

Честото извеждане само на две алтернативи – „без действие“ и „прилагане на предложеното изменение/нов закон“, не дава възможност да се търсят различни алтернативи на предложената регулация – както регулативни, така и нерегулативни.

**Таблица 1**

<i>Променлива</i>	<i>Да</i>	<i>Не</i>	<i>Да</i>	<i>Не</i>
Наличие на нулева алтернатива	61	0	100%	0%
Дефинирана е повече от 1 алтернатива извън нулевата алтернатива	10	51	16%	84%
Оценени са възможностите за прилагане на сърегулация или квазирегулация	3	58	5%	95%

Оценката на отделните видове въздействия също се движи в двете крайности. Въздействията се определят като позитивни и негативни в огромен дял от случаите – 92%, но разграничението на отделите видове въздействия – икономически, социални и екологични, е факт само в 8% от случаите (Таблица 2). Въпреки факта, че Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на Министерски съвет (обн. ДВ, бр. 91, 2016) го изисква изрично - чл.16, чл.19 и чл. 22.

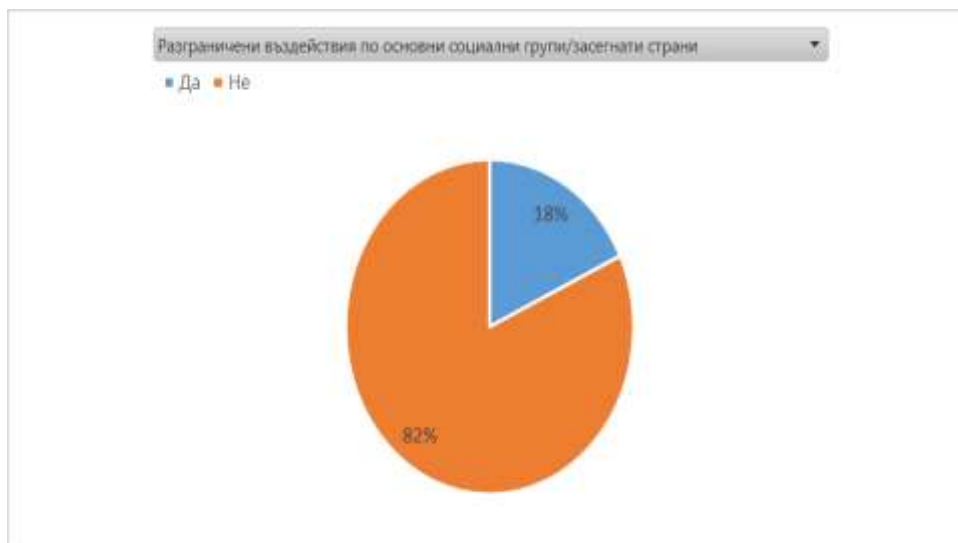
**Таблица 2**

<i>Променлива</i>	<i>Да</i>	<i>Не</i>	<i>Да</i>	<i>Не</i>
Дефинирани са основните видове въздействия – икономически, социални, екологични	11	50	18%	82%
Дефинирани са негативните и позитивните въздействия	56	5	92%	8%

Изключително рядко се дефинира степента и обхвата на отделните въздействия – икономически, социални и екологични, спрямо основните социални групи и/или засегнати страни – само в 18% от случаите (Графика 5). Въпреки че засегнатите групи се дефинират в повечето случаи – 79% (Графика 6). Това изключително много ограничава познавателната стойност на направените анализи. Независимо че основните типове въздействия са определени, незнанието за техния обхват на практика не дава възможност коректно да се дефинират нито ползите, нито възможните негативни резултати – кого и доколко засягат остава въпрос без отговор. Така няма възможност да се прецени необходимостта и евентуално да се програмира въвеждането на мерки, които да ограничат негативните въздействия. Изготвените по този начин оценки на въздействието не дават допълнителна информация и инструменти за подобряването на публичните политики.



Графика 5



Графика 6



В почти 80% от случаите е отчетено дали предлаганата регулация има, или няма специфично влияние върху малките и средни предприятия. Аналогичен е и делът на случаите, в които се оценява дали разглежданите алтернативи водят, или не до увеличаване на административната тежест и наличието/липсата на връзка със законодателството на ЕС - в над 80% от случаите (Таблица 3)

Таблица 3

Променлива	Да	Не	Да	Не
Определени са въздействията върху малките и средните предприятия	48	13	79%	21%
Отчетено е наличие/не на връзка с европейското законодателство	49	12	80%	20%
Отчетено е влиянието върху административната тежест	49	12	80%	20%

Необходимостта от избор и прилагане на определена методология за анализ на отделните въздействия остава абсолютно неясна и не се прилага. Въпреки че възможните методи са експлицитно определени в подзаконовите нормативни актове, регламентиращи извършването на оценка на въздействие (Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието на МС – чл. 28, така и донякъде в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание - Приложение към чл. 76, ал. 1), те са приложени в изключително малък дял от анализирания случаи. Изцяло липсва разбиране, че е необходимо да се избере метод/и за изработване на оценка на въздействието – 1 случай. Разходите за въвеждането и прилагането на дадена регулация са конкретно дефинирани в 4 случая, а стойност им е придадена само в 2 случая. Разграничение на разходите между публичния и частния сектор – не се прави (Таблица 4). Ползите са конкретно дефинирани в 5 случая, а стойност не им е придадена в нито един случай (Таблица 4).

Таблица 4

<i>Променлива</i>	<i>Да</i>	<i>Не</i>	<i>Да</i>	<i>Не</i>
Дефиниран е метод за оценка	1	60	2%	98%
Дефинирани разходи	4	57	7%	93%
Придадена стойност на разходите	2	59	3%	97%
Разграничени са разходите за публичния сектор и за частния сектор	0	61	0	100%
Дефиниране на ползи	5	56	8%	92%
Придадена стойност на ползите	1	60	2%	98%

Изработването на оценки на въздействието по този начин всъщност не дава възможност те да се превърнат в инструмент за рационализация на политиките. Изключително ограничената оценка на обема на разходите и ползите на различните видове въздействия трудно осигурява аргументи за възприетите решения, които да се базират на конкретни доказателства.

Анализът на приложението на оценката на въздействие в последната една година може да бъде обобщен в няколко посоки. Влиянието на оценката на въздействие върху публичните политики и качеството на публичното управление е ограничено. Недостатъчно ясното и сравнително рядкото дефиниране на основни типове въздействия (социални, икономически, екологични), както и много малкото случаи, в които е дефиниран техният обхват, не дава възможност адекватно да бъдат дефинирани очакваните резултати и тяхното въздействие върху различните социални групи и икономически субекти. Не може да се направи оценка доколко те спомагат за постигането на поставените публични цели и решаването на публичните проблеми.

Ограниченото прилагане на методите за изработване на оценка на въздействието и особено създалата се практика за дефиниране само на две алтернативи – приемане/неприемане на оценяваната регулация, изключително ограничава възможностите на оценката на въздействието като инструмент за изработване и оценка на алтернативни политически инструменти. Това ограничава възможностите за креативно търсене на най-добрия вариант за регулиране/решение/избор на инструмент спрямо конкретния публичен проблем. Следователно и възможности за повишаване на ефективността на публичните политики и чрез прилагането на оценка на въздействието на този етап не се използват.

Подкрепата на интегрираното управление - в смисъл на възприемане на взаимно непротиворечащи си политики/инструменти, все още е непостижима при настоящата ситуация. Подпомагането на координацията между различни политики и/или инструменти остава само мираж на този етап. Отново - не отчитането на всички възможни видове въздействия, липсата на оценка на техния обхват е предпоставка по-скоро за възприемането на взаимно противоречащи си инструменти, а не за хоризонтална интеграция на секторните публични политики и за изработване на механизми за преодоляване и/или ограничаване на негативните въздействия. Неотчитането на връзката „цели – инструменти – въздействия - обхват на въздействията - засегнати групи“ не дава възможност да се подкрепи постигането на широкообхватни публични цели особено в случаите, в които те са свързани с повече от една секторна политика.

### ***Вместо заключение – очаквания за бъдещето***

Резултатите от така направения анализ на приложението на оценката на въздействието на регулациите в България трябва да се възприемат и ползват с ясно разбиране за ограниченията на анализа. Извеждането на причинно-следствена връзка на базата само на количествени методи и то от анализ с кратък времеви обхват е трудно достижима цел. Последващото разработване и задълбочаване на анализите по темата би могло да се задълбочи като се приложат качествени методи като дълбочинни интервюта и анализ на случаи. Това би спомогнало именно за извеждането на причинно-следствените връзки и на допълнителни препоръки за повишаване качеството на изработените оценки на въздействието. Авторът се надява да го постигне в следващи разработки.

Въпреки отчетените негативни резултати, песимизмът е излишен. Самото въвеждане на оценката на въздействие на законодателството като задължителен елемент е стъпка в правилната посока. Отчитането на влиянието върху административната тежест и върху малките и средни предприятия е първата стъпка към успешното въвеждане на ефективна регулация. Възприетата публичност на изработените оценки е голяма крачка напред към осигуряването на прозрачност на управлението, а оттам и на повишаване на участието на гражданите и техните организации в него. Това води и до нарастване на възможностите на гражданския контрол върху управлението. Първите положителни стъпки са факт. Необходимо е време, за да се подсури капацитетът на администрацията да разработва качествени оценки на въздействието и да използва в пълнота техните възможности. Детайлизирането на изискванията за качеството на изработваните оценки на въздействието и въвеждането на непрекъснат процес на обучение на служителите в публичната администрация са два от възможните инструменти за това. Повишаването на качеството на контрола върху изработените оценки е също възможност в тази посока.

**Приложение №1****Въпросник за оценка***(отговор да/не)*

1. Дефиниран е основен проблем.
2. Дефинирани са цели.
3. Представена връзка с цели на политика/стратегически документ.
4. Разграничени ползи по основни политически приоритети/цели.
5. Наличие на нулева алтернатива.
6. Дефинирана е повече от 1 алтернативи извън нулевата алтернатива.
7. Оценени са възможностите за прилагане на сърегулация или квазирегулация.
8. Дефинирани са основните видове въздействия – икономически, социални, екологични.
9. Дефинирани са негативните и позитивните въздействия.
10. Разграничени въздействия по основни социални групи.
11. Дефинирани са засегнати групи.
12. Определени са въздействията върху малките и средните предприятия.
13. Отчетено е наличие/не на връзка с европейско законодателство.
14. Оценено е влиянието върху административната тежест.
15. Дефиниран е метод за оценка.
16. Дефинирани са разходи.
17. Придадена е стойност на разходите.
18. Разграничени са разходите за публичния сектор и частния сектор.
19. Дефинирани са на ползи.
20. Придадена е стойност на ползите.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Zakon za normativnite aktove, obn., DV, br. 27 ot 1973 g.; izm., br. 65 ot 1995 g., br. 55 ot 2003 g. i br. 46 ot 2007 g., izm., br.23 ot 2016 g. [Закон за нормативните актове, обн., ДВ, бр. 27 от 1973 г.; изм., бр. 65 от 1995 г., бр. 55 от 2003 г. и бр. 46 от 2007 г., изм., бр.23 от 2016 г.]

Naredba za obhvata i metodologiyata za izvarshvane na otsenka na vazdeystviето, obn. DV, br. 91, ot 2016 g. [Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, обн. ДВ, бр. 91, от 2016 г.]

Pravilnik za organizatsiyata i deynostta na Narodnoto sabranie, obn. DV, br.35 ot 2017 g., izm. DV. br.34 ot 2018 g. [Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, обн. ДВ, бр.35 от 2017 г., изм. ДВ. бр.34 от 2018 г.]

Kalfova, E. Izrabotvane na otsenka na vazdeystviето – kak vazdeystviyata tryabva da badat otsenyavani? – V: Liderstvo i organizatsionno razvitie. Sbornik dokladi ot mezhdunarodna nauchna konferentsia, sast. Ilieva, Sn., Markovich, M. R., Yankulova, Y. Sofia: UI Sv. Kl. Ohridski, 2016, s.1019 – 1027. [Калфова, Е. Изработване на оценка на въздействието – как въздействията трябва да бъдат оценявани? – В: Лидерство и организационно развитие. Сборник доклади от международна научна конференция, съст. Илиева, Сн., Маркович, М. Р., Янкулова, Й. София: УИ Св. Кл. Охридски, 2016, с.1019 – 1027.]

Kotseva-Tikova, M. Mlechniyat sektor v Bulgaria: vazmozhni efekti ot podchinyavane na regulatsiyata. Presentatsia na konferentsia „Otsenka na vazdeystviето i vazdeystvie na otsenkata“, 26 - 27.04.2018 g. [Коцева-Тикова, М. Млечният сектор в България: възможни ефекти от подчиняване на регулацията. Презентация на конференция „Оценка на въздействието и въздействие на оценката“, 26 - 27.04.2018 г.]

European Commission (EC) (2002), Communication from the Commission on Impact Assessment, COM (2002)276final.

European Commission (EC) (2015), Better Regulation Guidelines, COM (2015) 215 final.

Berger, G. Sustainability Impact Assessment: European Approaches. OECD. 2010.

Esteves, A., Franks, D., Vanclay, F. Social impact assessment: the state of the art“. 2012. - in online journal Impact Assessment and Project Appraisal. <<http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2012.660356>>; (Дата на достъп: 17.03.2016).

Hahn, R. and Dudley, P. How well does the Government do cost-benefit analysis? Working Paper 04-01, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, D.C., 2004.

Staroňová, K., Pavel, J. and Krapež, K. Piloting regulatory impact assessment: a comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia, Impact Assessment and Project Appraisal, 2012, p. 271 – 280.

Lee, N. and Kirkpatrick, C. Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments, Impact Assessment and Project Appraisal. 2012, p. 23 - 33.

Opoku, C. and Jordan, A. Impact Assessment in the EU: A Global Sustainable Development Perspective“. Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, 3 - 4 December 2004. In: <[http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/opoku\\_jordan\\_f.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/opoku_jordan_f.pdf)>; (Дата на достъп: 10.03.2018).

Renda, A. Impact Assessment in The EU The State of The Art and The Art of The State. Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006.

Renda, A. Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy, OECD. 2015.

Vibert, F. The EU's New System of Regulatory Impact Assessment – A Scorecard. 2004.

European Policy Forum, London.

# ПРЕВЕНЦИЯ НА НАРКОЗАВИСИМОСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ: ПОДХОДИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Галина Стоянова

## Резюме

Съвременната практика на оценка на въздействието на мерките за превенция на зависимостите от психоактивни вещества (ПАВ) включва разнообразни подходи и инструменти, но прилагането им в България е ограничено и слабо изучено. Настоящият доклад предлага опит за оценка на въздействието на мерките за превенция в България на основата на статистически данни и резултати от проведено изследване и да очертае насоки за по-задълбочено изучаване и оптимизиране на въздействието на политиките за превенция на наркозависимостите.

**Ключови думи:** превенция на наркозависимости, история на политиките за превенция на наркозависимости в България, оценка на въздействието на политиките за превенция на наркозависимости в България

## DRUG DEPENDENCY PREVENTION POLICIES IN BULGARIA: APPROACHES TO IMPACT ASSESSMENT

Galina Stoyanova, PhD student, Sofia University

### Abstract

*Impact assessment of policies aiming prevention of use and dependency on psychoactive substances (PAS) all over the world include a wide range of approaches and policy instruments, but their implementation in Bulgaria is limited and underestimated. The report suggests some conclusions about the impact of antidrug prevention policies in Bulgaria, developed on statistics and in-deep interviews. The idea is to outline some steps toward improvement of drug prevention policies and institutions.*

*Keywords: drug dependency prevention, history of drug dependency prevention policies in Bulgaria, impact assessment of drug dependency prevention policies in Bulgaria*

### 1. Теоретична рамка на оценката на въздействието на мерките за превенция на наркозависимостите в България

Най-общото определение за *генералната цел* на политиката за превенция на употребата на психоактивни вещества (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: 72). В масовата управленска практика обаче повечето превантивни интервенции се оценяват на основата на много по-елементарни параметри: възраст на първа употреба, прекратяване или намаляване на употребата, проблемна употреба, зависимост и излизане от нея.

Това са важни цели, тъй като 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 надеждни данни, че ранният старт на употреба на канабис корелира с редица негативни последици, включително 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: 1385 - 1388).

Тъй като е трудно и скъпо да се изучава степента на постигане 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 (например за опасни модели на употреба). Според редица автори обаче прогностичната стойност на подобни индикатори е спорна (Fernandez-Hermida et al. 2012: 1572 - 1576), т.е. трудно е да се докаже значима и устойчива връзка между даден показател - например употреба на ПАВ през предходния месец, и ясно идентифицирани здравни или социални последици като смъртност, заболяемост, увреждания, качество на живота и др.

Обосновавайки се с натрупаните значителни данни и теоретични изводи от оценки на различни превантивни политики и програми, някои автори твърдят, че е налице достатъчно надеждна основа да се определи какво „работи“ в сферата на превенцията на социални и здравни проблеми (Salz et al. 2012) и че са налице качествени стандарти за вътрешна съвместимост, ефикасност, ефективност и приложимост на основните типове превантивни дейности (Flay et al. 2005).

Не всички изследователи обаче споделят този оптимизъм относно надеждността на оценките на въздействието на програмите за превенция. Неподложените на оценка превантивни интервенции не са непременно по-неефективни от точно оценените, но не трябва да се подценява обстоятелството, че все още преобладаващата част от тези мерки в областта на превенцията на ПАВ не са преминали строга научна оценка (Salz et al. op. cit.: 22 - 24). В същото време оценките на някои от най-популярните и масово прилагани програми показват, че те са неефективни или дори контрапродуктивни, тъй като водят до нарастване на употребата на ПАВ или до други рискови поведения (Werch and Owen 2002: 283 - 586).

Тези критични аргументи са верифицирани главно в страни с богат опит в оценката на публичните политики, но са критично важни за България, тъй като у нас почти няма пример за политики и програми за превенция на употребата на ПАВ, прилагани 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 (включително по отношение на различните подгрупи в рамките на дадена популация). Много малко се знае и за отражението на социалния контекст и влиянието на задействаните сложни системи върху крайните резултати от превантивните интервенции.

Като обобщение на този кръг от въпроси относно оценката на въздействието на програмите 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 и на очакваните резултати от тях;



- 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.

## **2. Динамика на историческия и социалния контекст на политиките за превенция в България**

Анализът на превенцията на употребата на незаконни ПАВ в България изисква идентифициране на предпоставките за възникването на този специфичен социален проблем, както и някои макро- и микросоциални фактори, които влияят върху него и върху ефектите от политиките за решаването му.

Сравнителната изолираност на България от останалите европейски държави в геостратегически план и принадлежността ѝ в исторически аспект към различен вид държавна организация в рамките на Османската империя обуславят съществени отлики както в начина и периода, през който възниква проблемът у нас, така и по отношение на общественото му възприемане.

Между XVII и XX век съществен приход за бюджета на много европейски държави идва от дейности, свързани с производство и търговия с наркотици. Британската империя държи монопола върху опиума, Холандия произвежда кокаин в държавни предприятия, канабис се пуши традиционно в Испания от арабските общности. Сравнително толерантното отношение към наркотичните вещества се преобразува в тежка рестриктивна политика едва след средата на XX век с осъзнаването на изключително вредните последици от употребата им.

От друга страна, липсата на историческа традиция в употребата на наркотични вещества в България обуславя отсъствието на ясно обособени и солидно представени сред влиятелните слоеве на населението общности, които да имат възможност да наложат своята визия за изграждането на политики в тази насока. Както посочва Татяна Томова, необходимо условие за създаването (налагането, функционирането) на една политика в рамките на плуралистичния модел на изработване на политики е наличието на определен кръг от влиятелни субекти, които да разбират проблема и да са в състояние да наложат основните елементи на работеща политика. „Самите частни интереси се представят не като частни, а като свързани с публичната полза. Политиките, дори когато са отговор на натиск от страна на конкретна обществена група и създават непосредствени ползи за нея, в същото време създават публична полза, която съответства на възприетите публични цели.“ (Томова 2011: 34)

Друга релевантна причина, която играе съществена роля при изграждането и функционирането на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ, е наличието на добре представено лоби на фармацевтични компании и юридически лица, предоставящи специфични медицински услуги, за които е далеч по-доходоносно да решават проблема не с превантивни, а с последващи здравни интервенции, доставяйки необходимите медикаменти и услуги, свързани с лечение на зависимостите и заболявания като ХИВ, хепатит, туберкулоза и т.н. (видима е аналогията с лобито на влиятелни частни субекти,

развиващи хазартна дейност, които създадоха нов, мащабен социален феномен в сферата на зависимостите в България).

Специфичното геостратегическо положение на държавата ни я поставя на един от основните пътища за трафик на незаконни наркотични вещества (т.нар. „Балкански път“). Транзитното преминаване на тези субстанции създава предпоставки за първата вълна от проблемно употребяващи хероин през 90-те години на ХХ век. Дотогава употребата на упойващи вещества като морфин и кодеин, както и на стимуланти като каптагон, е по-скоро спорадична. За съжаление, от този момент до днес нивото на употреба на почти всички видове наркотични вещества в България бележи ръст, докато в европейските държави прилагането на добре структурирана и качествено финансирана превенция води до стабилизиране и дори намаляване нивото на употреба, особено сред подрастващите (ESPAD 2015).

В България социалната среда се е изменила драстично и поради това е необходимо да се промени коренно начинът, по който се изработват политиките за превенция. Ако през 90-те години на ХХ век наркотиците тепърва навлизат в България и са нещо ново, непознато и опасно, то към настоящия момент съществува социален слой от населението, за който употребата на наркотици е естествен начин на живот. Тези хора вече имат семейства и деца, които са израснали в среда с толерантно отношение към употребата на различни законни и незаконни психоактивни вещества и по отношение на които стандартната първична превенция е неприложима.

Новите условия предполагат диференциран подход с цел постигане целите на превенцията. За едни хора значение би имало потенциалното понижаване на интелектуалния капацитет, за други - негативното влияние върху естетичния външен вид, за трети - доколко това е част от модния тренд, налаган от социални мрежи и възприемането на такова поведение като условие за принадлежност към определени престижни групи. Спадът в употребата на хероин през последните 10 години например е пряко свързан с широко разпространеното му възприемане като евтин наркотик, употребяван от хора с по-нисък социален статус. В противоположна посока еволюират представите, обуславящи повишеното ниво на употреба на стимуланти, какъвто е кокаинът. Друг е въпросът, че поради високата му цена кокаинът се замества в България и Източна Европа с амфетамин и метамфетамин, но не в стандартната таблетна форма, а с характерния за кокаина интраназален прием на веществото.

### **3. Възможни подходи и индикатори за изучаване на въздействието на марките за превенция на наркозависимостите в България**

Независимо от наличието на Национална стратегия за борба с наркотиците (2014 - 2018) и Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите (ЗКНВП), в които подробно са описани стратегическите цели, задачите и изпълнителните органи на наркополитиката в България, липсва ефективно функционираща структура, която да прилага, координира и контролира всички дейности по ограничаване на търсенето и предлагането на наркотични вещества. Същото се отнася и до самото разработване на оценки на въздействието при превантивните политики.

За да се компенсира този дефицит, приложихме алтернативен подход - въздействието на конкретните превантивни мерки се изучава в контекста на измерими индикатори от *официалната статистика и интервюта с лица*, ангажирани с дейности по двете основни оси на превенцията (ограничаване на търсенето и ограничаване на предлагането на ПАВ). Този комплексен подход е необходим и поради липсата на достатъчно представителни проучвания. От 2003 г., когато е приета първата национална стратегия, до днес са

извършени едва три национални представителни социологически изследвания, което налага включването на алтернативни източници на информация, даващи възможност за изграждане на цялостна представа за въздействието на превантивните мерки.

Множество са *индикаторите*, чрез които е възможно оценяването на ефектите от мерките за превенция на зависимостите:

- ниво на употреба сред населението като цяло;
- ниво на употреба сред младите хора;
- ниво на употреба през определен период (последната година, последния месец);
- динамика на употребата на различните видове наркотици;
- ниво на заболяемост от ХИВ, хепатит и болести предавани по полов път (БПП);
- брой лица, започнали и успешно преминали заместваща терапия;
- смъртни случаи в резултат на употреба;
- достъпност на ПАВ;
- брой престъпления, респ. брой лица, осъдени за притежание на наркотици;
- заловени количества при трафик или разпространение и др.

Анализът на данните по всеки един от тези индикатори дава възможност да се направят определени изводи, въпреки че са твърде много „скритите“ фактори, които влияят косвено върху картината. Неслучайно почти всички интервюирани лица заявяват, че статистиката не отразява реалната ситуация при употребата на ПАВ.

Емиграционните процеси например неминуемо изкривяват тенденциите при употребата на ПАВ сред населението. Страната напускат предимно млади хора, сред които нивото на употреба е значително по-високо от това при по-възрастните индивиди. Социален работник, ангажиран с вторична превенция сред проблемно употребяващи, твърди, че голяма част от тях не разполагат с телефони, а проучванията по-често се извършват чрез телефонни интервюта.

Установено е също, че броят на новоустановените случаи на ХИВ се повишава значително при провеждането на широкомащабни кампании за безплатно тестване. Съответно липсата на такива кампании създава невярно усещане за спад в разпространението на болестта. От друга страна, повишаването на новооткрити случаи на заразяване не винаги е свързано с проблемна употреба на опиати и стимуланти. През последните години случаите на заразяване с ХИВ при секс между мъже значително се повишават. След 2012 г. относителният дял на случаите на заразяване с ХИВ в тази група надвишава дяла сред инжекционно употребяващите наркотици, а след 2015 г. са повече от половината от всички новоустановени случаи (Национална програма за превенция и контрол на ХИВ и СПИ 2017 - 2020).

Ниското ниво на смъртните случаи при инжекционно употребяващи опиати е друг основен индикатор за успешна вторична превенция по линия на ограничаване търсенето на наркотични вещества в България. Но и тук интерпретацията трябва да отчита, че тяхното ниво е в пряка зависимост от качеството, концентрацията и дори липсата на т.нар. „уличен хероин“, което води до заместването му с други опиати, като фентанил, с чиято употреба са свързани множество смъртни случаи в Европа и САЩ. С цел превенция на тези случаи в Европа са предвидени множество мерки, които в България все още не се прилагат: мобилни лаборатории, стаи за инжекционна употреба, предлагането на налоксен за домашна употреба (особено след освобождаването на лица след изтърпяна присъда) и т.н.

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. 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).

#### **4. Специфични аспекти на въздействието на мерките при различните видове превенция – предварителни емпирични данни**

*Общата (универсална) превенция* се осъществява чрез информационни кампании и програми с общопревантивен характер, включващи разнообразни форми, методи и средства – лекции, беседи, дискусии, тренинги, специализирани интернет страници, филми, концерти, изложби, конкурси, спортни мероприятия и други.

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 масмедията и включването на специални предмети в училищната програма. Делът спрямо останалите превантивни мерки варира през годините (от над 80% в предходни години до 78% през 2015 г. и 64% през 2016 г.) и в унисон с европейската практика намалява спрямо предходните, но все още е преобладаващ (НФЦНН 2017).

Един от малкото въпроси, по отношение на който интервюираните лица постигат пълен консенсус, е, че *универсалната първична превенция в България е крайно неефективна (доколкото изобщо се прилага)*. Кампанийният характер на мероприятията се определя като основен недостатък.

Практически всички интервюирани лица смятат, че обществото и вземащите управленски решения (политиците) не са наясно с мащаба и същността на проблема, обичайно negliжиран на фона на други проблеми, на които се придава по-висока социална значимост. Единодушно е мнението, че е необходимо *по-силно внимание към родителите*, които трябва да бъдат запознати с въздействието на различните вещества и с външните белези при употребата им, с цел навременното установяване на такава при децата им и най-вече с адекватните последващи мерки при възникването на такива ситуации.

Установеното в изследването преобладаващо мнение е, че дейностите по първичната превенция, свързани с издаване на брошури с типичните „лозунги“, отдавна не въздействат на подрастващите. Тази „политически коректна превенция“, освен че не работи, често създава порочни практики. Според психиатър предупрежденията, съдържащи назидателни послания за възможен летален изход, не кореспондират с психиката на подрастващите и не постигат търсения ефект. Един от интервюираните, работещ по линия на вторична превенция, посочва, че тези, които са най-застрашени от гледна точка на средата, просто не могат да ги прочетат - голяма част от тях са неграмотни.

*Селективната превенция* се извършва на основата на дефинирани рискови общности, опирайки се на социалния, образователния, икономическия и здравословния статус, които предопределят високо ниво на рисково поведение по отношение употребата на алкохол и наркотици. Съществуването на проблеми с рискови общности е посочен от 16 общини в страната, включващи население от ромски, турски или български етнос с нисък образователен и социален статус, без постоянна трудова заетост и с обичайна липса на

минимални битови хигиенни условия. 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 по-вредни модели на употреба. Разпространени примери за такава превенция са програмите за семейства, засегнати от употреба на ПАВ. За съжаление, делът на селективните превантивни интервенции в България продължава да е сравнително нисък (16% през 2015 г. и 18% през 2016 г.).

*Симптоматичната (индикативна, индикирана) превенция* има за цел предотвратяване възникването или ескалирането на негативни здравно-социални последици, свързани с употребата на наркотици и алкохол сред лица, идентифицирани като по-уязвими спрямо опасни модели на употреба. Програмите за индикативна превенция предвиждат наблюдение, оценка на състоянието и насочване към необходимите за индивида услуги. 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. Данни за проведени индикативни мерки за превенция има едва от 2012 г., като до 2016 г. делът им се повишава до 15% (НФЦНН 2017).

Токсиколог и медик от ВМА определят като крайно недостатъчни мерките, които се предприемат след първоначалното детоксикиране на лица, попаднали в спешните центрове след употреба на ПАВ. Според тях не съществува ясно изграден механизъм за пренасочване на тези лица към последващи терапии, чиято липса води до рецидиви и обезсмисля усилията в рамките на първоначалните здравни интервенции.

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)*” (Foxcroft 2013: 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 правно-икономическа среда, в която хората правят избор да употребяват или не наркотици.

Типичен пример за „екологична интервенция” са механизмите за контрол на разпространението и потреблението на значителна част от лекарствените средства, както и на алкохола и тютюневите изделия, действащи в почти всички страни. Друг пример са разпоредбите, забраняващи да се управлява автомобил под въздействието на ПАВ, включително на такива, чието приемане по принцип не е забранено (относно някои по-нови проучвания на ефективността на „екологичната превенция” вж. Sumnall and Brotherhood 2012: 22).

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. В този смисъл всички интервюирани смятат, че държавната политика трябва да се промени по фундаментален начин, свързан със създаването на условия за подрастващите да бъдат ангажирани с извънкласни и спортни занимания - дейност, която от години не се развива от държавата поради бавното възвръщане на инвестициите в този вид превенция.

По отношение на *вторичната превенция*, свързана с намаляване на вредите от проблемната употреба на наркотични вещества, съществуват работещи методики, които според служителите на НПО, ангажирани с подобни дейности, дават определени положителни резултати, въпреки ниското ниво на финансиране от страна на държавата.

След оттеглянето на Глобалния фонд за борба със СПИН, туберкулоза и малария през 2016 г., финансирането на тези програми е прекратено и съответно дейностите в един дълъг период продължават на доброволни начала, което е предпоставка за намаляване на ефективността им. Част от мерките, заложи в държавния план и стратегията по тази линия, се прилагат от съответните институции с едногодишно закъснение. В съответствие с тях районните здравни инспекции трябва да поемат дейностите по вторичната превенция, наемайки „аутрич“ работници от обществени организации и външни структури. Необходим е подзаконов акт, който да регламентира занапред държавното финансиране на НПО-та, които според повечето от интервюираните лица са най-подходящият вариант за участие на обществото в дейностите по превенция и лечение на зависимостите. Голяма част от хората, които работят в тези организации, имат лични причини за това и съответно са мотивирани в по-голяма степен да осъществяват заложените мероприятия.

Според интервюираните, запознати с темата, финансирането на държавните *метадонови програми* е недостатъчно. Лицата, които не могат да си позволят таксите в частните метадонови програми, изчакват минимум 3 - 4 години за прием в държавните. Според няколко от интервюираните това е целенасочена политика, работеща в полза на частните програми, които са превърнати в „законни дилъри“ на зависимите и много често не съблюдават целите на заместващата терапия, която би трябвало да е етап от лечението. Друг вариант на злоупотреба е свързан с факта, че само част от програмите в София имат право да пренасочват към лечение на хепатит Б, което се определя като дискриминационна практика. Здравната каса не покрива лечението на голяма част от зависимите от наркотични вещества дори когато са здравно осигурени. Съществуват варианти на здравни пътеки за лечение в токсикологиите, където се извършва детоксикация на употребяващите и лечение в психиатрия, което не винаги съвпада с нуждите на проблемно употребяващото лице.

Не съществуват финансирани от държавата терапевтични центрове и възможности за качествена психотерапия, които са основни методи за вторична превенция и съпътстваща терапия при лечение на зависимости. Нужно е активизиране на предвидените процедури за социална рехабилитация след лечението, които към момента съществуват само документално. Без такива програми рискът за рецидив се увеличава многократно.

Отговорите на въпроса, свързан с *ефективността на мерките от страна на съответните държавни органи по отношение ограничаване на предлагането на ПАВ*, варират значително. Повечето лица, извършващи дейности по ограничаване на търсенето на ПАВ, са категорични, че държавата не се справя с проблема, за разлика от лицата, ангажирани с ограничаване на предлагането, които смятат, че мерките са на задоволително ниво. Причините са свързани с един общоприет факт, че колкото и добре да работят държавните структури за борба с трафика и разпространението на ПАВ, в най-добрия случай се залавят 7 - 10% от количествата. При такъв ефект дори в държавите от Западна Европа противодействието се оценява като успешно.

Проблемите на ниво улично разпространение в РПУ и СДВР са свързани с липса на достатъчно, добре обучени и мотивирани служители поради интензивното текучество на кадри. Конкурсите са тромави като процедура и обичайно не успяват да попълнят свободните щатни места. Често работещите са от 2 до 4 пъти по-малко от тези, заложи по щат. Предлага се срочно сключване на договори, поне в СДВР и ОДП.

Полицай от патрулно-постовата дейност, криминален работник и инспектор „Детска педагогическа стая“ (ДПС) от РПУ в София, които работят по линия на уличното разпространение, признават, че не са преминали през обучения. От друга страна, голяма

част от вече подготвените кадри и по двете оси се губят поради несъответстващото на тежестта на работата ниско заплащане и несигурност от гледна точка на перспективите за работа. Съответно вече подготвените кадри се пренасочват към други възможности за реализация, като тази ситуация важи в още по-голяма степен за социалните, медицинските работници и психолозите, работещи със зависими лица.

Интервюираните, които работят в правоохранителните органи, коментират като съществен недостатък на системата залагането на планове за реализации за бъдещи периоди и съответно порочното отчитане на база количество, а не на качество на извършената работа. Това формализира дейността на служителите и ги принуждава да задържат повече лица с малки количества, обичайно за лична употреба, вместо да се опитват да достигнат до по-високото дилърско ниво.

Посочват се и други причини за неефективността на държавните органи: наличието на корупция; бавният и некачествен наказателен процес, определян като формален; липсата на наказуемост при т.нар. „маловажни случаи“ дори и под формата на административно наказание (глоба); остарялата нормативна база.

Предлага се премахване или ограничаване на вариантите за споразумения при определени дела, свързани с наркотици, както и възможността за изтърпяване на наложеното наказание лишаване от свобода при т.нар. „лек режим“ в затворнически общежития от отворен тип.

При случаите, свързани със *задържане на малолетни и непълнолетни*, въпреки общата оценка за активна работа при проверка на съмнителни лица от страна на правоприлагащите органи и наличието на достатъчно реализации по тази линия, ефектът за лицата е свързан само с тяхното регистриране и/или изпращането им на възпитателно дело към инспекторите ДПС, което е морално остаряло като метод на обществено въздействие. В такива ситуации дори не се уточнява дали лицето употребява наркотично вещество, дали употребата е инцидентна, или проблемна, дали съществува зависимост.

Инспектор от ДПС твърди, че въпреки възможното обществено недоволство, е необходимо въвеждането на глоби за родителите, спиране на социални помощи за известен период, налагане на общественополезен труд и други административни санкции при задържане на малолетни и непълнолетни с наркотични вещества. Мерките, предвидени по чл. 13 от ЗБППМН, свързани с предупреждение, назначаване на обществен възпитател, забрана или ограничаване на срещите с определени лица, се определят като неработещи и неефективни. Настаняването в социално-педагогически интернат (СПИ) и възпитателно училище-интернат (ВУИ) се случва изключително рядко с постановление на съда и прокуратурата за тежки рецидивни прояви на престъпления от общ характер. Друг е въпросът доколко сега функциониращите интернати могат да превъзпитат подрастващите. При извършено тежко престъпление лицата могат да бъдат осъдени, но служителят коментира, че дори и най-тежките присъди, без прилагането на съпътстващи мерки, са безсмислени.

При малолетни и непълнолетни липсва механизъм за реално въздействие и система от последователни действия, които да са предвидени при всеки отделен случай, което създава предпоставки за вариативност на мерките по отношение на идентични правонарушения. Посочва се липсата на информация относно институции, към които да се пренасочват родители и подрастващи в случаите на употреба.

Дори сред интервюираните, които са против регламентирането на количества за лична употреба, преобладава мнението, че притежанието на малки количества канабис, непредназначени за продажба (т.нар. „маловажни случаи“), не трябва да се санкционира с тежки наказания по НК, а по-скоро с глоби и други административни санкции, насочване

към психотерапия и лечение. Препоръчва се тяхното изваждане от НК, за да се облекчи съдебната система и да се оптимизира процесът, като се предвидят задължителни административни наказания. При рецидивни случаи с малки количества да се предвидят кумулативно и други административни наказания - общественополезен труд или административен затвор. Към настоящия момент случаите на маловажност масово се прекратяват без никакви последствия за нарушителите, освен регистрация, въпреки че отнемат значителен ресурс на МВР и съдебната система. Целесъобразно би било действащата регулация да се промени с цел оптимизиране на време, ресурси и мотивация на служителите от правоохранителната и съдебната система.

Една от най-спорните теми е свързана с *установяване на количества за лична употреба*. Според лицата, ангажирани с дейности по ограничаването на търсенето, това е препоръчително, останалите интервюирани са на обратното мнение. Според служителите на правоохранителните органи масовите случаи на задържания на лица в София са по отношение на употребяващи канабис и въпреки че през 2004 г. беше отменен регламентът с личната употреба, това продължава да се спазва като неписано правило и спрямо такива лица дела обичайно не се водят.

На противоположно мнение са служители на НПО-та, които твърдят, че нивото на репресия по отношение на употребяващите не съответства на нивото на обществената опасност на извършеното от тях правонарушение, свързано с притежаване на малки количества ПАВ за лична употреба. Различията в отношението по темата са свързани с различните приоритети на работещите по двете оси. От една страна, това ще затрудни работата по доказване на престъпленията, свързани с продажба на наркотични вещества, от друга, репресията по отношение на употребяващите създава редица усложнения - от стигматизация до пренасочване на употребяващите към новите още по-опасни ПАВ.

*Повишаване нивото на репресия* за ограничаване на предлагането, без предоставянето на алтернатива и в дисонанс с мерките по отношение ограничаване на търсенето, води след себе си значителни негативни ефекти. Все по-мащабното навлизане на нови психоактивни вещества, които са с потенциал да бъдат много по-опасни от класическите наркотици, е пряко следствие от тази промяна на режима. Комбинацията от ограничен достъп до класическите ПАВ и повишената им цена води до предпоставки за разпространение на евтини и законни заместители, произвеждани в страни от азиатския и африканския регион - т.нар. нови ПАВ.

Интервюираните служители по линия ограничаване на предлагането на наркотични вещества коментират *неспособността на държавата да изгради добро взаимодействие дори на ниво държавни структури* за ограничаване предлагането на ПАВ, а когато става въпрос за отделни министерства, по двете основни оси се създава усещане за противопоставяне по различни теми, включително усвояване на бюджети. Подобен тип противопоставяне съществува и между държавните и неправителствените структури, ангажирани по линия ограничаване на търсенето, което се задълбочава след изтеглянето на Глобалния фонд и прекратяване финансирането на НПО-та от страна на държавата и фонда.

Всички интервюирани смятат, че е необходимо засилване на взаимодействието между ведомствата и институциите с цел провеждане на комплексни мероприятия в рамките на единна политика, подкрепена на високо политическо ниво с ясно осъзнаване на приоритетното значение на тази дейност.

Четири от интервюираните лица са участвали в заседания на *НСНВ, който е основният държавен орган за прилагане на наркополитиката в България* и заявяват категорично, че начинът, по който функционира съветът, е формален и неефективен. Представителите,



които по закон трябва да са на ниво зам.-министри и главни секретари, упълномощават техни подчинени, които, освен че не винаги са компетентни по коментираните теми, нямат правомощията да наложат изпълнението на взетите решения. На практика представителите на НЦН и НФЦНН са тези, които в съответствие с европейския регламент предлагат решенията, машинално гласувани от останалите. Не се осъществява последващо прилагане дори и на принципно добре написаните политики. Липсва координация и взаимодействие между отделните ведомства. Никой не е упълномощен да контролира изпълнението на дейностите, които се залагат в политиките. Участват представители на министерства, които почти нямат отношение по темата, а не се допускат представители на НПО-та, които имат желание и възможност да допринесат за създаването и прилагането на по-качествени политики.

Според Момчил Василев, бивш директор на НФЦНН, в НСНВ се смесват два различни подхода - на политическите решения и на експертните становища. Той предлага създаването на двукамерен формат, при който експерти да обсъждат, анализират и формулират решенията, а политически отговорни лица да налагат прилагането, изпълнението и контрола на дейностите по намаляване на търсенето и предлагането. Според него в България сферата на превенцията се ръководи от чиновници, които имат типичния бюрократичен подход към проблемите и според които написването на документи е достатъчно условие за решаването им.

Налице е *общо негативно мнение относно медиите* и тяхната роля на обществен и социален регулатор по темата. Няколко лица от интервюираните смятат, че е необходим по-строг контрол на излъчваните предавания, филми и реклами в медиите, въпреки че към момента съществува държавна политика на контрол относно съдържанието и времевия диапазон на излъчване на определен тип медийни продукти. Репортажи и филми, както и ангажирането на популярни певци, актьори и общественици, биха могли да променят социалните нагласи към проблема сред подрастващите.

Изтъква се необходимостта от предоставяне на информацията от анализа в *специализираните лаборатории* за веществата, обект на изземване. Специалистите, работещи на терен по ограничаване на търсенето, както и медицинските работници, нямат достъп до нея.

Предлага се ежегодното закупуване на т.нар. „библиотека на наркотични вещества“ от Европол, съдържаща референтни вещества от всички видове заловени количества в Европа. Цената от порядъка на 40 000 лева е несъизмерима с ползите за лаборатории и болници, където е трудно или невъзможно установяването на всяко ново ПАВ. Според лекар от токсикологията на ВМА, въпреки наличието на най-съвременна техника, ако в нея не бъде предварително заложено конкретното вещество, то не може да бъде открито при кръвен анализ, което затруднява лечението на пациентите и застрашава живота им.

Служителите от МВР коментират зависимостта на делата от експертните справки на НИКК, където също не винаги се постига идентифициране на веществата като наркотични поради същите причини. Липсата на полеви тестове за изготвяне на експертни справки и недостигът на консумативи за изготвянето на последващи експертизи, които уточняват процентното съдържание и вида на наркотичното вещество, води до забавяне на процеса. Бавният процес създава *усещане за ненаказуемост*.

Темата, свързана с *процента от акцизите на тютюневи изделия и алкохол* (чл. 53 от Закона за здравето), който продължава да не се отделя за нуждите на превенцията, се дискутира като основен проблем в наркополитиката ни. Според интервюирано лице, когато държавата регламентира продажбата и печели от акцизите на законни ПАВ, а освен това не съумява да предотврати разпространението на незаконни ПАВ, трябва да носи

отговорност. Неслучайно европейското законодателство е предвидило процент от тази печалба да се отделя за финансиране на дейности по превенция и лечение.

Според Момчил Василев през 2003 г. при изготвянето на първата Стратегия по наркотиците е направен финансов разчет за предполагаемия размер, необходим за първична превенция. Заложената сума е била между 2 и 4 млн. лева, от които според него годишно се ползват не повече от 200 – 400 хил. лева. Годишният бюджет, предвиден по закон за превенция на зависимостите от ПАВ, би бил в размер на около 20 млн. лв., съобразно стойността на акциза от тютюневи изделия и алкохол. Липсата на финансиране на дейностите по превенцията и лечението на наркоманиите води след себе си редица негативни последици, включително загуба на малкото изградени специалисти - психолози, психиатри, медицински и социални работници.

## 5. Изводи и препоръки

*Изводите*, които можем да направим, са свързани с два основни сегмента от наркополитиката в България, за които разполагаме с преобладаваща позитивна оценка.

Първият сегмент обхваща наличието на качествена вторична превенция по първата ос от мерки за ограничаване търсенето на незаконни ПАВ във връзка с намаляване вредите от проблемна употреба на наркотици (осъществявана от НПО-та с подкрепата на МЗ).

Вторият сегмент обхваща осъществяването на добре организирано противодействие по линия на наркотрафика от страна на държавните органи (ГДБОП и Агенция „Митници“), ангажирани с работа по втората ос от мерките по ограничаване предлагането на незаконни ПАВ.

Причините за тази задоволителна ефективност трябва да се търсят в дългогодишното добро взаимодействие между различните структури, включително неправителствени организации, работещи съвместно за една обща цел в комбинация с достатъчно финансиране и качествено обучени и мотивирани специалисти. Тези три основни предпоставки стоят в основата на добрите резултати при прилагането на различни мерки и трябва да бъдат имплементирани като утвърден модел в осъществяване на всички елементи от наркополитиката на Република България.

„Изучаването и разбирането на човешките възприятия, нагласи и поведенчески образци в контекста на динамичния модел на административните реформи [...] трябва да бъдат дефинирани като изследователски проблем чрез концептуалния апарат на социалната психология и социологията на личността и да бъдат подложени на систематично проучване, резултатите от което да се превърнат в задължителна част от оценките на реформите.“ (Marinov 2016: 416) В този смисъл концепцията, с която подхождат заинтересованите страни в опита си да повлияят на общественото мнение чрез предизвикване на емпатия сред обществото, налагайки принципно вярната постановка за зависимия като човек, страдащ от специфично психично заболяване, е до голяма степен погрешна и достига до малка част от хората.

Предвид ограничените финансови възможности на държавата, предназначени за социално подпомагане, и високото ниво на бедност в страната, споделянето на обществен ресурс за целите на превенцията, лечението и психосоциалната рехабилитация на зависими звучи неприемливо за твърде много хора. Много по-лесна за налагане е концепцията, свързана с финансовата стойност на последващите здравни интервенции, съпоставена с цената на превенцията. Според социален работник, осъществяващ вторична превенция по намаляване щетите от инжекционна употреба на наркотични вещества, сумата, необходима за обезпечаването на целогодишната дейност в рамките на София, се равнява

на лечението на две до три лица, болни от ХИВ, което е ясен пример за съотношението „разходи - ползи“ в сферата на превенцията.

Обект на задълбочен анализ трябва да бъдат средствата, изразходвани от държавата по двете основни оси с цел оптимизация на наличните ресурси. За съжаление, нито едно от интервюираните лица не е наясно с обема на изразходваните средства по двете основни оси на наркополитиката в България.

Според анализ на Центъра за въздействие на законодателството и Фондация „Инициатива за здраве“ не съществува единна национална методика за планиране, регистриране, отчитане и контрол на финансовия ресурс, необходим за превенция, лечение, рехабилитация и намаляване на вредите от употребата на ПАВ, както и разпознаваеми и съпоставими показатели за проследяване на ефективността при използването на тези ресурси (ЦОВЗ 2015). Доколкото отсъства адекватна, своевременна и съпоставима информация, чрез която да бъде извършен задълбочен финансово-икономически анализ на необходимия и разходван публичен и частен финансов ресурс, ще трябва да се доверим на известната сентенция на Бенджамин Франклин, че „грам превенция е по-ценен от килограм лечение“.

Актуален пример за това как погрешният административен подход създава вредни девиации при прилагането на политики за превенция е публикуваното преди дни предложение за въвеждане на такси от НЦН за лицензиране на дейности по превенция, намаляване щетите от проблемна употреба, лечение и психосоциална рехабилитация. Фондацията „Център за хуманни политики“ излезе със становище, подкрепено от множество НПО-та, в което се подчертава, че до момента Министерството на здравеопазването чрез НЦН не разпределя значими средства за изпълнение на дейностите по превенция, лечение, рехабилитация и намаляване на вредите от употребата на ПАВ. Тези дейности се изпълняват по международни програми, със средства на МЗ за лечение на психиатрични заболявания, чрез дарения и самостоятелно осигурени средства от страна на организациите, които поемат почти изцяло изпълнението на дейностите по Националните програми за превенция, лечение и рехабилитация на зависимостите на Република България. Според фондацията на практика се е извършва подмяна на смисъла на съществуването и дейността на НЦН от водеща публична обществено-здравна институция по проблемите на зависимостите в административно звено към МЗ, което оказва административни услуги на различни граждани и организации.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

- Godishen доклад po problemite, svarzani s narkotitsite i narkomaniite v Bulgaria. NFTsNN, 2017 g. [Годишен доклад по проблемите, свързани с наркотиците и наркоманиите в България. НФЦНН, 2017 г.]
- Zakon za zdraveto, obn. DV. br. 70 ot 10.08.2004 g., izm. i dop., DV, br. 110 ot 30.12. 2008 g. [Закон за здравето, обн. ДВ. бр. 70 от 10.08.2004 г., изм. и доп., ДВ, бр. 110 от 30.12. 2008]
- Marinov, A. Mezhdú evolyutsiyata i sotsialnoto inzhenerstvo. S., Ivray, 2016. [Маринов, А. Между еволюцията и социалното инженерство. С., Иврай, 2016.]
- Natsionalna programa za preventsia i kontrol na HIV i seksualno predavani infektsii v Republika Bulgaria 2017 - 2020 g. [Национална програма за превенция и контрол на ХИВ и сексуално предавани инфекции в Република България 2017 - 2020 г. ]
- Naredba № 6 ot 11 april 2014 g. za usloviyata i reda za osashtestvyavane na programi za preventsia na upotrebata na narkotichni veshtestva. [Наредба № 6 от 11 април 2014 г. за условията и реда за осъществяване на програми за превенция на употребата на наркотични вещества.]
- Naglasí i upotreba na psihoaktivni veshtestva sred naselenieto na vazrast 15 - 64 godini v Bulgaria 2012. Sotsiologicheskó prouchvane, NFTs, SOVA Haris TM, 2016. [Нагласи и употреба на психоактивни вещества сред населението на възраст 15 - 64 години в България 2012. Социологическо проучване, НФЦ, СОВА Харис ТМ, 2016.]
- Sotsialno-ikonomicheska efektivnost na politikata po narkotitsite v Bulgaria za perioda 2009 - 2014 g., Tsentar za vazdeystvie na zakonodatelstvoto, Fondatsia „Initsiativa za zdrave“. [Социално-икономическа ефективност на политиката по наркотиците в България за периода 2009 - 2014 г., Център за въздействие на законодателството, Фондация „Инициатива за здраве“.]
- Tomova, T. Kontseptsiyata za politikite mezhdú ideologiyata na svobodnata konkurentsia i ratsionalnostta na publichnoto upravlenie. – V: Publichni politiki.bg, br.2, may 2011. [Томова, Т. Концепцията за политиките между идеологията на свободната конкуренция и рационалността на публичното управление. – В: Публични политики.bg, бр.2, май 2011.]
- ESPAD 2015 REPORT, Results from the European School Survey ,Project on Alcohol and Other Drugs/<http://www.espad.org/content/espad-2015-report>
- Fernandez-Hermida, JR, Calafat A, Becoña E, Tsertsvadze A, Foxcroft DR (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. 2012, p. 1570 – 1579.
- Flay BR, Biglan A, Boruch RF, Castro FG, Gottfredson D, Kellam S, Mościcki EK, Schinke S, Valentine JC, Ji P. Standards of evidence: criteria for efficacy, effectiveness and dissemination. *Prevention Science* 6. 2005, 151 – 175.
- Hall W, Degenhardt L. Adverse health effects of non-medical cannabis use. *The Lancet* 374. 2009, p. 1383 – 1391.

Hornik R, Jacobsohn L, Orwin R, Piesse A and Kalton G. Effects of the National Youth Anti-Drug Media Campaign on Youths. *Am J Public Health*. 2008 December; 98(12). 2008, p. 2229 – 2236.

Longshore D, Ghosh-Dastidara B, Ellicksona PL. National Youth Anti-Drug Media Campaign and school-based drug prevention: Evidence for a synergistic effect in ALERT Plus. *Addictive Behaviors* Volume 31, Issue 3, March 2006, Pages 496–508.

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

Shiell A, Hawe P, Gold L. Complex interventions or complex systems? Implications for health economic evaluation. *BMJ* 336: 2008, p. 1281 – 1283.

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

Werch CE, Owen DM. Iatrogenic effects of alcohol and drug prevention programs. *Journal of Studies on Alcohol* 63: 2002, p. 581 – 590.

<http://www.drugsinfo-bg.org/aktualno/stanovishte-na-npo-otnosno-vavezhdaneto-na-taksi-sabirani-ot-natsionalniya-tsentar-po-narkomanii-za-administrativni-uslugi/>

# ИЗСЛЕДВАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО: ПРИЛАГАНЕ НА ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Тихомира Костова

## Резюме

Основна задача на местните власти е да се грижат и гарантират качеството на живот и благосъстоянието на своите граждани. В последните години безпрецедентни предизвикателства ги изправят пред множество изисквания и ограничения. Междуобщинското сътрудничество е познат инструмент за справяне с част от тях. Сложен и многоаспектен, той изисква да се предвидят редица политически и социално-икономически фактори. Това, от своя страна, налага прилагане на подходящ механизъм – оценка на въздействие, за да се проследят, оценят и отделят добрите от лошите решения. Предмет на доклада са обхватът и проблемите (въпроси), които оценката на въздействието поставя по отношение на общинското сътрудничество.

**Ключови думи:** оценка на въздействие, предварителна оценка (ex ante), последваща оценка (ex post), междуобщинско сътрудничество, публични политики, местно самоуправление

## STUDYING INTER-MUNICIPAL COOPERATION: IMPACT ASSESSMENT IMPLEMENTATION

Tihomira Kostova PhD student, Sofia University

## Abstract

The main task of local authorities is to care for and guarantee the quality of life and well-being of their citizens. In the last years, the local authorities are faced in front of unprecedented challenges related to new requirements and constraints. Inter-municipal cooperation is a well-known mechanism for dealing with some of them. Being complex and multifaceted, the IMC requires to be foreseen number of political and socio-economic factors. This, in turn, requires the implementation of an appropriate impact assessment mechanism to track and evaluate good ones from bad decisions. The subject of the report is the scope and the problems (issues) that the impact assessment has on the municipal cooperation.

**Keywords:** Inter-municipal cooperation, ex ante and ex post impact assessment in inter-municipal cooperation

### 1. Въведение – обект, предмет, цел

Органите на местно самоуправление (общински съвети и кметове) правят предложения и взимат решения за множество конкретни действия, свързани с управлението и подобряването на качеството на живот в общините. Основни разлики спрямо функциите на централната власт са ограниченията, произтичащи от териториалния обхват и спектъра от мерки, които попадат в тяхната компетентност. Макар и в

последните години процесите на административна, финансова и политическа децентрализация да са парализирани, ролята на решенията и отговорностите на местните власти по отношение живота и стопанската дейност на хората на тяхната територия се повишава, като тази тенденция се изостря и с оглед на появяващите се нови предизвикателства (тероризъм, глобални климатични промени и др.). Поемането на по-голяма отговорност е свързано с наличие на подходящ инструментариум, който позволява да бъдат проследени и оценени добрите и лошите решения.

Обект на настоящия доклад е инструмента „Оценка на въздействие“ (ОВ) – неговата роля и прилагане в процеса на инициране и изпълнение на публични политики. Предмет на доклада са *обхватът* и *проблемите* (въпросите), които прилагането на инструмента „Оценка на въздействие“ поставя по отношение на междуобщинското сътрудничество. Докладът се фокусира върху изследване на въздействието както на цялостната нормативна рамка, уредена в глава осма от Закона за местно самоуправление и администрация (ЗМСМА), така и върху технологията за проучване ефектите от конкретна инициатива за общинско сътрудничество.

Основна цел на настоящия доклад е да *проучи* и *анализира* обхвата и проблемите, които извършването на ОВ поставя, както по отношение съществуваща нормативна рамка за междуобщинско сътрудничество, така и във връзка с определена инициатива и решение на местните власти за общинско сътрудничество, с оглед подобряване на водената местна политика и създаване на по-добри условия за живот и стопанска дейност. За осъществяване на така формулираната цел са определени следните изследователски задачи:

- Очертаване на концептуална и нормативна рамка на ОВ;
- Дефиниране на проблема „междуобщинско сътрудничество“ (МОС) и необходимостта от извършване на ОВ;
- Прилагане на ОВ на МОС;
- Формулиране на препоръки за ефективно прилагане на механизма ОВ.

В хода на разработване на доклада е приложен метода на документален анализ, свързан с *проучване* и *анализ* на документи и информация, в т.ч. нормативни и стратегически документи, ръководства, наръчници и др., свързани с развитието на общинското сътрудничество и прилагането на оценка на въздействие.

## 2. Изложение

### а) Очертаване на концептуалната и нормативната рамка на оценката на въздействие

Обхватът и методологията за извършване на оценка на въздействието на нормативните актове от компетентността на МС са определени в специална *Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието*<sup>1</sup>. Към момента отсъства нормативен акт, който да урежда и регламентира извършването на оценка на въздействие от органите на местна власт. За целите на настоящия доклад се вземат под внимание действащите общи разпоредби по отношение на обхвата и методологията при максимално зачитане на спецификите, произтичащи от особеностите на местното самоуправление от гледна точка на законодателство и политики.

В чл. 2 от Наредбата е посочено, че „*Оценката на въздействието е инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително*

<sup>1</sup> Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г.

върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите“. Освен за национално и местно законодателство тя може да бъде приложена и за нерегулаторни мерки. Оценката на въздействието или последствията е механизъм, който отдавна е намерил приложение в традиционно развитите и бързо развиващите се държави. Не са новост анализите, свързани с оценка на законодателни и незаконодателни предложения и инициативи, актове за изпълнение (включително делегирани). В резултат още на ранен етап - преди тяхното приемане, се идентифицират качествените и количествените промени, които могат да настъпят в икономическия, социален и екологичен живот на една страна, област и община. Благодарение на възможностите за установяване ползите и разходите, различните решения на даден проблем придобиват сравнимост, което улеснява откриването на алтернативата с най-големи сравнителни предимства. Инструментът представлява аналитичен подход за измерване на потенциалните разходи, последствията и страничните ефекти, произтичащи от бъдещи законодателни и незаконодателни промени (*приемане на нови закони, правилници, наредби, програми и решения*). Методологията на ОВ се използва за оценка на отражението и разходите, свързани с вече действащи нормативни или ненормативни документи. Оценката на въздействието е *предварителна* и *последваща*. И при двете резултатите се използват за подобряване на качеството на политическите решения и инструменти. Всичко това се осъществява посредством оценка на очаквани разходи и ползи на алтернативни решения за постигане на една и съща цел. Извършват се в средносрочен и дългосрочен план, като не бива да се ограничават единствено до ефектите върху бюджета. ОВ трябва да включва изследване на резултатите върху бизнеса (микро-, малки и средни предприятия), отделните групи население, потребители, конкуренцията и икономиката като цяло. От първостепенно значение е оценката на въздействието да вземе предвид възможните бъдещи събития и да оцени въздействието при различни начални предположения и възможни сценарии на по-нататъшното икономическо развитие.

Прието е, че ОВ следва да се извършва преди приемане на административния инструмент (*ex ante*) и след известен период от време (*ex post*). В този смисъл оценката на въздействие е *предварителна* и *последваща*. Първата се отнася до проекти на нормативни актове, за чието изработване органите на изпълнителната власт са отговорни, и бива частична или цялостна. С *предварителната* оценка на въздействието се:

- Определя и описва проблем в обществените отношения, който следва да бъде решен;
- Установяват цели, които да бъдат постигнати;
- Формулират варианти на действие, водещи до решаване на проблема;
- Оценяват въздействията на тези варианти и се определя най-подходящият от тях.

В някои случаи първоначалните очаквания не са правилни или някои ефекти не са били предвидени. При това положение *последващата* оценка (примерно една година след влизането на регулацията в сила) е важна за „фината настройка“ на административния инструмент. Целта на провежданите анализи е да се осигури качествена информация за тези, които вземат решенията. *Последващата* оценка на въздействието служи за проверка на резултатите от прилагането на поднормативни актове, незаконодателни инициативи или актове за изпълнение и делегирани актове. Тя изследва съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на инициативи, от които се очаква да имат значително икономическо, социално и екологично въздействие върху територията.



Оценката на въздействие се извършва при зачитане на принципите на *откритост, обоснованост, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност*. Механизмът предвижда активни консултации с представители на бизнеса и гражданския сектор, което е изключително важно за правилното разбиране и околичествяване на ефектите. В тази връзка проектите на регулациите, както и оценките на въздействието, следва да се публикуват в Интернет, което спомага за добра обществена информираност и дава възможност на широки кръгове от бизнеса и гражданите да участват в процеса на консултации. Освен това оценката на въздействието е своеобразен тест за „съвместимост“ на разработваното регулиране с цялостната рамка. Практиката показва, че оценяването на различни алтернативи спомага за по-доброто разбиране на цялостното законодателство и съответно за избора на по-ефективни (като съотношение разходи/ползи) инструменти. Оценката на въздействието е инструмент, чрез който се набавя информация и се извличат изводи за положителните и отрицателните страни на законодателни проекти и решения. ОВ може да докаже, че:

- Не е необходимо да се променя съществуващото състояние;
- Достатъчно е да се подобри прилагането на приетото законодателство;
- Необходимо е да се направят промени в съществуващите правни норми;

Макар и отговорните за вземането на определено решение политици да не трябва да спазват на всяка цена препоръките, произтичащи от ОВ, няма съмнение, че инструментът следва да се прилага и да е част от всеки проект за правен акт.

Дълбочината и обхватът на ОВ се определят от възможното въздействие на предложеното действие (принцип на съответстващия анализ). Колкото по-значимо може да бъде действието, толкова по-голямо трябва да бъде усилието за количествена и парична оценка. Освен това в зависимост от политическата и правната природа на подготвяното предложение, от секторните му особености и от ролята му в политическия процес, някои елементи на анализа трябва да бъдат по-добре разработени.

*Предложения за нови регулации* – когато е засегната област, която до момента не е била обект на регулиране. Специално внимание трябва да се обърне на нуждата от интервенция и дали възможните алтернативи не превишават необходимото за постигането на целите.

*Промени в съществуващи регулации* – по дефиниция в тези случаи разглежданият проблем и целите вече са дефинирани. Затова работата може да бъде ограничена до обмисляне дали проблемът се е променил след първоначалното законодателство, дали целите са същите. Ако се наблюдава промяна в общите цели, ще бъде необходимо да се потвърди дали съществуващите инструменти отговарят на променените условия и цели. Ако това не се случва, трябва да се оценят и алтернативни варианти на базата на способността им да посрещнат новите цели, но също и според гъвкавостта им. По тази причина честата промяна на инструментите при провеждането на политика може да струва твърде скъпо.

*Широк обхват на политическите документи* – анализът им по принцип би трябвало да е разширен. Различните типове действия трябва да бъдат детайлизирани в достатъчна степен за подготовката на последващи консултации.

*Програми за извършване на разходи* – когато се предлага подновяване или разширяване на съществуваща програма, предварителната оценка ще използва информацията от наличните оценки на изтичащите програми. За да се оцени добавената стойност от програмата при новите обстоятелства, възможността за прекратяване на текущите дейности трябва да бъде отчетена, когато това е приложимо. За новите програми

трябва да се използват релевантните заключения от оценките на подобни или сравними програми. Информацията за въздействието на дейности в миналото често е по-убедителна от спекулациите относно очакваното въздействие.

#### **б) Дефиниране на проблема „междубщинско сътрудничество“ и необходимостта от оценка на въздействието**

Преди да аргументираме защо е необходимо да се изследва въздействието на съществуващата нормативна рамка за общинско сътрудничество върху местните власти, тяхната нагласа и възможност да се кооперират и решават съвместно проблеми, е редно да се представи дефиниция на понятието „междубщинско сътрудничество“. В управленската практика това е *„взаимоотношение, основано на взаимно доверие и разбирателство между местните власти на две или повече общини за реализацията на конкретен проект, инициатива или за предлагане на конкретна услуга от взаимен интерес“*<sup>2</sup>. Партньорството между общини предполага обединяване на ресурсите, споделяне на отговорности и общо ползване на постигнатите от съвместни дейности резултати. В основата на концепцията за МОС е повишаването на ефективността на предоставяните услуги и постигане на икономия, изразяваща се в редуциране недостига на ресурси за предоставяне на услуги от страна на местните власти. МОС може да помогне на малките населени места да постигнат критичен праг на големина на пазара, който прави доставянето на публични услуги икономически изгодно, улеснявайки навлизането на частния сектор в тяхното предоставяне. Инструментът МОС има потенциал да отговори на голяма част от съвременните предизвикателства, пред които общините са изправени. Общината вече не е мястото, където „се случва“ целият живот на индивида или семейството. Предприятията, в които хората работят, могат да бъдат на едно място, докато техните къщи, магазини и училища да са на друго. Местните власти ще трябва се съобразяват все повече и да търсят нови възможности, за да отговорят адекватно на новите реалности, свързани с:

- Нови технологии (транспорт, комуникации);
- Терористични заплахи;
- Климатични промени;
- Нови икономически реалности (по-малко селско стопанство и индустрия; хора, които живеят на различно място от местоработата им);
- Нови културни реалности (например телевизионни училища и университети, интернет).
- Все по-високи очаквания към качеството на предоставяните услуги и живот;
- Все повече хора, които живеят в перифериите, а работят в градове.

Част от потенциалните ползи, свързани с прилагане на МОС са:

- Подобряване качеството на услугите;
- Подобряване използването на вече съществуващи ресурси;
- Допринасяне за по-цялостна политика на растеж в определена територия;
- Подобряване отношенията с други институции и партньори;
- Икономически ползи, произлизащи от икономии от мащаба;
- Подобряване на местния административен капацитет;
- По-ефективно използване на човешките ресурси;

---

<sup>2</sup> Модели за създаване на междубщинско сътрудничество в България, март 2015, София.

- Подобрена координация между общините при разрешаването на общи проблеми.

Многообразието от модели, типове и практики на МОС обуславя неговата комплексност, която крие както ползи, така и дефицити. Затова е необходима внимателна преценка на нормативните предложения и тяхната приложимост от гледна точка на съществуващата административна и политическа култура, институционален контекст и произтичащите от него особености на местното самоуправление в страната. Законодателят предварително трябва да е наясно какъв е проблемът и какви резултати иска да постигне с иницирираните законодателни промени: да насърчи като цяло общинското сътрудничество или да стимулира партньорството в определени области (социални услуги, управление на води и др.). Нормативната рамка, предписаните форми и стимули за МОС предопределят поведението и нагласата на органите на местното самоуправление за прилагане механизма при решаване на местни проблеми. Духът и съдържанието на нормативната среда могат да окажат положително или отрицателно влияние върху желанието и утвърждаването на инструмента като предпочитан сред местните власти при решаване на проблеми на територията. Доколко например изброените в регулаторната рамка (ЗМСМА) области на сътрудничество кореспондират с принципа на доброволност на МОС и съответно с правото на общините да се сдружават без намесата на държавата. Ето защо е от изключително значение да се предвидят вероятните и реални ефекти върху общините от нормативните разпоредби в ЗМСМА. Извършването на оценка на въздействие на цялостната нормативна рамка за създаване на МОС ще даде отговор дали и доколко съществуващите законови предписания ограничават, улесняват или насърчават формирането на партньорство между общини за решаване на общи проблеми; дали създадените сътрудничества са устойчиви във времето, или нетрайни, и възникват основно заради предоставяни стимули; трябва ли да се промени и как нормативната среда, за да се насърчат формите на МОС.

За тази цел се определя като наложително създаването на правила за бъдещ мониторинг и последващо оценяване, които имат за цел да:

- Дефинират основни индикатори за успешно постигане на ключовите цели (като резултат от въвеждането на промяната в законодателството или взетото нерегулаторно решение);
- Представят в общи рамки възможните мерки за мониторинг и оценка (въведена промяна в законодателството или взето нерегулаторно решение).

Вземането на конкретно решение за иницириране на общинско сътрудничество също следва да подлежи на *предварителна* и *последваща* оценка на въздействие. Към момента чл. 63, ал. 4 от ЗМСМА предвижда предложенията за сътрудничество да бъдат съпроводени единствено от анализ на въздействието върху бюджета на общината. Когато поради комплекс от причини не са възможни административно-териториални реформи, общинското сдружаване става възможно решение на проблема с неоправдано скъпото предоставяне на местни услуги и провеждане на политики. Това е инструмент, чието прилагане може да породи сериозно икономическо, социално и екологично въздействие върху територията, ако не се предвидят и минимизират вероятните негативни ефекти. Повече от наложително е в обосновката и мотивираните становища да присъства предварителна оценка на въздействието, в т.ч. икономически, социални и екологични последици.

Преди всичко местните власти следва да си отговорят на въпроса дали е наложително да се предприеме партньорство с друга община за решаване на конкретния проблем, както и в каква степен той засяга другата община. Има и ред други важни

въпроси, които проследяват вероятните икономически, социални и екологични въздействия, а именно:

- Съществуват ли по-ефективни и ефикасни решения за преодоляване на проблема от сдружаването между две или повече общини?
- С какъв характер (постоянен или временен) и с каква юридическа форма ще бъде сътрудничеството?
- Поносими ли ще бъдат разходите за създаване и последващо управление на съвместни структури?
- Има ли опасност от дублиране на функции на местната администрация и новосъздадената междуобщинска структура?
- Съвместното предоставяне или делегиране от една община на друга на услуги ще доведе ли до увеличаване или закриване съществуващи работни места?
- Ще бъде ли нарушен принципа на териториален достъп на предоставяне на определени услуги?
- Има ли риск определена група от потребители на територията на една от общините участници да не може да получава услугата или да я получава на по-висока цена?
- Има ли риск от понижаване досегашното качество на предоставяните услуги за част от потребителите?
- Нарушава ли се конкуренцията при създаване на съвместно ЮЛ със стопански характер за предоставяне на публични услуги?
- Ще имат ли и какво отражение върху околната среда предприетите мерки върху територията на общините?

**в) Прилагане на оценка на въздействието на междуобщинското сътрудничество – обхват и проблеми, които поставя**

*Функции на ОБ на МОС:*

- Подобряване на разбирането за реалните ефекти от действията на местните власти (инструмент за анализ);
- Повишаване на ефективността и ефикасността на местната администрация (инструмент за рационалност);
- Интегриране на множество политически цели (инструмент за координация);
- Подобряване на прозрачността и отговорността на местните власти (инструмент за консултации);
- Подобряване на нивото на отчетност от страна на общината чрез доставяне на по-екстензивна информация и демонстрация как нейните решения работят за решаване проблемите на общността (инструмент за отчетност).

*Рамка и цели на ОБ на МОС:*

Оценката на въздействието има за цел да структурира процеса на вземане на политически решения. Тя трябва да се адаптира към субекта на предложението и да се прилага по гъвкав начин. Извършването на ОБ следва да включва отговор на няколко основни въпроса:

- Каква е същността, големината и развитието на проблема?
- Какви цели трябва да бъдат преследвани?

- Какви са основните политически алтернативи за постигането на тези цели?
- Какво е възможното икономическо, социално и екологично въздействие на тези алтернативи?
- Какви са предимствата и недостатъците на основните алтернативи?
- Как могат да бъдат организирани наблюдението и оценката в бъдеще?

Сложността и комплексността на разглежданата проблематика определят съдържанието и рамката на конкретната оценка на въздействие. Ключовите аналитични стъпки са:

- Дефиниране на проблема;
- Определяне на целите;
- Разработване на основни варианти на действие;
- Анализ на въздействията на вариантите;
- Сравняване на вариантите;
- Мониторинг и оценяване.

Настоящият доклад се фокусира върху обхвата на две различни оценки на въздействие, по отношение на:

- ***(Ново)въведената обща нормативна рамка в Закона за местно самоуправление и местна администрация, регламентираща общинското сътрудничество:***

Въз основа на стъпките и с оглед спецификата на проблема „междубщинско сътрудничество“ е определен следният обхват на предварителна частична оценка на въздействие на нововъведените (2018 г.) законодателни промени в глава осма – „Общинско сътрудничество“ от ЗМСМА, за които законодателят не е извършил предварителна оценка:

- 1) Контекст на нормативната уредба;
- 2) Анализ на сегашното състояние;
- 3) Обоснованост на предложените промени;
- 4) Разходи за съобразяване с разглежданите текстове в ЗМСМА;
- 5) Засегнати страни от действието на ЗМСМА;
- 6) Разработване на варианти на действие;
- 7) Анализ на първи вариант;
- 8) Анализ на втори вариант.

От първостепенно значение е да се провери доколко е необходимо да бъдат предприети каквито и да било действия. Ключови въпроси в тази насока са:

- *Защо и какъв проблем се решава с промените в глава осма – „Общинско сътрудничество“, ЗМСМА? –* Проблемите, които измененията в регулативната рамка решават, може да са свързани с подкрепа на МОС спрямо други административно-териториални реформи; подкрепа и насърчаване на общините да решават местни проблеми в определени области с инициране на партньорства и др.;
- *Какво се очаква да се постигне с определените законови промени в глава осма – „Общинско сътрудничество“, ЗМСМА? –* минимизиране на недостатъците от ограниченията в мащаба; повишаване на качеството на местни услуги в малките общини, където това е проблем; подобряване на

финансовото състояние и капацитет на малките общини за провеждане на местни политики и др.

По отношение на взетите *решения* за извършване на промяна, оценката следва да отговори на следните въпроси:

- Какви законодателни и незаконодателни варианти на промените са разгледани?
- Има ли предпочитан вариант? Защо?
- Кой подкрепя отделните варианти?

При отчитане на въздействието на предпочитания вариант оценката предоставя информация относно:

- Ползите от предпочитания (ако има такъв) или основните варианти;
- Разходите за предпочитания (ако има такъв) или основните варианти;
- Последиците за предприятията (микро-, малки и средни);
- Ще има ли значително въздействие върху местните бюджети и администрация?
- Ще има ли друго значително въздействие?

Освен предварителна е необходимо да бъде извършена и последваща оценка, за да се изследва и анализира съотношението между поставените цели и постигнатите резултати от прилагането на новата нормативна уредба. Обхватът на последващата оценка следва да съдържа:

- 1) Цели на последващата оценка;
- 2) Проучване на причините за приемане/изменение на нормативен акт;
- 3) Оценка на въздействията (икономическо, социално, екологично) от прилагането на нормативния акт;
- 4) Изводи и препоръки;
- 5) Осигуряване на публичност.

При определянето на обхвата и структурата на оценката се използват някои или всички от следните критерии:

- 1) *Постигане на целите* – степента, в която целите от реализираната политика и/или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;
- 2) *Ефективност* – степента, в която постигането на целите от реализираната политика и/или от изменението в нормативния акт се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;
- 3) *Ефикасност* – постигането на максимални резултати от използваните ресурси от реализираната политика и/или от изменението на нормативен акт;
- 4) *Устойчивост* – степента на трайно решаване на идентифицираните проблеми;
- 5) *Ползност* – степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

Във връзка с *последващите действия* оценката на въздействие следва да предостави информация за това кога се очаква да се извърши преглед на резултатите от прилагането на промените.

- **Формиране междуведомствена управляваща група**

За да се извърши ОВ на промените в нормативната рамка следва да се формира широка междуведомствена група, която трябва включва представители най-малко от Министерството на регионалното развитие и благоустройство, Националното сдружение на общините в Република България, неправителствени агенции и организации в областта на местното самоуправление. Включването на други ведомства на ранните етапи улеснява постигането на споразумение по време на консултациите. Структурата обезпечава със специализирани ресурси и дава по-широка перспектива на процеса.

- **Решението и изпълнението на конкретна инициатива за междуобщинско сътрудничество:**

Конкретни междуобщински инициативи и споразумения също следва да бъдат подложени на предварителна и последваща оценка на въздействие с оглед ефектите и резултатите от тяхното прилагане върху територията и местното население. Предварителната оценка трябва да включва:

- 1) Описание на състоянието на проблема или проблемите (причината/ите за МОС);
- 2) Описание на територията и средата;
- 3) Обоснованост на решението за инициране на МОС;
- 4) Консултиране с експерти и заинтересовани страни;
- 5) Разработване на основни варианти на действие;
- 6) Анализ на въздействията на вариантите;
- 7) Сравняване на вариантите;
- 8) Избор на вариант;
- 9) Определяне на административните и други разходи за участващите общински и други структури и местното население;
- 10) Канали за комуникация и осигуряване на публичност (на територията на двете общини).

Доколко наложително е предприемането на действия за инициране на конкретна междуобщинска инициатива следва да се провери отново със следните въпроси:

- *Защо и какъв проблем (или проблеми) решава предложението за общинско сътрудничество?* – МОС може да е насочено към постигане на конкретна цел и решаване на определен проблем или да представлява рамково споразумение за принципно сътрудничество в повече от една области, които са от интерес за общините участници. Отговорът на този въпрос ще позволи да се изясни какъв би бил най-подходящият обхват на формата на сътрудничество с оглед на неговото ефективно структуриране, функциониране и управление;
- *Какво се очаква да се постигне с реализирането на предложението за общинско сътрудничество?* – Какви се крайните резултати, до които ще доведе решаването на проблема (проблемите). Например: повишен достъп и качество на предоставяните публични услуги за по-голям брой хора; по-ефективно използване на отпадъците в общините; увеличаване на броя на туристите на територията на двете общини и др.

Преди взимането на *решения* за извършване на промяна оценката следва да отговори на следните въпроси:

- Какви законодателни и незаконодателни варианти на решение (политика) за справяне с конкретния проблем са разгледани?
- Има ли предпочитан вариант? Защо?

- Кой подкрепя отделните варианти?

При отчитане на *въздействието* на предпочитания вариант оценката предоставя информация за:

- Ползите от предпочитания вариант (ако има такъв) или от основните варианти;
- Разходите за предпочитания вариант (ако има такъв) или за основните варианти;
- Последиците за предприятията (микро-, малки и средни);
- Ще има ли значително въздействие върху бюджета (местен, национален, др.) и администрациите на участващите общини?
- Ще има ли друго значително въздействие?

Последващата оценка от реализирането на конкретно междуобщинско сътрудничество включва:

- 1) Цели на последващата оценка;
- 2) Проучване на причините за приемане/изменение на нормативния акт;
- 3) Оценка на въздействията (икономическо, социално, екологично) от прилагането на нормативния акт;
- 4) Изводи и препоръки;
- 5) Осигуряване на публичност.

Във връзка с *последващите действия* оценката на въздействие следва да предостави информация относно това кога се очаква да се извърши преглед на резултатите от осъществяването на междуобщинското сътрудничество.

- **Формиране на междуобщинска комисия**

Извършването на *предварителна* и *последваща* оценка на конкретни междуобщински инициативи изисква формиране на специализирана междуобщинска комисия с представители на експертно ниво от двете общини – участници в МОС. Препоръчително е в комисията да бъдат включени и външни експерти (различен профил), както и представители на други организации, които участват в сътрудничеството.

#### **г) Формулиране на препоръки за ефективно прилагане на механизма „оценка на въздействието“**

Идентифицирани са следните ключови препоръки по отношение на прилагането на инструмента „оценка на въздействие“ в областта на междуобщинско сътрудничество:

- Необходимо е да се разработи специална методика за осъществяване на предварителна и последваща оценка на въздействие на конкретни инициативи за междуобщинско сътрудничество;
- Наложително е извършването както на предварителна, така и на последваща оценка на предложенията за общинско сътрудничество;
- Освен по отношение на въздействието върху бюджета на общината предложенията за общинско сътрудничество следва да бъдат оценени от гледна точка на икономическите, екологични и социални последици върху територията.

### **3. Заключение**

Основна задача на местните власти е да се грижат и гарантират качество на живот и благосъстояние на своите граждани. В последните годините те са изправени пред



непрекъснато нарастващ брой на ограничения и изисквания, свързани с безпрецедентни предизвикателства относно институционалната уредба и прилагането на принципите на местно самоуправление – политика на строги ограничения, демократични дефицити, нови технологии, миграция, изменение на климата, тероризъм и др. Ситуацията се усложнява и от непрекъснато нарастващите потребности на гражданите за получаване на повече и по-качествени публични услуги. В редица западни държави междуобщинското сътрудничество е вече утвърден инструмент за ефективно справяне с голяма част от проблемите, пред които са изправени местните власти. В България все още се правят плахи стъпки в посока нормативно регулиране и практическо прилагане за преодоляване на местни проблеми. Сложността и многоаспектността на механизма за общинско сътрудничество предполага задължително използване на инструмента „оценка на въздействие“, за да се проследят и оценят реалните ефекти върху територията и гражданите. Последствията от непредвидени рискове могат да имат сериозно отражение върху политиката и възможностите за бъдещо развитие на територията. Ето защо извършването на оценка на въздействие е ключова стъпка в определянето едновременно на регулаторни и нерегулаторни мерки в сферата на междуобщинското сътрудничество.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Zakon za mestno samoupravlenie i administratsia, v sila ot 17.09.1991 g., dop. DV. br.103 ot 28.12.2017 g., izm. i dop. DV. br.7ot 19.01.2018 g., izm. DV. br.21 ot 9.03.2018 g. [Закон за местно самоуправление и администрация, в сила от 17.09.1991 г., доп. ДВ. бр.103 от 28.12.2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.7от 19.01.2018 г., изм. ДВ. бр.21 от 9.03.2018 г.;

Naredba za obhvata i metodologiyata za izvarshvane na otsenka na vazdeystviето, prieta s PMS № 301 ot 14.11.2016 g., obn., DV, br. 91 ot 18.11.2016 g., v sila ot 18.11.2016 g. [Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г.;

Modeli za sazdavane na mezhduobshtinsko satrudnichestvo v Bulgaria, mart 2015. Sofia, Proekt „Ukrepvane kapatsiteta na NSORB i balgarskite obshtini chrez satrudnichestvo s mestnite vlasti v Norvegia“; Programa BG11 „Izgrazhdane na kapatsitet i institutsionalno satrudnichestvo“, Norvezhki finansov mehanizam 2009 - 2014 [Моделите за създаване на междуобщинско сътрудничество в България, март 2015. София, Проект „Укрепване капацитета на НСОРБ и българските общини чрез сътрудничество с местните власти в Норвегия“; Програма BG11 „Изграждане на капацитет и институционално сътрудничество“, Норвежки финансов механизъм 2009 – 2014]

Rakovodstvo za izgotvyane na otsenka na vazdeystviето na zakonodatelstvoto, 2014. Ministerski savet. [Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, 2014. Министерски съвет.]

Narachnik za izgotvyane na otsenka na vazdeystviето na zakonodatelstvoto na mestno nivo, mart 2008. Institut za pazarna ikonomika. [Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво, март 2008. Институт за пазарна икономика.]

Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009, SEC(2009) 92.

# КАПАНЪТ „СИНДРОМ НА РОДИТЕЛСКОТО ОТЧУЖДЕНИЕ” – МЕЖДУ НАУКАТА И ИДЕОЛОГИЯТА

Георги Станков

## Резюме

*Статията изследва критично теорията за „синдрома на родителското отчуждаване”, която набира популярност през последните години и за чието въвеждане в българското законодателство се застъпват различни организации, групи и кръгове. Авторът прави обзор на наличната литература по темата и заключава, че според мнозинството изследователи в настоящия си вид теорията не отговаря на научните стандарти и е непригодна да се материализира в нормативна регулация.*

*Ключови думи: семейно право, отчуждаване*

## THE TRAP “PARENTAL ALIENATION SYNDROME” – BETWEEN SCIENCE AND IDEOLOGY

Georgi Stankov, PhD student, Sofia University

## Abstract

*The article critically explores the theory of “the Parental Alienation Syndrome”, which has been gaining in popularity for the past several years and whose incorporation into Bulgarian legislation has been advocated by various organizations, groups and circles. The author summarizes the available literature on the topic and concludes that according to the majority of researchers, in its current form the theory does not come up to scientific standards and is inappropriate to embody in regulation.*

*Key words: family law, expropriation*

## Въведение

В работата ми с деца и родители има случаи на бивши съпрузи в конфликт и знам, че той влияе неблагоприятно на емоционалното състояние на децата. Доста съм размишлявал за сложните психични съдържания и динамичните процеси, през които преминават конфликтните страни, както и за ограничените възможности на професионалистите и институциите да помогнат за разрешаването на конфликта, ако замесените в него нямат капацитета за това. Понякога единственото решение остава постановлението на съда, а в такива случаи експертното мнение често е съдбоносно. Ето защо е важно политиките за реформа в семейното право и защита на правата на родителите и децата да кореспондират с научните стандарти. Настоящият текст има за цел да разгледа критично една проправяща си път теория - за „синдрома на родителското отчуждение” (СРО) и да допринесе за започване на научен и обществен дебат по тази тема.

## 1. Българската ситуация – път, постлан с добри намерения

Когато се говори за семейства или бивши семейства в конфликт и за преживяванията на децата в този конфликт, през последните години в България все по-рядко се използват неутрални термини като „деца в родителски конфликт”, и все по-масово се използва терминът „синдром на родителско отчуждение.” Всеки специалист по контент анализ, който изследва медийното съдържание по темата в България, ще констатира, че публичното пространство е obsesed от едностранчивото и еднотипно представяне на термина, при това представяно винаги с убедеността, че това е научно доказан факт. От всички материали по темата, които могат да се намерят в масовите медии, има само един текст от група майки, който разкрива алтернативна гледна точка (Lilova & Doucheva, 2018). Това деформирано говорене идва както от страна на професионалисти, така и от непрофесионалисти в областта на психологията. Подвеждащо е обаче, ако се премълчават част от истините, свързани със СРО – а именно, че неговата научност е под въпрос, и че не може и не бива да се създават политики без адекватна научна дискусия, каквато в момента липсва. В този ред на мисли, прави ми впечатление отсъствието на какъвто и да е научен дебат за синдрома на родителското отчуждение в България. Като че ли с въвеждането в употреба на един чуждестранен термин, научната ни общност е останала в началото на 90-те години на 20 век и е проспала последния четвърт век, през който научният свят дискутира този въпрос.

В интервю за предаването „Денят започва” (Nikodimov, 2017) по БНТ психологът Йордан Тодоров заявява, че „отчуждаването може да го тласне [детето – б. а.] в лоши среди, може да се стигне до наркотици, може да се стигне до агресия.” Както ще стане ясно по-долу, тази позиция е проблематична поради липсата на лонгитюдни изследвания, проследяващи развитието на децата и поради липсата на доказана каузалност. В момента психологията не може да застане зад подобни обобщаващи твърдения.

Проблемът може да стане по-сериозен обаче, ако СРО стане част от политиките за реформа в семейното право. Тази идея се прокарява все по-често в различни формати. Красноречив пример е едно заседание на парламентарната Комисия по въпросите за децата, младежта и спорта (43-to Narodno sabranie, 2016), проведено с участието на омбудсмана на републиката Мая Манолова и на външни експерти и представители на неправителствени организации. На заседанието психологът Галина Кубратова, вещо лице към Софийския градски съд, казва, че „отчуждените деца развиват много тежки емоционални и психически проблеми в бъдеще, които ги съпътстват цял живот.” Кубратова добавя, че няма регламентирана процедура за идентифициране на наличието на СРО и настоява за въвеждането ѝ.<sup>1</sup> Участници в заседанието се застъпват за легализирането на понятието СРО, което да дава възможност за отнемане на децата от категоризираните като „отчуждаващи” родители.

Под патронажа на омбудсмана на републиката през декември 2018г. във Варна се провежда конференцията "Правата и интересите на детето при родителски конфликт и родителско отчуждаване", в която участват магистрати, психолози, представители на публичния сектор и дори на православната църква. Участниците демонстрират

---

<sup>1</sup> Бих добавил, че освен процедура, у нас не съществува и инструментариум, който да се използва от психолозите, което донякъде обяснява защо различни експертизи, изготвени от различни вещи лица по един и същи случай, могат да водят до различни заключения. Ето как се появява рискът един чисто научен по своята природа разговор за това дали СРО отговаря на регулациите и критериите за провеждане на научни изследвания, може да се прехвърли на нивото на нормативната регулация и да пренесе своята проблемност и на политическо ниво.

загриженост и желание за преодоляване на проблема с конфликтите между родители (Arakelyan, 2018), а някои предлагат преразглеждане на Семейния кодекс, Закона за домашното насилие, Гражданско-процесуалния кодекс и Наказателния кодекс (Darik radio, 2018).

Терминът „синдром на родителското отчуждение” навлиза в активния речник на много професии, дори когато хората в тях нямат необходимата научна подготовка, за да преценят неговата релевантност. Хора извън тесния психологически професионален кръг настояват, че съществува явление, наречено Синдром на родителското отчуждение и настояват то да влезе в законодателството. Адвокати се застъпват синдромът на родителско отчуждение да се изведе като специфичен текст в законодателството (Nedeva, 2019). Съдии заявяват, че при синдром на родителско отчуждение децата трябва да се отнемат от отчуждаващия родител (Шева, 2018). Има психиатри, които описват характеристиките на порасналото дете със СРО, без да могат да потвърдят с данни своите твърдения (Glas, 2018). Експлоатирането на темата е очевидно в контекста на борбите между различни групи: организации на бащи, организации на майки, организации за защита на правата на децата и т.н., които разчитат темата за правата на родителя и правата на децата по различни начини и от различни перспективи. В търсенето на аргументи за всяка страна, науката лесно пада жертва на идеологията.

Струва ми се, че темата за синдрома на родителското отчуждение, колкото и да е близка до професиите, ангажирани в семейното право, следва най-напред да се разгледа от психологическата общност, която да се обедини около общо разбиране на научната валидност на теорията. Смятам, че е редно да започнем този дебат от една безспорна изходна позиция – не може психолозите да бъдат съгласни да се създава нормативна регулация без наличието на научна регулация. В настоящата статия ще изложа редица данни за това, че мнозинството изследователи имат сериозни критики към научната валидност на СРО.

Проучвайки множество публикации по темата, установих, че синдромът на родителското отчуждение далеч не е общоприета теория, че липсват емпирични данни, които да потвърждават теорията в нейната цялост и че мнозинството от специалистите са силно скептични относно неговата валидност и надеждност.

Независимо от тези смущаващи данни, през последната година в България тече кампания за въвеждане на СРО в законодателството. В този смисъл, дори и да са водени от добри подбуди и за справедлива кауза, чрез сляпото си застъпничество за неясна теория някои български психолози **напускат полето на науката и се придвижват към полето на идеологията.**

Съществува риск тази теория да бъде въведена в семейното право, без да сме запознати с актуалните научни дискусии по темата. В САЩ тези дискусии текат повече от четвърт век. Смятам, че е в противоречие с професионалната мисия и етика на психолозите 1) да използваме като експерти терминология без достатъчна експериментална подкрепа, без да съответства на научната регулация и без да фигурира в основните документи за класификация на разстройства на психичното здраве и 2) да допускате безкритично и дори да поощряваме тази терминология да бъде включена в законодателството и да се превърне в нормативна регулация.

## **2. Теорията за „синдром на родителското отчуждение”**

Редица изследвания сочат, че при раздяла на родителите, настъпва промяна в начина, по който те и децата им възприемат връзката помежду си. Много ценен принос в това отношение имат изследванията на въздействието на развода върху децата, проведени от

Уолърщайн и Кели през 70-те години на 20 век. В поредица от статии те проследяват тенденциите в поведението и емоционалната привързаност на 131 деца от Калифорния и техните родители в продължение на година след развода, както и начините, по които всички засегнати страни се справят с промяната (Wallerstein and Kelly, 1975). Данните сочат, че появата на емоционална дистанция между деца и родители е възможен резултат от раздялата, като допускат, че децата могат да се почувстват отчуждени поради ред причини (Wallerstein and Kelly, 1976). Следващи изследвания изтъкват възможните трудности в приспособяването на деца от разделени семейства, както и вероятността от влошаване на отношенията между родител и дете (Rowen and Emery, 2014; Fosco & Grych, 2009), по-високи нива на усещане за безнадеждност и по-ниски нива на привързаност към родителите (Buehler & Welsh, 2009). Поставени в ситуация на родителски конфликт, децата могат да влязат в триангулация<sup>2</sup> и да им се наложи да изберат адаптивен механизъм, макар че емоционалната цена може да е висока (Garber, 2014). Възможно е преживяването на родителски конфликт и раздяла да повлияе дългосрочно негативно на децата, а в някои случаи се открива значима статистическа връзка между преживян родителски конфликт в детска възраст и депресивна симптоматика в зряла възраст (Schmidtgal et al., 2000).

През 80-те години на 20 век детският психиатър д-р Ричард Гарднър (1931 - 2003) доразвива вече придобилата популярност сред професионалистите тема за проблематичните отношения дете - родител в собствена теория: „синдром на родителското отчуждение”. От по-късна перспектива може да каже, че за разлика от изследователите преди него Гарднър „съществено измести фокуса на този конструкт - от клинично полезно динамично описание към патологичен синдром, който може да бъде диагностициран сред децата на разведени родители” (Garber, 2004).

Според дефиницията на своя автор, „синдромът на родителското отчуждаване (CPO) е детско разстройство, което възниква почти изключително в контекста на спорове за упражняване на родителски права. Основното му проявление е кампанията на детето за очерняне на единия родител, кампания, която няма оправдание. Тя произтича от комбинацията на програмиране (промиване на мозъка) с индоктринации на родителя и от собствения принос на детето към очернянето на таргетирувания родител. Когато съществува истинско родителско насилие и/или пренебрегване, враждебността на детето може да бъде оправдана и следователно обяснението на синдрома на родителското отчуждаване за враждебността на детето не е приложимо” (Gardner, 2002: 95).

Wood (1994) посочва, че според теорията за синдрома на родителското отчуждение, когато децата показват отрицателни и враждебни, или дори само двойствени и противоречиви чувства към бащите си, или ако по време на развод дават данни, че бащите им са злоупотребявали с тях, това поведение най-често се случва под влияние на майката. Счита се, че има две движещи сили на процеса: детето и родителят, с когото то е катексирано<sup>3</sup>, описван като „обвиняващият родител”, като действията на „обвинявания родител” нямат връзка с негативните чувства на детето към родителя или с твърденията срещу него/нея (Faller, 1998). Гарднър вярва, че е лесно да се насади CPO в децата, защото те са когнитивно незрели и податливи на внушения (Gardner, 2006).

---

<sup>2</sup> Триангулация в семейството е механизъм за манипулиране, при който единият родител не комуникира директно с другия, а използва детето, за да му предаде някакво послание, като по този начин образува триъгълник. Триангулацията води до форма на разделяне, при което единият родител манипулира връзката между детето и другия родител, като контролира комуникацията между тях.

<sup>3</sup> Cathached – от термина катексис (cathexis), въведен в психоанализата от Зигмунд Фройд, за да обясни влагането на силна психична и емоционална енергия в даден човек, обект или идея.

И други автори говорят за отчуждение, но Gardner (2001) настоява, че СРО не е просто „родителско отчуждение“, а именно „синдром на родителското отчуждение.“ Той се разграничава от понятието „родителско отчуждение“ и подчертава значението на термина „синдром“, като се позовава на дефиницията на синдром като „кълъстър от симптоми, появяващи се заедно, които характеризират специфично заболяване.“ Гарднър въвежда ролята на „отчуждаващия родител,“ когото нарича още „програмиращ родител“ - него той държи отговорен за появата на враждебност от страна на детето към другия родител. СРО изначално предполага две страни, в която едната страна е потърпевша жертва, а другата манипулатор и психологически насилник (пак там, с. 612).

### **Симптоми и степени на „Синдрома на родителското отчуждение“**

Гарднър формулира осем симптома на синдрома на родителското отчуждение, които обикновено се проявяват едновременно в детето:

1. Кампания на очерняне.
2. Слаби, абсурдни или лековати рационализации за неодобрението.
3. Липса на амбивалентност.
4. Феноменът „независим мислител.“
5. Рефлексивна подкрепа на отчуждаващия родител в родителския конфликт.
6. Липса на вина за жестокостта и/или експлоатацията на таргетируания родител.
7. Заемане на сценарии.
8. Разпространение на враждебността към приятелите и/или разширеното семейство на таргетируания родител (Gardner, 2002, с. 97).

### **Какво представляват по същността си осемте симптома?**

Симптом	Описание
Кампания на очерняне.	Негативно говорене и отношение към таргетируания родител, което се води от обвиняващия родител в неговата или нейната индоктринация на детето. Другият компонент на симптома е собственият принос на детето към това очерняне.
Слаби, абсурдни или лековати рационализации за неодобрението.	Отчужденото дете сочи недостоверни или тривиални причини за негативното му отношение към таргетируания родител и за това, че не желае да бъде във връзка с него.
Липса на амбивалентност.	Докато често отношението към родителите е амбивалентно (т.е. отчитат се техните положителни и отрицателни страни) и чувствата могат да са смесени, при СРО няма двойственост. Отчужденото дете вижда единия родител като изцяло добър, а другия – като изцяло лош.
Феноменът „независим мислител.“	Детето обяснява своята съпротива да вижда непредпочитания (таргетируания) родител като произтичаща от собствената му независима мисъл и не е резултат от влиянието на другия родител.
Рефлексивна подкрепа на отчуждаващия родител в родителския конфликт.	При всеки един спор или неразбирателство, детето винаги избира страната само на единия родител (отчуждаващия) и се противопоставя на таргетируания

	родител.
Липса на вина за жестокостта и/или експлоатацията на таргетирия родител.	Въпреки негативното говорене и проявите на неуважение, пренебрежение и отхвърляне спрямо таргетирия родител, отчужденото дете не изпитва угризения за начина, по който се държи.
Заемане на сценарии.	Отчужденото дете разказва фалшиви истории и изкривени реалности за таргетирия родител, които са „абсорбирани” от него под въздействието на отчуждаващия родител.
Разпространение на враждебността към приятелите и/или разширеното семейство на таргетирия родител.	Отчужденото дете пренася отчуждението и нежеланието си да се среща с таргетирия родител върху неговото обкръжение и роднини, дори ако те не са извършили нищо срещу него или програмирация родител.

СРО се проявява в три степени: лека, умерена и тежка (Burrill, 2006). В лека степен не се наблюдават всички симптоми, но с развитието на състоянието към умерена или тежка степен всички или почти всички симптоми вече са налице, твърди Гарднър.

При леката степен на СРО детето може да отказва контакт с таргетирия родител, но когато такъв контакт се осъществи, то изпитва радост. На този етап детето все още може да се дистанцира от програмирането на отчуждаващия родител по отношение на таргетирия родител. При умерената степен симптомите са силно изразени и има значителни проблеми при контакта: детето упорито отказва да установи връзка с таргетирия родител, но все пак започва да отговаря и се стига до осъществяване на контакт, когато отчуждаващият родител отсъства. При тежката степен детето вече е интернализирило фалшивия отрицателен образ на таргетирия родител, насаждан от отчуждаващия родител. На този етап то твърдо и без обективни причини отказва контакт с таргетирия родител (Voch-Galhau, 2018). В зависимост от степента на синдрома се прилагат различни интервенции и се препоръчват различни съдебни действия. При тежка форма на СРО според Гарднър е необходимо съдът да отнеме детето от отчуждаващия родител и то да заживее с таргетирия родител, а на отчуждаващия родител може да се забрани да поддържа контакт с детето.

### **Ролята на СРО в правната система**

Sauber (2006) сочи, че функцията на един експерт в спор за упражняване на родителските права може да бъде както описателна (експертът представя актуалния статус на детето), така и предписателна (експертът препоръчва изпълнението на конкретни мерки и действия). Някои съдии не разчитат на експертните предложения и препоръки при създаване на собствено мнение, докато други се позовават изцяло на тях. Когато Гарднър е в зенита на славата си, „синдромът на родителското отчуждение” става често цитирано основание за вземане на съдебни решения в американските съдилища, а Гарднър и неговите привърженици изразяват надежда той да стане стандартна част от съдебните експертизи (пак там, с. 30). Показания за наличие на СРО са използвани предимно в семейните съдилища и по-рядко в криминалните (Hoult, 2006).

Гарднър много активно работи със семейства в развод и с готовност изразява пред съда експертното си мнение при спорове за упражняване на родителските права, като се опира на собствената си теория за СРО. С личното си участие в делата той оказва значително влияние върху практиките на съдебната система в САЩ (Wood 1994, с. 1367).

Смятам, че е важно да се има предвид още едно съществено обстоятелство: голяма част от случаите, по които работи д-р Гарднър, са спорове за упражняване на родителските права, в които се изказват обвинения за сексуална злоупотреба от страна на единия родител спрямо детето. Дори първото описание на СРО като особено психично разстройство е в статията „The Parental Alienation Syndrome and the Differentiation between Fabricated and Genuine Child Sex Abuse” от 1987г. (Sperry, 2006). Предположението му е, че майките често подтикват децата да правят фалшиви обвинения в сексуално насилие срещу бащите си, които се използват за оправдаване на нежеланието им да прекарват време с тези бащи (Clarkson & Clarkson, 2008). В тази връзка д-р Гарднър създава собствени инструменти за идентифициране на сексуално насилие и те стават основните му средства за доказване на СРО.

За да си представим приложението на теорията на д-р Гарднър, ще илюстрираме с един от случаите, станали най-известни сред професионалните кръгове (адвокати, съдии, психиатри и психолози) - случаят Манди.

*През 1990г. Манди е на 4 години. Родителите ѝ са разделени и детето живее с майката. При връщането си у дома след едно посещение при бащата, Манди разказва на майка си, с детайлно описание, как бащата е злоупотребил сексуално с нея. Майката се обръща към Службата за закрила на детето и неин служител интервюира детето. Служителят стига до заключение, че разказът на детето е измислен. Медицински преглед не установява следи от насилие. При разглеждането на исканията и на двамата родители за реда на упражняване на родителските права, съдията решава, че разказът на 4-годишната Манди не е напълно последователен и че майката я е „програмирала” да говори определени неща за баща си. Опирайки се на теорията на д-р Гарднър за „синдрома на родителското отчуждение”, съдът дава на бащата да упражнява родителските права, а на майката е забранено да има контакт с детето си заради увреждащия ефект от поведението ѝ върху детето и отношенията му с неговия баща.*

Случаят „Манди” не е първият, при който СРО се използва като аргумент в полза за съдебно решение, но е първият, придобил по-широка популярност и става повод повече специалисти да проявят интерес към „синдрома на родителското отчуждение” като теория и методология.

### **Измерване на СРО**

Гарднър конструира два инструмента за измерване наличието на СРО: The Sexual Abuse Legitimacy Scale (SALS) и по-късно Protocols for Sex-Abuse Evaluation (Faller, 1998). Те са предназначени да изследват случаи на предполагаемо сексуално насилие от страна на родител към детето му. Това е и главна област на експертност на д-р Гарднър, който вярва, че за да получат пълните родителски права, майките умишлено обвиняват бащите в несъществуващо насилие и го използват като част от процеса на програмиране на детето. Това обаче поставя въпроса как се измерва СРО в други случаи, когато няма твърдения за сексуална злоупотреба. Отговорът е, че няма една процедура и един утвърден инструментариум, който да се използва, а това е, както ще видим по-долу, една от критиките към СРО.

По-късно създадени инструменти за изследване на СРО са Baker Alienation Questionnaire (от Baker at al., 2012) и Parental Alienation Scale (от Gomide, Camargo и Fernandes, 2016). Hands и Warshak (2011) създават и тестват Parental Alienation Behavior Scale, като чрез



теста изследват спомените на 50 студенти за отчуждаващите поведения на техните родители и качеството на отношенията с тях. Всички тези инструменти са прилагани на доста малки групи от населението и нямат представителност. Някои изследователи използват и инструменти, които са създадени с друга цел, като Parental Acceptance-Rejection Questionnaire (Rohner & Ali, 2016) и интерпретират резултатите като релевантни на СРО теорията.

Някои специалисти използват също така качествени методи за идентифициране на „синдром на родителско отчуждение” – интервюиране на родителите, интервюиране на детето, наблюдение на поведението при взаимоотношенията дете – родител, както и преглед на съдебните протоколи (Moore & Ordway, 2013).

### **3. Критики към теорията за СРО**

През първите години след своето формулиране, теорията на Гарднър бързо печели популярност, а авторът ѝ публикува редица статии, за да я доразвие, да представи свои клинични случаи, да направи уточнения и т.н. През този период Гарднър активно представя пред съдилищата експертни становища по случаи на родителски спорове за упражняване на родителските права, а редица съдии се позовават на неговото мнение, което, както можем да се досетим, е изцяло базирано на теорията за „синдром на родителското отчуждение.” Постепенно обаче практики, университетски преподаватели и изследователи започват да правят критични бележки към теорията на СРО, като подлагат на съмнение методологията, представителността, валидността и надеждността на твърденията на Гарднър. Още през 1994 година е изтъкнат парадоксът, че докато съдиите приемат и използват СРО, той не е приет от експертите в областта: психолози, експерти по доказателства за насилие над деца и застъпници на правата на децата (Wood, 1994). Както ще видим по-долу, редица учени в полето на психологията, социалната работа и семейното право днес подлагат на критика теорията на Гарднър и отбелязват множество скрити в нея противоречия, ненаучни презумпции и погрешни заключения.

#### ***Критики към дефиницията и основните допускания***

Clarkson & Clarkson (пак там, с. 268) смятат, че „има твърде много проблеми с определението на Гарднър за СРО, за да стане то широко прието.” В същия смисъл се изказва и Faller (1998), която твърди, че абсолютно всеки симптом на СРО, описан от д-р Гарднър, подлежи на противоположна интерпретация. Dallam (1999) отива още по-далеч, като заявява, че теорията на д-р Гарднър е основана на изцяло грешни допускания. Тя настоява, че ако предположенията, на които се основава една теория, са неверни, то и теорията е слаба и трябва да се преразгледа. Според нея повечето от предположенията, на които се основава СРО, са се оказали неверни, което поставя цялата теория под въпрос.

Emery (2005) заявява, че обединяването на група симптоми и назоваването им „синдром” не е достатъчно, за да бъде „синдромът” научен факт. По същия начин, посочва той, някой може да реши, че синдромът на Даун е причинен от азиатски произход (Емери напомня, че през 19 век д-р Даун, чието име носи синдромът, действително е наричал хората с Даун „монголоиди” заради чертите на лицата им).

Doughty, Maxwell & Slater (2018) твърдят, че децата могат да изпитват отчуждение и без да са настроивани от единия срещу другия родител. Самият Гарднър отбелязва, че може да съществува родителско отчуждение без да има програмиращ или отчуждаващ родител, но единственото изключение, което той допуска, е наличието на насилие от страна на родителя, към когото детето изпитва отчуждение. Всеки друг случай се определя като случай на програмиране.

О'Donehue, Venuto & Bennett (2016) критикуват Гарднър, че не изяснява как може да се измери поведението на родителите и поведението на децата и след това да се направят валидни каузални заключения между тях. Неговата презумпция, че ако наблюдаваме определени родителски поведения и определени поведения на детето, то непременно поведението на родителя е причина за поведението на детето.

Според Гарднър, в ситуация на СРО имаме три страни: 1) програмирацият родител, който е емоционален насилник над детето, 2) самото дете, което е жертва на отчуждаването и 3) неоснователно отхвърлен родител, който е жертва. Именно затова Гарднър настоява за „синдром“-а в концепцията за СРО – защото според него всички симптоми на явлението имат една причина – отчуждаващият родител. Това разбиране обаче е много тясно и не се съобразява със сложната динамика на взаимоотношенията и не допуска други възможности за разпределяне на ролята и отношенията в ситуацията. Не е логично всяко поведение на отхвърляне или пазене на дистанция от страна на детето да се разглежда априори като проблематично. Съществуват множество детерминиращи фактори за развитието на дистанцираност, включително поведението и личностни черти на двамата родители и детето. Допълнително усложнение са възрастта и стадият на развитие на детето, както и това в каква степен то е интернализирало негативните последици от конфликта между родителите му. Дори изтъкнат последовател на Гарднър като Ричард Уоршак ще признае, че “не всички деца, които са отчуждени от родител, действат под влиянието на предпочитания родител” (Hands & Warshak, 2011).

### ***Критики към представянето на научни доказателства***

Водеща критика към теорията за СРО е липсата на ясни научни доказателства за наличието на синдрома. Твърденията на Гарднър никога не са потвърдени от данните на действителни научни изследвания (O'Donohue et al., 2016). Според Doughty et al., въпреки очевидно обемната литература за родителското отчуждение, има недостиг на солидни емпирични изследвания (пак там, стр.14). Тези ограничени емпирични доказателства често имат проблеми с извадките или с фокусирането си върху специфични популации, което води до дискредитиране на обобщеността на констатациите. Също така се разчита на ретроспективни отчети, които не позволяват контролирането на външни променливи или идентифициране на причинно-следствена връзка между неблагоприятните резултати и отчуждаването (пак там, стр. 15). Emery настоява, че според правилата на науката поддръжниците на една хипотеза носят тежестта на доказването, и докато няма ясни научни доказателства, СРО си остава само хипотеза (пак там, с. 8).

Най-важният критерий за приемане на изследователски инструментариум е неговата валидност (validity). Под *валидност* разбираме до каква степен доказателствата и теорията подкрепят интерпретациите на тестовите резултати за предложените употреби на тестовете (AERA, APA & NCME, 2014). Казано съвсем просто, валидността показва дали данните от изследването мерят това, което се смята, че то измерва. Например, тест, замислен да изследва депресията, но който всъщност измерва тревожността, не е валиден (Heale & Twycross, 2015).

Стандартите за образователно и психологическо тестиране в САЩ дефинират пет вида доказателства за валидност:

- I. Доказателства, основани на съдържанието на теста.
- II. Доказателства, основани на процесите на реакция.
- III. Доказателства, основани на вътрешната структура.
- IV. Доказателства, основани на отношения с други променливи.

V. Доказателства, основани на последствията от тестирането (AERA, APA & NCME, 2014).

Американската асоциация за изследвания в образованието, Американската психологическа асоциация и Националният съвет по измерване в образованието в САЩ са приели 25 стандарта, за да отговаря един инструмент на критерия валидност.

Дори в качествено изследване има валидност и тя се определя от уместността на използваните инструменти, процеси и данни и от това каква методология е избрана, за да се търси отговора на изследователския въпрос, дали дизайнът на изследването е валиден за методологията, дали вземането на проби и анализът на данните е подходящо, а накрая дали резултатите и заключенията са валидни за извадката и контекста (Leung, 2015).

Вторият критерий за качеството на изследването е неговата надеждност (reliability). Под *надеждност* разбираме точността на изследването. Надеждността се отнася до точното възпроизвеждане на процесите и резултатите (Leung, пак там, с. 326) и дали даден резултат може да се повтори. Повторяемостта (replicability) е важен компонент на надеждността. Ако едно изследвано лице попълва тест, предназначен да измерва мотивацията, то би трябвало да има приблизително еднакви резултати всеки път, когато тестът приключи (Heale & Twycross, пак там, с. 66). Освен това е важно от гледна точка на неговата представителност, един инструмент да се тества сред различни популации и демографски групи и при повторни тестове сред тях, резултатите отново да са приблизително еднакви.

Понастоящем няма методологически обосновани оценки, които конкретно да идентифицират отчуждението на родителите или да идентифицират степента на тежест или източник на отчуждението (Moore & Ordway, 2013).

Защитниците на СРО не са успели да предоставят базисната психометрична информация за конструктите, съставляващи „синдрома“, която би осигурила неговата валидност: не е представена надеждността на мерките, липсват валидност на съдържанието, конструктивна валидност, дискриминантна валидност, както и предикативна валидност (O'Donohue et al., 2016: 118). Вместо това, теорията и разработките на Гарднър страдат от:

- *Непредставителност на изследванията*

Гарднър не предоставя никакви данни от изследвания, за да обоснове твърденията си за предложените характеристики и динамика на синдрома на родителското отчуждение – вместо да направи представителни изследвания, той описва случаи от собствената си клинична практика, от които извлича заключения (O'Donohue et al., 2016). В този смисъл се изказва Faller (1998): „Когато Гарднър дава проценти, като че 90% от фалшивите обвинители са жени, и прави изявления, като че по-голямата част от твърденията за сексуално насилие при развод са неверни, той не предоставя статистически данни или препратки към професионална литература в подкрепа на тези твърдения. По-скоро той заявява, че е убеден, че конкретна находка е широко разпространено явление” (с. 106).

Repton, Alvis, Allen & Logid (2012) също критикуват теорията за СРО за липсата на представителни изследвания, които да я подкрепят: „...случаи и мнения се представят като изследователски и научни доказателства, а историите се представят като проучвания” (с. 244).

Още по-строги са забележите на проф. Робърт Емери, според когото “идеите на Гарднър не отговарят дори на минимални научни стандарти”(Emery, 2005) и „клиничният опит, включително изследванията на случаи, *не доказва нищо*” (пак там). А вероятно най-жестоката оценка идва от бившия президент на Американската психиатрична асоциация Пол Финк: „СРО като научна теория е критикуван от легитимни изследователи в цялата

страна. Съден единствено по неговите заслуги, д-р Гарднър трябва да бъде доста жалка бележка под линия или пример за лоши научни стандарти” (Bruch, 2001)<sup>4</sup>.

- *Висока степен на грешка*

Вероятността от допускане на грешка при СРО според Hoult (2006) е голяма, защото валидните диагностични критерии за всеки уникален медицински синдром трябва да отличават множеството симптоми за посочения синдром от други подобни групи симптоми с висока степен на точност, а СРО по дефиниция не позволява това. Например наличието на отчуждение или дистанциране на дете от родител в един момент не е непременно предиктор за бъдещето, защото за децата често е съвсем естествено да се повече свързват с единия си родител, което зависи от етапа на тяхното развитие, от пола и други фактори. Гарднър обаче не се съобразява с това, нито предлага други критерии за идентифицирането на патология, като например продължителността на състоянието. Грешката може да се увеличи и от неясно зададените симптоми. Диагностичните критерии за всяко специфично психично разстройство или патология трябва да са недвусмислени и добре дефинирани. Например как се дефинира „промиване на мозъка” и кой интерпретира едно дадено от детето обяснение като „слабо” и „лековато”? Тук очевидно има субективна интерпретация от оценяващия (Hoult, с. 9). Наред с това, самият Гарнър и последователите му след това не са представили достатъчно количество измерими данни за степента на грешка (O’Donohue et al., с. 119).

- *Несъобразяване с особеностите на „човешкия фактор”*

СРО не отчита личностните особености, динамиката и качеството на отношенията между трите страни: двамата родители и детето. Изследва се дали детето не дава неверни показания и дали участва в кампанията по очерняне, но не се изследва поведението на отчуждения родител, неговите личностни особености и собствените му приноси за влошаването на отношенията му с детето и с другия родител (Hoult, 2006, с.8). Не се изследва и отчуждаващият родител, за да се оцени дали наистина манипулира детето, или не. Такава хипотеза просто е недопустима в теорията на Гарднър – след като има отчуждение, то по подразбиране е резултат от манипулиране и програмиране. Garber (2004) също коментира, че СРО не отдава значимо внимание на поведението на отхвърления родител, който може със своята липса на съпричастност, подкрепа и родителски умения, да допринесе за поляризираната позиция на детето. Че личностните особености, както и други фактори, имат значение за развиване на СРО, признават дори някои от последователите на Гарднър (Хендс и Уоршак), според които „въпреки че са изложени на отчуждаващо родителско поведение, не всички деца се поддават на негативното влияние и отхвърлят родителя, който е обект на злословие” (Hands & Warshak, 2011). Наличието на динамични фактори и променливи в човешката мотивация, поведение и отношения обаче не се вземат предвид в СРО.

- *Критики за неиздържаност по отношение на критериите за допустимост пред съда*

В САЩ различните щатски юрисдикции използват различни стандарти за определяне допустимостта на експертни показания. Единият стандарт е т.нар. Frey test, според който,

---

<sup>4</sup> В бележка под линия на стр. 539 Bruch се позовава на статията Critics Say Family Court System Often Amounts to Justice for Sale от Gina Keating, публикувана във в.”Pasadena Star-News” на 24 април 2000 г. Посоченият в бележката интернет адрес не е достъпен.

ако теорията, методологията или заключението, които се предлагат като свидетелски показания от експерт, са „общоприети“ в съответната научна област, те отговарят на критериите за допустимост пред съда (Walker, Brantley & Rigsbee, 2004). Другият стандарт е т.нар. Daubert test, според който съдията има свободата да прецени дали да допусне свидетелските показания на даден експерт въз основа на следните необвързващи<sup>5</sup> критерии:

- а) научното, техническото или друго специализирано знание на експерта ще помогне на съда да разбере доказателствата или да изясни фактите;
- б) свидетелските показания се основават на достатъчно факти или данни;
- в) свидетелските показания са резултат от надеждни принципи и методи;
- г) експертът надеждно е приложил принципите и методите към фактите по делото.

Както можем да се убедим от изложеното досега и както ще видим от данните по-долу, теорията „синдром на родителското отчуждение“ не отговаря на Frey стандарта, защото не е приета от мнозинството представители на психологическата и психиатричната професионална общност - заради високата степен на възможни грешки и липсата на надеждна методология.

Walker, Brantley & Rigsbee (2004) отправят пет критики към СРО, които според тях правят недопустимост пред съда:

1. Поведението, което СРО нарича "отчуждаващо", не винаги води до отчуждаване на детето от таргетирания родител;
2. Дете, което проявява отхвърлящо и отчуждено поведение, може да има основателни причини да не желае да бъде с родителя поради неговия родителския стил или способности;
3. Без да има отчуждаващо поведение от страна на единия родител, детето може да изрази към другия родител враждебно отношение, подобно на отчуждаването, единствено заради привързаността си към първия родител;
4. Поведението на отчужденото дете може да бъде временна реакция на продължителен и труден развод, а не отделен синдром;
5. Концепцията се прилага главно за майките като отчуждителки и за бащите като таргетиранни родители, без да използва ясен анализ на половите роли.

Изследване на Bow, Gould & Flens (2009) с 448 респонденти, работещи в областта на психичното здраве и правото, показва, че преобладаващото мнозинство сред тях възприема СРО по следния начин: СРО не е „синдром“, няма достатъчно емпирични данни в негова подкрепа, не отговаря на Frey - стандарта за обща приемливост, както и на Daubert – стандарта, и поради това не е допустим в съда.

O'Donohue et al. (2016, с. 116) твърдят, че по време на развод детето може да е повлияно негативно от поведението на родителя, но това не отговаря на презумпциите на Гарднър за СРО. Те поставят и важни от гледна точка на научната точност въпроси, на които Гарднър не е успял да отговори:

1. При какъв процент от разводите в действителност се наблюдава поведение, описано от СРО?
2. По какви начини се проявява?

---

<sup>5</sup> Необвързващи (unbinding) – в смисъл, че съдията не е длъжен да ги следва.

3. Какъв е относителният дял на майките и бащите, демонстриращи такова поведение?
4. Какво е действителното въздействие върху децата?
5. Има ли някакви влияния, които смекчават това въздействие?
6. Как всичко това може да бъде измерено и да се покажат причинно-следствени връзки?
7. Ако се наблюдават такива въздействия, каква намеса може да бъде предприета – по отношение на упражняването на родителските права, на начина, по който са уредени посещенията, или пък с какви клинични интервенции това може да се промени?

Kelly & Johnston (2001) намират за грешно фокусирането на СРО върху единия родител като основен фактор за появата на „симптомите” на отчуждение и предлагат друго решение – под формата на континуум, което самият Gardner (2001) категорично отхвърля в обширен коментар по тяхното предложение.

Wood (1994) е категорична: „Няма лесни отговори на трудния въпрос как и къде да се начертае линия кога резултатите от действията на родителите към децата им по време на който и да е спор между съпрузи – въпреки че са винаги ощетяващи - стават емоционално насилствени за децата и изискват външна намеса. Ясно е обаче, че СРО не е един от потенциалните отговори - поне не без основен ремонт от страна на експерти в тази област.”

Но Гарднър, а след смъртта му и неговите последователи, упорито се придържа към теорията си, без поне да опита да я ревизира, за да отговори на новите научни данни и на критиките на останалите учени. В резултат, твърди Dallam (1999), теорията на СРО придобива повече качествата на идеология, отколкото на наука.

### ***Критики към личната мотивация на д-р Гарднър***

#### *- Проблеми на професионалната етика*

Известен е случай, в който д-р Гарднър нарушава професионалната етика на лекар и съдебен експерт. През 80-те години на 20 век той се представя на колежката си д-р Джейн Уолъс и я подвежда, че ще помогне на нея и на бившия ѝ съпруг да уредят отношенията си при съдебен спор за упражняването на родителските права над дъщеря им. Гарднър в своите показания пред съда признава способността на Уолъс да се грижи за деветгодишната си дъщеря, но въпреки това препоръчва промяна на местоживеенето на детето от майката при бащата. Според Уолъс след това тя разговаря с Гарднър, който заявява, че е време мъжете да получават правото на местоживеене на децата и че нейният случай ще бъде неговият образец. Впоследствие Уолъс разкрива, че Гарднър е нает от бившия ѝ съпруг и работи в негова полза, а искът му за промяна на режима за упражняване на родителските права е отхвърлен. През 1988г. д-р Уолъс осъжда д-р Гарднър да ѝ плати обезщетение в размер на 25000 долара (Wood, 1994).<sup>6</sup>

#### *- Финансови интереси*

СРО служи на Гарднър като търговски продукт – той рекламира своята работа като съдебен експерт, предлага курсове, продава книги, получава референции от организации на бащи (доколкото делата, по които се свидетелства, се водят между бивши съпрузи и

<sup>6</sup> Случаят с Джейн Уолъс е представен в текста като бележка под линия на стр. 1371.

съпрузи и правата обикновено се дават на майките, организациите на бащите са голям потенциален пазар) (Bruch, с. 534 - 535). Представянето на СРО като научен факт от страна на неговия създател повишава шансовете му да намира клиенти като водещ експерт по СРО. Ето защо той е финансово заинтересован, което един съдия отчита веднъж (Hoult, 2006).

### ***Опити за преформулиране на концепцията за отчуждението***

Автори, които отчитат слабостите на СРО като теория, опитват да развият нови термини и методи на изследване – например Kelly & Johnston (2001) разглеждат картината не като синдром, а като класификация, базирана на континуум.<sup>7</sup> В единия край на континуума детето има еднакво предпочитание и към двамата родители и с лекота поддържа добри отношения и с двамата. В средата на континуума детето вече изразява предпочитание към единия родител, но това не е непременно тревожно, защото може да е естественият афинитет към майката, когато детето е малко. В другия край на континуума е ситуацията, в която едно дете отхвърля единия родител. Кели и Джонстън предполагат, че това може да бъде в две форми - една, която те наричат "реалистично отчуждение", където поведението на отчуждения родител оправдава избягването на детето, а другото, което те наричат "патологично отчуждение" и което е най-близо до СРО на Гарднър.

Clarkson & Clarkson (с. 269) предпочитат да използват термина „родителско отхвърляне след раздяла” (post-separation parental rejection). Те сочат шест причини този израз да е по-приложим от СРО:

*Първо*, той е чисто описателен. *Второ*, думите означават това, което значат и в ежедневието употреба. *Трето*, той се фокусира върху явния проблем. Този проблем е отхвърлянето на родителя от страна на детето. Терминът не включва предположението, че поведението на единия или другия родител е централно. *Четвърто*, терминът избягва думата „отчуждение”, която се използва по различни начини в литературата и е станал обръквача. *Пето*, избягва всякакви предположения за наличието на категоричен синдром. *Шесто*, той свързва отхвърлянето на родителя с разделянето на родителите. По този начин се фокусира вниманието върху връзката между отхвърлянето на родителя и превратностите в родителските отношения, а не върху поведението на единия родител.

Rowen & Emery (2014, 2018a, 2018b) в поредица от изследвания търсят ефекта на „родителското очерняне” (parental denigration), поведение което по хипотезата на Гарднър би трябвало да доведе до отчуждение, и за тази цел създават Parental Denigration Scale (PDS). Резултатите показват, че при отчуждаващо поведение от страна на един родител, много често се получава обратният ефект и детето се дистанцира - него явление, което те наричат „ефект на бумеранга.”

От изложеното досега е видно, че сред професионалистите липсва единомислие както по отношение на научната валидност на теорията за СРО. Изследователите, които се застъпват за СРО, са категорично малцинство. Сред тях изпъкват Уоршак, Бейкър и Берет, който се опитва да лансира СРО под ново название – Разстройство на родителското отчуждение (Parental alienation disorder). По подходът на Берет и данните, на които се позовава, не се различават съществено от тези на Гарднър, и са критикувани за това, че представя случаи като научни изследвания и липсват ясни измервания на състоянието на детето (Pepiton at al., 2012).

---

<sup>7</sup> Джоан Кели е съавтор на Уолърщайн в класическите изследвания на разделените семейства от 1970-те, които посочихме по-горе в текста, в раздела, посветен на теорията за „синдрома на родителското отчуждение.”

#### 4. Настоящата ситуация

Имаме три групи: подкрепящи СРО и лобиращи за неговото легализиране; отричащи; без позиция.

Тези три групи оперират на различни нива в отношението си към проблема със „синдрома”. От една страна са застъпниците на едната от двете позиции (организации на майки, организации на жени, застъпници на правата на децата и т.н.), от друга страна са професионалните организации, от трета са държавите с техните политики в областта на юрисдикцията. Организацията на родителите оперират главно на ниво идеология и боравят с термини като „права на детето”, „права на родителя” и т.н. Как е на другите две нива”?

#### *На ниво професионални организации*

СРО не е признат като патологично психично състояние от Световната здравна организация към ООН, Американската психологическа асоциация, Американската психиатрична асоциация и Американската медицинска асоциация. През 1996г. работна група по семейството и насилието на Американската психологическа асоциация<sup>8</sup> в свой доклад отбелязва липсата на данни, за да подкрепи „така наречения синдром на родителското отчуждение.”

Европейската асоциация по психотерапия също не приема термините „синдром на родителското отчуждение” и „родителско отчуждение”, разпознавайки в тях възможност за злоупотреба с правата на децата и майките и заявява, че психотерапевтите трябва да избягват употребата им като „диагностични категории” (EAP, 2018).

- СРО не фигурира в DSM-IV и DSM-V

DSM (съкращение от Diagnostic and Statistical Manual on Mental Disorders - Диагностичният и статистически наръчник за психични разстройства), публикуван от Американската психиатрична асоциация (АПА), задава стандарта за класифициране на психичните разстройства. DSM е най-престижният класификатор на психиатрични разстройства и значението му за психиатричната практика в САЩ, а и по света, е фундаментално. DSM се използва не само в клиничната практика, но и в съдебната: „Въпреки, че диагностичните критерии и текст на DSM-5 са предназначени основно за подпомагане на клиницистите при провеждане на клинична оценка, формулиране на случаи и планиране на лечението, DSM-5 се използва и като референция за съдилищата и адвокатите при оценката на съдебните последици от психичните разстройства” (American Psychiatry Association, 2013: с. 25).

Д-р Гарднър се надява СРО да бъде включен в DSM. Като медик, той добре познава правилата и стандартите на професията и знае, че СРО трудно би получил легитимност, ако не фигурира в ръководството. Въпреки това, СРО не е включен в изданието на DSM-IV от 1994 година, нито в неговата редакция DSC-IV-TR от 2000 година. Gardner (2002) обяснява липсата на СРО в DSM с това, че системата е консервативна и трудно допуска новости, но изразява надежда това да се случи в следващата редакция на наръчника. Това обаче не се случва и в последната, пета ревизия на DSM, издадена през 2013 година.

---

<sup>8</sup> Американската психологическа асоциация (АПА) е най-голямата национална професионална организация на психолозите в световен мащаб, с над 150 000 члена, и е известна със стриктните си критерии във всички сфери на психологическата практика, изследователска дейност и публикуване, които вече са се превърнали в референтни за много професионалисти от различни области. Достатъчно е да споменем нейното ръководство за публикуване и цитиране (т.нар. APA Style), което се използва широко в повечето социални и хуманитарни науки.



Дискутирайки DSM-V, трябва да отбележим, че той въвежда едно друго понятие, което заслужава внимание – „Дете, засегнато от дистреса в родителските отношения” (Child affected by parental relationship distress или CAPRD). Състоянието е определено като проблем в отношенията и е включено в главата "Други условия, които могат да бъдат във фокуса на клиничното внимание". Това разбиране отразява наблюденията на много изследователи, че е възможно отчуждението на детето да се получи не в резултат от едностранно програмиране от единия родител, а в резултат от ескалацията на конфликт между двамата родители, на което детето става свидетел. Така например Trinder et al. (2013) в своето изследване на случаите на т.нар. „семеен съдилища” в Англия и Уелс твърдят, че насаждането на враждебност от родител е рядко явление: „Противно на обществените нагласи и нашите собствени очаквания, много малко от случаите включват непримиримо враждебни родители, които неоснователно отказват всички контакти. Вместо това в повечето случаи са включени двама родители, въввлечени във взаимен конфликт за децата си, последвани от случаи, при които има значителни опасения, които влияят върху контакта, и от случаи, в които по-големите деца искат да спрат или да намалят контакта” (с. 36). Подобно е и мнението на Clarkson & Clarkson, според които в огромното мнозинство от случаите „проблемът не може да бъде разглеждан изцяло като резултат от поведението на един родител” (пак там, с. 269).

- СРО не фигурира в ICD-10 и ICD-11

ICD (съкращение от International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems - Международна статистическа класификация на болестите и свързаните с тях здравни проблеми, за по-кратко МКБ) е най-пълният справочник на болестните състояния и се изготвя от Световната здравна асоциация към ООН. От въвеждането на термина СРО през 80-те години на 20в. досега СЗО е работила по две редакции на МКБ. Първата е ICD-10 от 1992 година, а втората вече готовата и минаваща процедура на одобрение ICD-11 (завършена през 2018 и планирана да бъде утвърдена от Асамблеята на СЗО през 2019 година). Нито в ICD-10, нито в проекта за ICD-11 съществува понятие „синдром на родителското отчуждение.”

### ***На ниво юрисдикции***

В САЩ някои съдилища вземат решения при спорове за упражняване на родителските права въз основа на свидетелски показания на експерти, позоваващи се на СРО. Както споменахме по-горе, Wood (1994) посочва, че СРО е по-добре приет от съдиите, отколкото от психолозите. Все пак, в мнозинството щати на САЩ съдилищата не се позовават на СРО (Bruch, пак там, с. 539).

В Канада доклад Министерството на правосъдието посочва липсата на емпирични данни в подкрепа на СРО и препоръчва на институциите и специалистите да следват различна рамка за справяне с отчуждението и отхвърлянето на родител от дете (Jaffe, Crooks & Bala, 2006). Във Великобритания Апелативният съд не намира основания да приеме твърденията за СРО (Fortin, 2003). През 2010 година родителското отчуждение е криминализирано в законодателството на Бразилия (LoC, 2010).

### **Заключение**

Както посочих в началото, познавам немалко случаи на остри конфликти между родители, които вредят на децата. Познавам случаи, в които крайно агресивен родител използва детето си като оръжие за отмъщение на бившия си партньор и го отчуждава от него. Но познавам и родители, които предпочитат да обвинят бившите си партньори в отчуждаване,

за да прикрият собствената си отговорност и приноса си в създаването на проблемите в отношенията с тях и с децата си.

Ролята на съдиите е трудна, защото в името на търсения „най-добър интерес на детето“ трябва да вземат решение при малко информация както за динамиката в отношенията между родителите, така и за динамиката в отношенията между родителите и детето, и в този смисъл, при неяснота за това каква е обективната истина. В такава ситуация те са принудени да се обърнат към експертите на вещите лица за насока.

Използването на теорията за синдром на родителското отчуждение в психологическите експертизи по дела за упражняването на родителските права не отговаря на научните критерии за валидност и надеждност. СРО не е научно доказана теория и не би следвало да има място в клиничната и съдебната практика. Водещи организации в областта на психичното здраве не приемат „синдрома на родителското отчуждение“ за доказан научен конструкт и не го включват в своите класификатори. Европейската асоциация по психотерапия в официално становище препоръчва на европейските психотерапевти да не използват термина „синдром на родителското отчуждение.“ Вече тридесет години поддръжниците на тази теория не успяват да представят данни, че като методология тя отговаря на научните регулации, следователно е недопустимо тя да бъде превърната в правна регулация и да се включва в българското законодателство.

## БИБЛИОГРАФИЯ

43-о Народно събрание, Комисия по въпросите на младежта, децата и спорта (2016, юни 8). Стенограма от заседание. Народно събрание на Република България] <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2339/steno/ID/4309>, [43-о Народно събрание, Комисия по въпросите на младежта, децата и спорта (2016, юни 8). Стенограма от заседание. *Народно събрание на Република България*, 02.01.2019.]

Arakelyan, V. (2018, октомври 22). Ne mozhesh da si dobra mayka, ako obrugavash bashtata na deteto si i obratno. *Varna 24* [Аракелян, В. (2018, октомври 22). Не можеш да си добра майка, ако обругаваш бащата на детето си и обратно. *Варна 24*,] <https://www.varna24.bg/novini/varna/Vanuhi-Arakelyan-Ne-mozhesh-da-si-dobra-maika-ako-obrugavash-bashtata-na-deteto-si-i-obratno-823106>, 02.01.2019.

Glas (2018, ноември 23). D-r Tsveteslava Galabova: V 92% ot sluchaite maykite otchuzhdavat detsata ot bashtite. *Glas.bg*, <http://glas.bg/1529407/d-r-cveteslava-glbova-v-92-ot-sluchaite-majkite-otchuzhdavat>, 02.01.2019. [Глас (2018, ноември 23). Д-р Цветеслава Гълъбова: В 92% от случаите майките отчуждават децата от бащите. *Glas.bg*,]

Darik radio (2018, октомври 22). Sindromat na roditelsko otchuzhdenie ili deteto kato instrument v bitkata mezhdu vazrastnite". *Darik radio* – Varna, <https://dariknews.bg/regioni/varna/sindromyt-na-roditelsko-otchuzhdenie-ili-deteto-kato-instrument-v-bitkata-mezhdu-vyazrastnite-2127069>, 02.01.2019. [Дарик радио (2018, октомври 22). Синдромът на родителско отчуждение или детето като инструмент в битката между възрастните". Дарик радио – Варна]

Pieva, G. (2018, декември 23). Institutsionalnoto bezsilie pred roditelskoto otchuzhdenie – istoriyata na dve detsa. *Lex.bg*,] <https://news.lex.bg/институционалното-безсилие-пред-род>,

- 02.01.2019. [Илиева, Г. (2018, декември 23). Институционалното безсилие пред родителското отчуждение – историята на две деца. *Lex.bg*]
- Lilkova, A. & G. Doycheva (2018, dekemvri 20). Sindromat na roditelskoto otchuzhdenie – spekulatsiyata v brakorazvodnite dela. 24 chasa, <https://www.24chasa.bg/mnenia/article/7208585>, 29.01.2018. [Лилкова, А. & Г. Дойчева (2018, декември 20). Синдромът на родителското отчуждение – спекулацията в бракоразводните дела. *24 часа*]
- Nedeva, I. (2019, yanuari 2). Adv. Plamen Borisov: Zhivotat tvrde mnogo e izprevaril semeynoto zakonodatelstvo. Balgarsko natsionalno radio, <http://bnr.bg/horizont/post/101063654/adv-plamen-borisov-jivotat-tvarde-mnogo-e-izprevaril-semeinoto-zakonodatelstvo>, 02.01.2019. [Недева, И. (2019, януари 2). Адв. Пламен Борисов: Животът твърде много е изпреварил семейното законодателство. *Българско национално радио*]
- Nikodimov, I. (2017, may 16). Kak se preodolyava sindromat na roditelskoto otchuzhdavane? V Denyat zapochva, BNT, <https://www.bnt.bg/bg/a/kak-se-preodolyava-sindromt-na-roditelskoto-otchuzhdavane>, 02.01.2019. [Никодимов, И. (2017, май 16). Как се преодолява синдромът на родителското отчуждаване? В *Денят започва*, БНТ]
- American Educational Research Association, American Psychological Association, & National Council on Measurement in Education (2014). Standards for educational and psychological testing. Washington, DC: American Educational Research Association.
- American Psychiatric Association (2013). Diagnostic and Statistic Manual of Mental Disorders: DSM – 5 (5<sup>th</sup> ed.). American Psychiatric Association, ISBN 978-0-89042-554-1.
- American Psychological Association (2008). Statement on Parental Alienation Syndrome. Available at: <https://www.apa.org/news/press/releases/2008/01/pas-syndrome.aspx>.
- Boch-Galhau, W. (2018). Parental Alienation (Syndrome)-A serious form of psychological child abuse. *Mental Health and Family Medicine*, 14(2), pp. 725-739. Available at: <http://mhfmjournal.com/pdf/MHFM-117.pdf>.
- Bow, J., Gould, J. & J. Flens (2009). Examining Parental Alienation in Child Custody Cases - A Survey of Mental Health and Legal Professionals. *The American Journal of Family Therapy*, 37, pp. 127–145. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01926180801960658>.
- Bruch, C. (2001). Parental Alienation Syndrome and Parental Alienation: Getting It Wrong in Child Custody Cases. *Family Law Quarterly*, 35(3), pp. 527 – 552. Available at: [https://law.ucdavis.edu/faculty/bruch/files/fam353\\_06\\_Bruch\\_527\\_552.pdf](https://law.ucdavis.edu/faculty/bruch/files/fam353_06_Bruch_527_552.pdf).
- Buehler, C., & Welsh, D. P. (2009). A process model of adolescents' triangulation into parents' marital conflict: the role of emotional reactivity. *Journal of Family Psychology*, 23(2), pp. 167-180. Available at: <https://psycnet.apa.org/record/2009-04780-005>.
- Burrill, J. (2006.) Descriptive Statistic of the Mild, Moderate, and Severe Characteristics of Parental Alienation Syndrome. In R. Gardner, S. Sauber & D. Lorandos (Eds.), *The International Handbook to Parental Alienation Syndrome: Conceptual, Clinical and Legal Considerations*, 49-55, Charles C. Thomas Publisher, ISBN 978-0-398-07647-4.
- Clarkson, H., & Clarkson, D. (2008). Confusion and Controversy in Parental Alienation. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 29(3–4), pp. 265–275. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/09649060701752273>.

- Dallam, S. J. (1999). Parental Alienation Syndrome: Is it scientific? In E. St. Charles & L. Crook (Eds.), *Expose: The failure of family courts to protect children from abuse in custody disputes*. Los Gatos, CA : Our Children Our Children Charitable Foundation. Available at: <http://leadershipcouncil.org/1/res/dallam/3.html>.
- Doughty, J., N. Maxwell and Tom Slater (2018). Review of research and case law on parental alienation. Cardiff University. Available at: <http://orca.cf.ac.uk/112664/1/2018%2004%2006%20alienation%20report%20Final.pdf>.
- Emery, R. (2005). Parental Alienation Syndrome – Proponents Bear the Burden of Proof. *Family Court Review*, 43(1), pp. 8-15. Available at: [http://www.ncdsv.org/images/PASProponentsBeartheBurdenofProof\\_Emery\\_2005.pdf](http://www.ncdsv.org/images/PASProponentsBeartheBurdenofProof_Emery_2005.pdf).
- European Association for Psychotherapy (2018). A Statement from the European Association for Psychotherapy (EAP) on the concepts of ‘Parental Alienation Syndrome’ (PAS) and ‘Parental Alienation’ (PA). Available at: <https://www.europsyche.org/contents/14842/parent-alienation-syndrome-pas-parental-alienation-pa>.
- Faller, K. C. (1998). The Parental Alienation Syndrome – What Is It and What Data Support it? *Child Maltreatment*, 3(2), pp. 100-115. Available at: <https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/67847>.
- Fosco, G. & J. Grych (2010). Adolescent Triangulation Into Parental Conflicts: Longitudinal Implications for Appraisals and Adolescent-Parent Relations. *Journal of Marriage and Family*, 72(2), pp. 254 – 266, Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/7099/585cf3012c23781d1112f123cff036c02aa2.pdf>.
- Garber, B. (2004). Parental Alienation in Light of Attachment Theory: Consideration of the Broader Implications for Child Development, Clinical Practice, and Forensic Process. *Journal of Child Custody*, 1(4), pp. 49-76. Available at: [https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J190v01n04\\_04](https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J190v01n04_04).
- Garber, B. (2014). The Chameleon Child: Children as Actors in the High Conflict Divorce Drama. *Journal of Child Custody*, 11(1), pp. 25-40. Available at: <https://doi.org/10.1080/15379418.2014.892805>.
- Gardner, R. (2001). Commentary on Kelly and Johnston’s “The Alienated Child: a reformulation of Parental Alienation Syndrome”. *Family Court Review*, 42(4), pp. 611-621. Available at: <https://sites.google.com/site/coleur/GardnerrRichardACommentaryonKellyand.pdf?>
- Gardner, R. (2002). Parental Alienation Syndrome vs. Parental Alienation: Which Diagnosis Should Evaluators Use in Child-Custody Disputes? *The American Journal of Family Therapy*, 30(2), pp.93-115. Available at: <https://doi.org/10.1080/019261802753573821>.
- Gardner, R. (2006). The Parental Alienation Syndrome and the Corruptive Power of Anger. In R. Gardner, S. Sauber & D. Lorandos (Eds.), *The International Handbook to Parental Alienation Syndrome: Conceptual, Clinical and Legal Considerations*, 33-48, Charles C. Thomas Publisher, ISBN 978-0-398-07647-4.
- Gomide, P., Camargo, E. & Fernandes M. (2016). Analysis of the Psychometric Properties of a Parental Alienation Scale. In: *Paidéia (Ribeirão Preto)*, 26(65). Available at: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X2016000300291](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2016000300291).
- Hadns, A. & R. Warshak (2011). Parental Alienation Among College Students. *The American Journal of Family Therapy*, 39(5), pp. 431–443. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01926187.2011.575336>.

- Heale, R. & A. Twycross (2015). Validity and reliability in quantitative studies. *Evidence-Based Nursing*, 18(3), pp. 66-67. Available at: <http://dx.doi.org/10.1136/eb-2015-102129>.
- Hoult, J. (2006). The Evidentiary Admissibility of Parental Alienation Syndrome - Science, Law, and Policy. *Children's Legal Rights Journal*, 21(6). Available at: <https://ssrn.com/abstract=910267>.
- Jaffe, P., Crooks C. & Bala N. (2006). Making Appropriate Parenting Arrangements in Family Violence Cases: Applying the Literature to Identify Promising Practices. Department of Justice. Available at: [https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/fl-lf/parent/2005\\_3/2005\\_3.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/fl-lf/parent/2005_3/2005_3.pdf).
- Fortin, Jane (2003). *Children's Rights and the Developing Law*. Cambridge University Press. ISBN 9780521606486. Available at: <https://books.google.bg/books?id=etLxpQQQgocC&lpg=PA263&pg=PA263#v=onepage&q&f=false>.
- Kelly, J. B. & Johnston, J. A. (2001). The Alienated Child - A Reformulation of Parental Alienation Syndrome. *Family Court Review*, 39(3), 249-266. Available at: <http://jkseminars.com/pdf/AlienatedChildArt.pdf>.
- Leung, L. (2015). Validity, reliability, and generalizability in qualitative research. *Journal of Family Medicine and Primary Care*, 4(3), pp. 324-327. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4535087>.
- Library of Congress (2010, September 2). Brazil: Parental Alienation Criminalized. Available at: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/brazil-parental-alienation-criminalized>.
- Moore, R. & Ordway, A. (2013). The Mirror Without a Face - The Assessment of Parental Alienation Among Children in High-Conflict Divorces. *VISTAS*, Article 76. Available at: <https://www.counseling.org/docs/default-source/vistas/the-mirror-without-a-face.pdf>.
- O'Donohue, W., Benuto, L. T., & Bennett, N. (2016). Examining the validity of parental alienation syndrome. *Journal of Child Custody*, 13(2-3), pp. 113-125. Available at: <https://doi.org/10.1080/15379418.2016.1217758>.
- Pepiton, M., Alvis L., Allen, K & Logid, G. (2012). Is Parental Alienation Disorder a Valid Concept? Not According to Scientific Evidence. A Review of Parental Alienation, DSM-5 and ICD-11 by William Bernet. *Journal of Child Sexual Abuse*, 21(2), pp. 244-253. DOI: 10.1080/10538712.2011.628272.
- Rohner, R. & Ali, S. (2016). Parental Acceptance-Rejection Questionnaire (PARQ). In Zeigler-Hill, V. & Shackelford T.K. (eds.), *Encyclopedia of Personality and Individual Differences*, DOI 10.1007/978-3-319-28099-8\_56-1
- Rowen, J., & Emery, R. (2014). Examining parental denigration behaviors of co-parents as reported by young adults and their association with parent-child closeness. *Couple and Family Psychology: Research and Practice*, 3(3), 165-177. doi:10.1037/cfp0000026.
- Rowen, J., & Emery, R. (2018). Parental Denigration: A Form of Conflict That Typically Backfires. *Family Court Review*, 56(2), pp. 258-268. Available at: <https://doi.org/10.1111/fcre.12339>.
- Rowen, J., & Emery, R. (2018). Parental Denigration Boomerangs Versus Alienates: Parent-Child Closeness, Reciprocity, and Well-Being Using Multiple Informants. *Family Relations*, 67. Available at: <https://doi.org/10.1111/fare.12324>.

- Sauber, S. R. (2006). PAS As a Family Tragedy: Roles of Family Members, Professionals and Justice System. In R. Gardner, S. Sauber & D. Lorandos (Eds.), *The International Handbook to Parental Alienation Syndrome: Conceptual, Clinical and Legal Considerations*, 12-32, Charles C. Thomas Publisher, ISBN 978-0-398-07647-4.
- Schmidtgall, K., King, A., Zarski, J. J., & Cooper, J. E. (2000). The Effects of Parental Conflict on Later Child Development. *Journal of Divorce & Remarriage*, Vol. 33 (1/2), 149-157. doi:10.1300/J087v33n01\_09.
- Sperry, L. (2006). Foreword. In R. Gardner, S. Sauber & D. Lorandos (Eds.), *The International Handbook to Parental Alienation Syndrome: Conceptual, Clinical and Legal Considerations*, pp. xi-xii. Charles C. Thomas Publisher, ISBN 978-0-398-07647-4.
- Trinder et al. (2013). Enforcing contact orders: problem-solving or punishment? The Nuffield Foundation & University of Exeter Law School. Available at: <https://ore.exeter.ac.uk/repository/handle/10871/16765>.
- Walker, L. , Brantley, K. & Rigsbee, J. (2004). A Critical Analysis of Parental Alienation Syndrome and Its Admissibility in the Family Court. *Journal of Child Custody*, 1(2), pp. 47-74. Available at: [http://dx.doi.org/10.1300/J190v01n02\\_03](http://dx.doi.org/10.1300/J190v01n02_03).
- Wallerstein, J.S. & J.B. Kelly (1975). The Effects of Parental Divorce: Experiences of the Preschool Child. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 14(4), 600–616. Available at: [https://www.jaacap.org/article/S0002-7138\(09\)61460-6/pdf](https://www.jaacap.org/article/S0002-7138(09)61460-6/pdf).
- Wallerstein, J. S., & Kelly, J. B. (1976). The effects of parental divorce: Experiences of the child in later latency. *American Journal of Orthopsychiatry*, 46(2), 256–269. Available at: <https://psycnet.apa.org/record/2013-42046-008>.
- Wood, Cheri L. (1994). The Parental Alienation Syndrome: A Dangerous Aura of Reliability, 27 *Loy. L.A. L. Rev.* p.1367-1415. Available at: <https://digitalcommons.lmu.edu/llr/vol27/iss4/5>.

## ЗА АВТОРИТЕ

**Александър Маринов** е доктор по социология, професор в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Основни области на научен интерес: административни реформи, управление на изпълнението, административен елит, прилагане на научното знание в управлението. Автор на повече от 60 научни публикации, сред които монографиите „Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи)” (2016), „Увод в публичната администрация” (2012), „Административният елит на XXI век” (2010), „Обществени елити и лидерство в страните в преход” (2004).

**Татяна Томова** е доктор по политология, доцент в катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Кл. Охридски“. Научната си кариера започва с изследване на развитието на модерната социална политика. По-късно преминава към теорията и анализа на публичните политики. Основните ѝ компетенции са в областта на заинтересованите страни и мрежите на политиките, инструментите на политиките, социалната политика и предизвикателствата за съвременното ѝ развитие, социална оценка на въздействието. Основните ѝ публикации са „Теория на социалната политика“, „Публичните политики“, „Изработване на политики, програми, проекти“. Има опит като консултант на организации от местната и държавната власт.

**Албена Танева** е доцент в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет. Магистър по социология и доктор по политология също от Софийския университет. Главни теми в работата ѝ са лидерството като социален феномен и комуникация, ролята на гражданското общество в либералната демокрация, теория на политиката и публичната власт, историческа и съвременна перспектива към Холокоста и съдбата на българските евреи в годините на Втората световна война. Участвала и провеждала множество политологически, социологически, документално-исторически и експертни изследвания в тези области. Активно преподава, публикува и води тренинги по лидерство. Специализирала по тези теми неколккратно в САЩ и Нидерландия. Член на програмния съвет на специалност „Хебраистика“. Представител на България в Академичната работна група на междуправителствената организация Международен алианс за възпоменание на Холокоста. За дейността си е отличена през 2017 г. с наградата „Шофар“ на Организацията на евреите в България „Шалом“. Като експерт има богат опит в партньорства с различни институции на централната и местната власт. Организатор и участник в множество национални и международни научни форуми. Автор на две монографии, десетки статии и преводи. Член на Българската асоциация по политически науки.

**Атанас Славов** е юрист - конституционалист, доцент, доктор по право на Университета на Глазгоу и доктор по конституционно право на СУ „Св. Климент Охридски“. Преподавател по публичноправни науки във Философския факултет на СУ (катедра „Публична администрация“). Специализирал е в различни американски и европейски академични институции. Неговите изследователски интереси и публикации са насочени към конституционното право и теория, пряката демокрация и гражданското участие, политическата теология. Съветник по конституционни въпроси на министъра на правосъдието (2014-2015), съветник по законодателни въпроси в Министерския съвет на вицепремиера и министър на вътрешните работи (2016), конституционен експерт към Съвета по законодателство на Министерство на правосъдието (2012-2014), адвокат в САК. Автор на монографиите „Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи“ (Сиела, 2017) и „Върховенството на конституцията. Същност и гаранции“ (ИК „Проф. Петко Венедиков“, 2010). Член на Настоятелството на Института за пряка демокрация, съучредител и член на Атлантическия съвет на България, член на Българската асоциация по политически науки.

**Елена Калфова** е главен асистент в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, доктор по политически науки. Специализирала е в Университета на Маастрихт, Нидерландия. Изследователските ѝ интереси са насочени в сферата на местното и регионалното управление, регионалната политика, оценката на въздействието на политиките и регулациите. Работила е за институциите на държавната и местната власт и има значителен опит като консултант. Участвала е в управлението, подготовката и изпълнението на множество научни и приложни проекти за изработване и оценка на политики, стратегически документи, оценка на административен капацитет, оценка на въздействието и др. в сферата на местното самоуправление, пазара на труда, научната и образователната политика, развитието на управленски и административен капацитет на местно и централно ниво, оценка на въздействието. Има опит в международни проекти и инициативи за обмен на образователни практики и развитие на висшето образование. Член на Българската асоциация по политически науки, член на Междуведомствена експертна работна група за актуализиране на „Ръководство за извършване на оценка на въздействието на законодателството в Република България“ към Администрация на Министерски съвет (2014), зам.- член на Комисията по връчване на етикета за иновации и добро управление на общинско ниво към Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

**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.



**Тихомира Костова** е редовен докторант в катедра „Публична администрация“, Философски факултет на СУ „Климент Охридски“ по професионално направление Политически науки (Публична администрация) към катедра “Публична администрация” с научен ръководител доц. д-р Милена Стефанова. Завършила е бакалавърска и магистърска степен в СУ „Климент Охридски“. Научните ѝ интереси са в областта на управлението и политико-административните отношения.

**Георги Станков** е психолог и психодрама терапевт, докторант в катедра "Публична администрация" на СУ "Св. Климент Охридски." Работи по темите гражданско участие и развитие на общности, лидерство, развитие на човешките ресурси, либертариански патернализъм и качество на живот. Има изследвания и публикации в областта на психодраматичния метод и детското участие.