



# МВР2030

**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД  
ПОЛИТИКИТЕ ЗА СИГУРНОСТ**

## НАУЧНИ ДОКЛАДИ





---

# MBP2030

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД  
ПОЛИТИКИТЕ ЗА СИГУРНОСТ

---

НАУЧНИ ДОКЛАДИ



Специализирана литература: НАУЧНИ ДОКЛАДИ

София, 2018

© Синдикална федерация на служителите в МВР /СФСМВР/

ISBN 978-619-91032-0-3



В официалната част на научно-приложната конференция „**МВР2030: предизвикателства пред политиките за сигурност**“ участваха над 94 души и бе потвърдена актуалността на тематиката на конференцията.

Ректорите на УНСС и УНИБИТ - проф. Стати Статев и проф. Стоян Денчев изразиха мнения, че дискусиите трябва да продължат, да станат регулярни и да бъдат домакинствани на ротационен принцип от различни университети. Предложено бе създаването на Национална академична мрежа Сигурност, която съвместно с фондация „Общество и сигурност“ да обедини усилията и потенциала на висшите училища, изследователските, браншовите и неправителствени организации по проблемите на сигурността.

Академичната дискусия по тези въпроси в УНСС - „територията на свободния дух“ по думите на проф. Стефан Бобчев, пръв ректор и основател на университета, трябва да продължи като удобна платформа за обмен на мнения, без политизиране или партизиране на въпросите на националната сигурност.

Изтъкната бе необходимостта от задълбочаване на диалога с институциите като ключов фактор за осъществяване на промените в областта на вътрешната сигурност.

Конференцията предизвика значителен медиен интерес, което подчертава важността и актуалността на проблемите.

В бъдеще е необходима постоянна и целенасочена работа за изясняване на стратегията за развитие на МВР в променената среда за сигурност, справянето с новите предизвикателства пред сигурността и новите нива и характер на заплахите.

## СЪДЪРЖАНИЕ

|                                                                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| МВР 2030: управляемост, централизация – децентрализация и публично-частно партньорство                                     | 5          |
| Реформа или промяна                                                                                                        | 14         |
| Базирано на резултати управление на ресурси в МВР                                                                          | 21         |
| Политики за подбор на служители в МВР на Република България                                                                | 32         |
| За понятието „Система за защита на националната сигурност“ според ЗУФСЗНС                                                  | 46         |
| “Реформите” в МВР и отражението им върху мотивацията на служителите. Ролята на социалния диалог.                           | 51         |
| <b>Панел 1 / „Реформи в променената среда за сигурност“</b>                                                                | <b>59</b>  |
| Организационно развитие в МВР 2030                                                                                         | 60         |
| Променената среда за сигурност в контекста на очакванията ни за бъдещето на труда                                          | 73         |
| Перспективи и възможности за усъвършенстване на частните услуги за сигурност в България                                    | 89         |
| Хакерите между сигурността в и извън киберпространството                                                                   | 99         |
| Новости в законодателната политика на Република България за противодействие на тероризма                                   | 112        |
| Ролята на полицията в борбата срещу тероризма: сравнителен анализ между България и Япония                                  | 122        |
| Обобщени резултати в Панел „Реформи в променената среда за сигурност“                                                      | 133        |
| <b>Панел 2 / „МВР и гражданите: линии на взаимодействие“</b>                                                               | <b>135</b> |
| Повишаване на ефикасността на МВР чрез подобряване на имиджа на служителите                                                | 136        |
| Взаимодействието на младите хора с МВР – ключова стъпка към формиране на социални ...                                      | 150        |
| Форми на участие на гражданите в процеса на изготвяне на политиките за сигурност в България                                | 159        |
| Има ли връзка между качеството на услугата „Сигурност“ и нивата на раждаемост в България?                                  | 177        |
| Роля на гражданите и местното самоуправление в променената среда за сигурност                                              | 188        |
| Културата на сигурността: ключова стъпка към взаимодействието между гражданите и правоохранителните институции             | 205        |
| Обобщени резултати в Панел „МВР и гражданите: линии на взаимодействие“                                                     | 214        |
| <b>Панел 3 / „Добро управление в услуга на обществото“</b>                                                                 | <b>216</b> |
| Професионална подготовка в МВР                                                                                             | 217        |
| Управление на професионалния стрес чрез усъвършенстване на човешкото и организационно представяне                          | 231        |
| Нуждата от въвеждане на минимални стандарти за полицейските служители в ЕС                                                 | 239        |
| Анализ на обучението и развитието на човешките ресурси в гранична полиция                                                  | 253        |
| Условията на труд – ключов фактор за развитието на МВР.                                                                    | 266        |
| Стандартизация в криминалистиката – гаранция за по-високо качество на услугата „СИГУРНОСТ“                                 | 281        |
| Мотивация на служителите в министерство на вътрешните работи                                                               | 286        |
| Квалификацията на експертите от криминалистичните лаборатории на МВР – ключов фактор за качеството на услугата „СИГУРНОСТ“ | 297        |
| Обобщени резултати в Панел „Добро управление в услуга на обществото“                                                       | 303        |

## **МВР 2030: УПРАВЛЯЕМОСТ, ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ – ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО**

проф. д-р Димитър Панайотов Димитров

ДЕКАН НА ФАКУЛТЕТ „ИКОНОМИКА НА ИНФРАСТРУКТУРАТА“  
РЪКОВОДИТЕЛ КАТЕДРА „НАЦИОНАЛНА И РЕГИОНАЛНА СИГУРНОСТ“ НА УНСС  
E-MAIL: dimdim@unwe.bg

Гл. ас. Д-р Екатерина Величкова Богомилова  
КАТЕДРА „НАЦИОНАЛНА И РЕГИОНАЛНА СИГУРНОСТ“ НА УНСС  
E-MAIL: ebogomilova@e-dnrs.org

## **MOI 2030: MANAGEABILITY, CENTRALIZATION – DECENTRALIZATION AND PUBLIC- PRIVATE PARTNERSHIP**

Prof. Dr. Dimitar Panayotov Dimitrov

DEAN OF FACULTY 'ECONOMICS OF INFRASTRUCTURE',  
HEAD OF DEPARTMENT 'NATIONAL AND REGIONAL SECURITY', UNWE  
E-MAIL: dimdim@unwe.bg

Sen. Assist. Prof. Dr. Ekaterina Velichkova Bogomilova  
DEPARTMENT 'NATIONAL AND REGIONAL SECURITY', UNWE  
E-MAIL: ebogomilova@e-dnrs.org

*ABSTRACT: The report is outlining some opportunities for reforms and change in the system of Ministry of Interior. There directions for change include consideration of the level of manageability in the Ministry, change of proportion between centralization and decentralization (with possible transfer of function to the local authorities), and related with it more broader usage of Public-private partnership.*

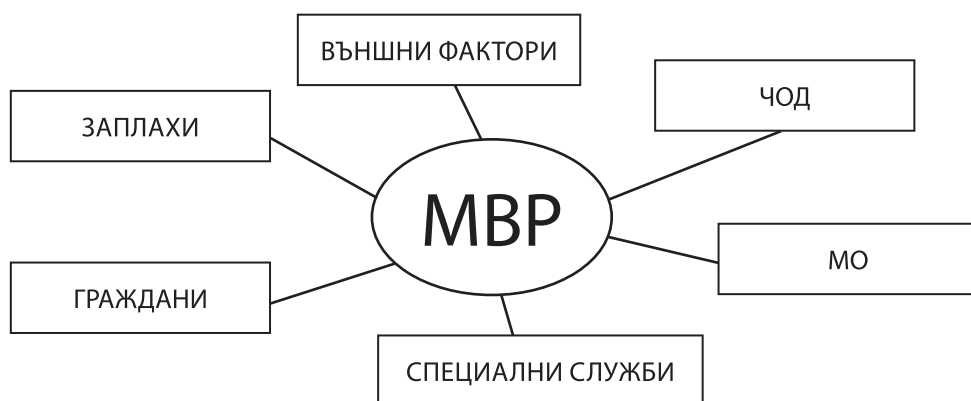
*KEY WORDS manageability, centralization, decentralization, public- private partnership*

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

В последните няколко години наблюдаваме засилен дебат за ролята и мястото на МВР в системата на националната сигурност. Бяха предприети различни реформи и преструктурирания с променлив резултат, като общото впечатление е, че проблемите не са решени и реформите предстоят. Въпросът обаче е какви реформи и как да бъдат осъществени в условията на променяща се среда за сигурност и обществени очаквания, които не са добре формулирани. Много често дебатите, или диалога, или синдикалните протести се свеждат само до заплащането на труда на работещите в системата или се правят едностранчиви сравнения. Темата за сравненията заслужава специално да се отбележи, тъй като много често се из-



бира един единствен показател, свързан с МВР и на тази основа се правят много сериозни изводи. Между някои от тези показатели са общ брой на полицаите, брой полицаи на 100 хиляди души, процент от БВП за вътрешен ред и сигурност, общ размер на бюджета на МВР, заплати на служителите и други. Изрично трябва да се отбележи, че подобни едностранчиви подходи за сравнение са напълно погрешни. Нуждаем се от системен и комплексен подход за анализ и сравнение на сложната система на МВР, както и на външните взаимодействия. Необходимо е да се държи сметка за обема на публичното благо „вътрешна сигурност“, което МВР осигурява, но и обществото очаква. Има огромно значение, какъв е начинът на финансиране на дейностите по вътрешната сигурност, размерът и структурата на частните услуги за сигурност, наличието на държавни структури за сигурност извън МВР, и не на последно място равнището на заплахите, с които е призвано да се бори МВР. Така че дебатът много или малко са полицаите в България може да се окаже с неочакван край.



Фиг. 1. Взаимодействие на МВР с заобикалящата го среда.

На фигура 1 са показани някои от основните взаимодействия на МВР със заобикалящата го среда, като реалната картина е много по-сложна, но по същество това са главните направления. Всичко това подсказва, че реформи или каквито и да са промени не трябва да се правят на парче, трябва да се държи сметка за традиции, приемственост и пропорционалност както в системата на МВР, така и във взаимоотношенията с другите обществени и социални системи. Една от непосредствените задачи е разработването на стратегия за развитие на МВР, която да даде отговор на въпроса как искаме да изглежда МВР след определен период от време и промените да се правят в съответствие с тази визия. За съжаление в момента няма такава стратегия, въпреки че МВР и проблемите на вътрешната сигурност присъстват във всички стратегически документи, свързани с националната сигурност. Стратегията ще даде възможност за плавни и планови промени в структури, функции и нормативна уредба на министерството с разбирането за необходимост от обществен консенсус по тези промени.



## УПРАВЛЯЕМОСТ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Не възможно в един кратък доклад да се обхваната всички съществуващи проблеми и затова се спираме на няколко от тях, които са взаимно свързани. Първият въпрос е свързан с равнището на управляемост.

По закон МВР има вменени много дейности и функции, което води до сложна и централизирана структура. В член 6 на Закона за МВР са посочени следните дейности:

Чл. 6. (1) (Изм. - ДВ, бр. 14 от 2015 г.) Министерството на вътрешните работи извършва следните основни дейности:

1. Оперативно-издирвателна;
  2. Охранителна;
  3. Разследване на престъпления;
  4. Осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации;
  5. Осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране, чрез Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112 (ЕЕН 112);
  6. Информационна;
  7. Контролна;
  8. Превантивна;
  9. Административно-наказателна и предоставяне на административни услуги.
- (2) (Изм. - ДВ, бр. 81 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) За осигуряване на непрекъснато и ефективно осъществяване на основните дейности в МВР се организират и осъществяват административни дейности.

Член 37 на посочения закон пък дава основните структури на МВР:

Чл. 37. (1) (Изм. - ДВ, бр. 14 от 2015 г., изм. - ДВ, бр. 81 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) Основни структури на МВР са:

1. Главните дирекции;
2. Областните дирекции;
3. Специализираният отряд за борба с тероризма;
4. Дирекция "Вътрешна сигурност";
5. Дирекция "Миграция";
6. Дирекция "Международно оперативно сътрудничество";
7. Дирекциите от общата и специализираната администрация;
8. Академията на МВР;
9. Медицинският институт на МВР;



10. Научноизследователските и научно-приложните институти.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 14 от 2015 г., изм. и доп. - ДВ, бр. 81 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.) Главните дирекции, областните дирекции, дирекция "Миграция", дирекция "Международни проекти", дирекция "Управление на собствеността и социални дейности", дирекция "Комуникационни и информационни системи", Академията на МВР и Медицинският институт са юридически лица.

(3) Устройството и дейността на структурите на МВР се уреждат с правилник, приет от Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи.

(4) С правилника по ал. 3 могат да се създават и други структури и звена.

Даже и без специален анализ може да се разбере, че в системата на МВР има големи подсистеми със също такава сложна и централизирана структура. Тук идва въпросът за понятието „управляемост“. Едно опростено определение казва, че имаме добро ниво на управляемост, когато всичко в системата е наред и протича гладко. Има обективни норми, свързани с управляемостта – брой йерархични звена, брой подчинени, брой съгласувания. Когато се надхвърлят тези обективни норми, тогава управленската система започва да работи много бавно и в крайна сметка неефективно, тъй като специално за МВР времето има много голямо значение.

Оттук можем да си направим много изводи: имаме най-разнообразни потоци - информационни потоци, материални потоци, финансови, организационни решения, персонално развитие и т.н, които е необходимо да бъдат управлявани бързо, гладко и ефективно.

Все по-сложните хетерогенни среди се нуждаят от повишено внимание, но с всеки компонент, към който добавяте към съществуващата система, увеличавате още повече сложността. Производителността на крайния потребител (примерно пожарникари, спасители) има директна пропорционална връзка с нивото на управляемост. Добре е да се търси и постигане на баланс между управляемост и гъвкавост на системата. Ако липсва добра нормална управляемост, проблемите се изместват към най-високите йерархични равнища и затова много често виждаме министри и президенти лично да участват при ликвидиране на последствия при бедствия или да решават остри проблеми на място. Когато обаче решенията се вземат почти винаги на високо ниво, тогава имаме кризисно управление и ниско ниво на управляемост.

## **ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ – ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ**

С нивото на управляемост е свързан и следващия въпрос. Имаме две крайности на организационни структури - централизирана и децентрализирана. Всяка структура предлага предимства и недостатъци.

Централизираните организационни структури разчитат на едно лице да взема

решения и да дава насоки. Опасявам се, че MBP при посочените функции и структури е пример за такава централизирана структура. С последните изменения на ЗМВР от началото на 2017 г. се даде юридическа самостоятелност на няколко големи звена от системата на MBP, което разтоварва известна дейност от централната администрация на MBP. При децентрализираните структури се разчита на екипна среда на различни нива в дейността. Може да има известна автономия при вземането на решения. Предимството на централизираните организации е, че те могат да бъдат изключително ефективни по отношение на много решения. Ръководителят обикновено развива мисията и визията на организацията и определя цели, които мениджърите и служителите да следят кога се постигат. Недостатък обаче е, че централизираните организации могат да страдат от отрицателните последици на няколко нива на бюрокрация. Тези организации имат множество от йерархични нива, като се почне от редовия полицай например и се стигне до министъра.

При децентрализираните организации понякога трудно се достига до оформяне на решение и постигане на единна политика по даден въпрос, разчита се на разнообразни екипи да работят по различни задачи.

Трябва внимателно да се разгледат какъв тип организационна структура може да се използва в системата на MBP. Така е и в бизнеса. Малките организации обикновено се възползват от централизираните организационни структури, тъй като собствениците често остават в челните редици на бизнес операциите. По-големите организации обикновено изискват по-децентрализирана структура, тъй като такива компании могат да имат множество звена или отдели.

Въпросът за централизацията и децентрализацията не само на MBP, а и изобщо на публичната администрация и публичните услуги има много по дълбоки основи.

Националната държава ще остане дълго време основен участник в териториалното управление. Съгласно своята конституция и законите тя има задачата да организира регионални и местни власти, които въвеждат демокрация на териториите. Това започна да се утвърждава в общините. През деветнадесети век, Токвил ги идентифицира като училище за демокрация. Гражданите са били включени в управлението на местни проблеми, които ги засягат; по този начин те се подготвят за участие в политическия живот в по-голям мащаб; общинската рамка позволява по-добра отчетност на конкретните очаквания. Демократичният живот на териториите се организира именно в рамките на региона, земята, автономната общност, воеводство на регионално равнище, и в рамките на отдела или провинцията на междинно ниво, докато те се радват на достатъчна автономия от централното правителство и техните лидери имат демократична легитимност. Всъщност това са демократичните компоненти на децентрализацията.

Децентрализацията предполага, че регионалните и местните институции имат достатъчна автономия съгласно конституцията или националното законодател-



ство. Дебатът за броя на териториалните администрации е до голяма степен изкуствен. Общините съществуват навсякъде. Те се различават по размер, организация и правен режим. Но те споделят някои общи проблеми - те са най-близки на гражданите и отговарят за политиките и обществените услуги.

В някои страни значителна част от правоприлагането се предприема на местно ниво. Например в Канада процентът на разходите за полицейска защита на местно ниво варира между 57 и 60 %. В САЩ е още по-висок – между 64 – 70 %. Има два ключови аргумента в полза на децентрализацията. Първият е аргументът за съгласуване на предпочитанията, според който регионалните правителства по-добре избират политики, които отразяват предпочитанията на регионалните граждани. Това е така, защото централните правителства често не са в състояние да определят диференцирани политики за различните региони и затова избират единни политики за всички региони, които просто не отразяват регионалните различия. По този начин, политиките, избрани от регионалните правителства, е по-вероятно да отразяват предпочитанията на местните граждани.

Вторият аргумент в полза на децентрализацията е, че тя води до по-голяма отчетност – по-лесно е да се покаже какво е направено в една община, отколкото да се агрегират резултати и разходи на национално равнище.

Специално за полицейската дейност съществуват три типа или системи, а именно:

- А. Централизирани или национални полицейски системи
- Б. Полу-централизирани полицейски системи (двоен контрол) и
- В. Децентрализирани полицейски системи.

Това не е изключителна или твърда класификация, в някои страни може да има смесване или припокриване. Изборът на полицейска система е прерогатив на засегнатата държава и нейно суверенно решение.

А. Централизирана полицейска система - означава полицейска система, в която има национална полицейска агенция или институция, която е централно управлявана и контролирана чрез вертикална верига на командване и такава полицейска институция има неограничена юрисдикция на цялата територия на страната.

Б. Полуцентрализирана полицейска система - означава полицейска система във федерална система на управление или подобно конституционно споразумение, при което отговорността за закона и реда е предоставена на правителствата на щати, провинции или префектури, а контролът на полицейските агенции в държавите, провинциите или префектурите обхваща и двете на федералното (централното) правителство, както и на правителствата на отделните държави, провинции или префектури, независимо от обхвата и мярката на контрола, упражняван от който и да е орган.

В. Децентрализирана полицейска система - означава полицейска система във федерална, съюзна или подобна форма на политическо или конституционно спора-

зумение, при което отговорността за закона и реда и следователно за оперативния контрол, и надзор на полицейските агенции или институции е изключителна отговорност на правителствата на щатите или провинциите, елементи на федералното или съюзното споразумение според случая.

По света има различни полицейски системи. Някои страни като Чили, Ел Салвадор, Индонезия, Кения, Малайзия, Непал, Папуа-Нова Гвинея, Танзания, Тайланд и Уганда имат централно контролирани национални полицейски системи. Като цяло такива държави се характеризират с един определен национален началник на полицията, който има цялостно командване, надзор и управление на националната полицейска агенция. Някои страни като Бразилия и Япония имат полу-централизирани или двойно контролирани полицейски системи. Като цяло в тези страни националните органи под формата на комисии за обществена безопасност или подобна форма упражняват косвени правомощия за надзор над полицейски агенции в държавите или префектурите, чрез назначения и формулирането на политики, докато оперативното командване и контрол остава отговорност на щатите, префектури или провинции. Някои страни като Индия и Пакистан имат децентрализирани полицейски системи. В тези страни закона и реда е държавен субект и следователно оперативно командване и контрол на полицейските агенции в държавите е изключителната отговорност на съответните щатски правителства, докато ролята на централното (националното) правителство е ограничена само до финансова подкрепа.

Каквато и да е полицейската система, тя никога не може да се децентрализира докрай, тъй като съществуват единни общи елементи на системата като стандарти за работа, набиране, подбор, образование и обучение на служителите. Това са важни аспекти, които трябва да бъдат разгледани по отношение на полицията. Освен това, полицейските служители, заети с полицейски задължения в правоприлагащите органи, трябва да бъдат снабдявани от други отделни логистични елементи, като: оборудване, превозни средства, оръжия, униформи, разумно заплащане и т.н. Специално за България, ако се мисли за известна децентрализация, има натрупан опит от Министерството на образованието с делегираните бюджети. Необходими са изследвания и дискусии по този въпрос. В крайна сметка важни са резултатите. Както се вижда, по света има различни модели. Вероятно има много функции на местно ниво, които могат да се прехвърлят към местната власт. Това изисква национална координация, стандарти, бюджети (делегирани?), обучение и преквалификация, политика и научни изследвания. Децентрализацията по принцип може да доведе и до добавъчни ресурси за полицейската работа – чрез местните приоритети, спецификата – чрез местните власти и техните бюджети. В момента в България има общини с бюджет над 1 милиард лева, има и с по 15 милиона лева, които заделят нищожен процент от бюджета си за вътрешна сигурност. Просто това не им е вменено като функция по закон. Гражданите на местно ниво (поне на теория) би трябвало по-добре да се ориентират за какво



се харчат техните данъци и тук е големият резерв, свързан с по-икономичното и ефективно използване на ресурсите на място.

## **ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО (ПЧП)**

Следващото възможно направление на промяна е по-широкото прилагане на публично частното партньорство. Има различни начини да се осъществи това – чрез доброволци, фирми, дарения, специфични местни ресурси, взаимодействие с частната охранителна дейност (ЧОД), застрахователи, болници, транспортни, информационни, съобщителни услуги и др.

Тук трябва да уточним, че ПЧП в различните му форми и проявления е само инструмент. Дали този инструмент е лош или добър, той зависи от неговата конкретна употреба и е свързан с начините за оценка на проектите. Не трябва да формулираме мнение, че ПЧП винаги е по-добро от другите възможности за предоставяне на стоки или услуги за сигурност и отбрана. Общата позиция е, че ПЧП е една от възможните алтернативи за придобиване заедно с покупка, собствена продукция и други форми. Само по този начин, оценявайки ПЧП като една от алтернативите, бихме могли да покажем своите силни страни или недостатъци.

Необходимостта от прилагане на ПЧП е резултат от различни начини на функциониране, управление, бюджетиране и финансиране в частния и публичния сектор. В някои случаи ПЧП дава възможност тези две системи да бъдат комбинирани и да получават определени предимства. По принцип те са във възможността на намаляване на разходите, бързина на изпълнение на проектите, бързи иновации, повишено качество на услугите, трансфер на ноу-хау, гъвкавост на финансовите ресурси и др. Тези предимства биха могли да бъдат очертани с повече подробности чрез конкретно разглеждане на ПЧП. Но основният въпрос е ефективното използване на частните и публичните ресурси. Тази ефективност може да се постигне чрез по-добро съчетаване на относителните предимства на публичния и частния сектор и техните специфични ресурси и възможности, които те притежават. Специфичността на публичния сектор е, че той често разполага с излишни ресурси от един вид (например земя, сгради), но не разполага с финансови ресурси или ноу-хау, за да могат те да бъдат приложими и да имат възвръщаемост. По този начин много често огромните ресурси са неактивни. Обществото вече е платило за тях и възможните им разходи са много високи. Реализирането на някои проекти за сигурност и отбрана за доставки на въоръжение или предоставяне на услуги само с публични средства ще доведе до много високи инвестиции, ноу-хау и разходи за обучение. Това е така, защото организацията на отбраната и сигурността трябва да създаде специална структура, да наема персонал, да инвестира в производствени съоръжения, да я произвежда и т.н. Повечето проекти в областта на сигурността и отбраната имат почти уникален характер, а разходите за тяхната реализация ще бъдат на практика много високи, така че идеята за специализация е много естествена. А именно частният сектор и частните компании са специали-

зиращи в определени видове производство и услуги и лесно могат да доставят необходимото обслужване на оборудване с по-малки разходи и икономия на мащаб. Това е нормална практика за възлагане на обществени поръчки чрез закупуване. В този случай Министерството на отбраната, МВР или друга агенция за сектора за сигурност поема всички разходи на изпълнителя плюс печалбата му. По този начин няма възможност за използване на излишните ресурси. В някои случаи изпълнителят се сблъсква със същите проблеми като в обществения сектор, поради уникалните проекти и много специфични изисквания. Това, разбира се, е включено в цената на проекта. Точно тук е мястото на специфичните видове ПЧП да използват ефективно относителните предимства на клиента и доставчика с техните специфични ресурси.

Използването на ПЧП няма да доведе до увеличаване на общите разходи за сигурност и отбрана. Обаче структурата на тези разходи ще бъде променена, тъй като в проектите с прилагане на ПЧП ще се търси комбинация със специфичните възможности на частния доставчик. В същото време в тези ПЧП проекти могат да се използват замразени обществени ресурси (замразени под формата на земя, стари сгради и инфраструктура на стари проекти).

Положителните резултати от внедряването на проектите за ПЧП идват от доброто взаимно използване на ресурсите на публичния и частния сектор. Най-простият пример е интегриране на системите за видеонаблюдение на МВР с частните системи за видеоконтрол, взаимодействие и използване на частна охранителна дейност, работа с общините, които да финансират отделни елементи на полицейската дейност и т.н. Всичко това е свързано както с децентрализацията, включително финансова и трансфер на правомощия към общините, така и с доброто ниво на управляемост.

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. **Закон за Министерството на вътрешните работи** <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2136243824>
2. **Guillaume Cheikbossian & Nicolas Marceau, 2007.** "Why Is Law Enforcement Decentralized?," Cahiers de recherche 0719, CIRPEE.
3. **The Palgrave handbook of decentralisation in Europe.** Edited by José Manuel Ruano and Marius Profiroiu, 2017, Palgrave
4. **Cato handbook for policymakers,** <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-handbook-policymakers/2017/2/cato-handbook-for-policymakers-8th-edition.pdf>
5. **Effective administration of the police system** [http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS\\_No60/No60\\_20RC\\_Group1.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No60/No60_20RC_Group1.pdf)





## РЕФОРМА ИЛИ ПРОМЯНА

Проф. д-р Николай Ст. Радулов

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ, ДЕПАРТАМЕНТ „НАЦИОНАЛНА И МЕЖДУНАРОДНА  
СИГУРНОСТ“, УЛ. „МОНТЕВИДЕО“ 21, 1618 Ж.К. ОВЧА КУПЕЛ 2, СОФИЯ

## REFORM OR CHANGE

Prof. Nikolay St. Radulov, PhD

NEW BULGARIAN UNIVERSITY, DEPARTMENT “NATIONAL AND INTERNATIONAL SECURITY”, 21  
MONTEVIDEO STR., 161 OVCHA KUPEL 2, SOFIA

*ABSTRACT: Reform is a special case, and change is inherent in effective crime counteraction. The dynamic operating environment presupposes the dynamics of change. Proactivity is a guarantee of efficiency; reactivity reduces opportunities for qualitative counteraction to crime.*

*KEY WORDS: security, proactivity, civil security; criminality*

Нека направим някои разсъждения за разликата между двата подхода и необходимостта от тях.

Очевидно е, че промяната е по-широкото понятие, и що се отнася до процесите в сектор „Сигурност“ и МВР, предвид необходимостта от непрекъснато, перманентно, изпреварващо, проактивно реструктуриране и оптимизиране на архитектура, отношения и позиции, е по-коректният термин.

Промяната е предизвикана от различни причини – смяна на управленската визия, промяна на парадигмата в сигурността и пр., но от гледна точка на опазване на обществения ред и сигурност, на безопасност на живота, на противодействие на престъпността, промяната е наложителна, защото криминогенната обстановка е много динамична: възникват нови престъпления, нови престъпни организации; реструктурират се, преразпределят се зони за извършване на престъпления; престъпните организации активно се стремят да оптимизират печалбите си, а това довежда до диверсификация, до светкавично преориентиране към по-печеливши и по-малко опасни дейности. Глобализацията и международният тероризъм довеждат до непознати досега хибриди – синергични обединения на терористични клетки с международни и локални престъпни организации.

Престъпните организации са гъвкави и лишени от бюрократично забавяне, тяхната промяна, а и промяната на области и насоки на престъпна дейност, не се нуждае от досадни многоетапни искания и разрешения. Следователно, ако организацията за противодействие на престъпността иска да действа проактивно, а не реактивно, тя трябва да гледа на промяната като на иманентна, присъща черта на



съвременната структура за сигурност. Промяна, която е резултат на задълбочен анализ и предвиждане на тенденцията на развитие на престъпна дейност. Така че, когато престъпниците/престъпните организации реорганизируют дейността си, те вече са попаднали в средата на активно и ефективно противодействие.

Великите пълководци от миналото винаги са заявявали, че който владее инициативата, е спечелил наполовина битката.

Проактивното отношение към противодействието на престъпността е залегнало в почти всички рамкови документи и концепции от последните 10-15 години. За съжаление, по-често сме свидетели на реактивно, последващо и недостатъчно убедително действие и държание. Проактивното противодействие корелира с възможността на системата за сигурност/МВР да се променя изпреварващо. През последните години политическите ръководства на МВР и сектор „Сигурност“ не са наясно с тази необходимост. Вместо да оптимизират системата, така че да дава видим положителен резултат, те се занимават с неаргументирани промени, които наричат „реформа“, неприети от служителите на структурите и отричани от експертите в сферата на сигурността. Явно политическите съставлящи на този тип промени води до още по-ниска ефективност, резултатът е очевидно противоречащ на обявената идея. Например, под предлог за намаляване на администрацията и оптимизиране на разходите, част от администрацията на МВР премина от първа в трета категория по закона за държавния служител. Вместо да намалее в резултат от пенсионирането по първа категория, този състав веднъж получи дължимите обезщетения по същата първа категория, а после се бетонира за следващите 12-13 години поради по-високата възраст и изисквания за пенсиониране на новопридобитата трета категория. Практически се получава обратен ефект – липса на икономии, но създаване на група от привилегирани чиновници, които са с не по-малки заплати от повечето служители, но без реална възможност да бъдат съкратени.

Този подход е многократно ползван при промени в МВР, като под марката на реформата се подменяха ръководни кадри и се освобождаваха качествени служители. В крайна сметка този подход доведе до управленско безсилие, несправедливо заплащане, нискокачествена работа, демотивация и сериозен недокомплект, който сега аварийно се запълва от кандидати, неотговарящи на условията за подбор на служители.

## **КАКЪВ Е ПЪТЯТ КЪМ ДЕЙСТВЕНА ПРОМЯНА?**

Основната цел на министерството е да обезпечи гражданска сигурност и безопасност. За да постигнеше тази цел, министерството използва ресурсите си (хора, оборудване, технологии, материали, пари, време), за да работи ефективно. Каквото и да е качеството на действие и дейности, използваната техника остарява, амортизира се, чупи се – нуждае се от ремонт, а впоследствие и от подмяна.



Правната основа на противодействие непрекъснато се променя – следователно е необходима промяна и на силите – служителите – техният подбор, подготовка и реализация.

Използваните технологии за противодействие на престъпността и обезпечаване на безопасност не стоят на място – те се развиват (ако не в страната, то по света)/и в крайна сметка от прогресиращо морално остаряване неизбежно се стига до тотална неефективност при използване и невъзможност за постигане на положителни резултати.

Продуктът на министерството и сектора – гражданска сигурност и безопасност в някой момент на своето съществуване е бил качествен и положително оценен от хората, но като всеки продукт стига фазата си на зрелост и постепенно навлиза във фазата на упадък. Налага да се търсят нови решения – отначало козметични подобрения, а по-късно – по-дълбоки, чрез коренна промяна в продукта или чрез заместване с по-нов. Дори и да е била добре подбрана, съвкупността от услуги, които МВР предлага на гражданите, постепенно остарява и трябва да се подобрява... Тънък момент е управленската преценка на структурата на услугите в сектора. Понякога преценката довежда до времеемки и трудоемки съставящи, които са резултат на лобистка дейност, ангажират времето на служителите, но нямат принос за гражданската сигурност. Примерно задължението служителите да проверяват МПС за наличието на гражданска отговорност и да глобяват за липсата ѝ. Освен че решава въпросите на застрахователните дружества и тяхната печалба, този „елемент“ на предлагания продукт не води до повишена гражданска сигурност. Такива примери са многобройни – разхищава се ресурс, който и без това е оскъден.

Постепенно остаряват и престават да отговарят на необходимото: структурата на управление, информационната система, системата на заплащане. При раздуващия се и некомпетентно структуриран продукт, в чието създаване се влага огромна част от ресурса в сигурността, за информационните системи се харчи само малка част и то ако е останала след присъщите разходи. Заплатите не се структурират по модерни и съобразени с вложения труд формули, не се заплаща голяма част от вложения извънреден труд, бавят се командировъчни. В резултат спада реалната ефективност на дейността по защитата на хората.

Накратко, дори само ежедневната, рутинната работа на МВР постепенно довежда до необходимостта да се извършват промени. В крайна сметка натрупването на морално остарели техники и технологии, включително в управлението, неизбежно водят до криза на дейност, действие и развитие. Поради спецификата на сферата на обслужване и въздействие, за излизане от кризата не могат да се използват рутинни правила и процедури.

Кризите действат изненадващо и пораждаят стрес у всички – ръководители и обикновени служители. Част от тях засягат цялата система на МВР и заплашват

нейната същина, а понякога и самото ѝ съществуване. Такава е кризата, предизвикана от наличната система за регистрация на извършените престъпления и все по-увеличаващия се дял на латентната престъпност. Ножицата между заявените и действителните престъпления вече е огромна и поражда сериозно недоверие на гражданите към МВР, вследствие като обратна връзка намаляват заявленията за извършени престъпления, поради убеждението, че заявката няма да промени нищо – няма да се работи по нея. Налице е порочен омагьосан кръг. Ниското доверие води до още по-неефективна дейност, а оттам до още по-ниско доверие.

Самите кризи имат различен произход и ефект върху дейността на организацията.

### **КАКВИ СА ФАКТОРИТЕ, ИЗИСКВАЩИ ПЕРМАНЕНТНА ПРОМЯНА?**

Несъмнено факторите, влияещи в неблагоприятна посока – предопределящи необходимостта от промяна (движещи сили на промяната) са многообразни; това предопределя многообразието на действително извършваните промени. Задължително трябва да се отбележи, че наличието на движещи сили на промяната само по себе си е само необходимо условие, но не води автоматично до стартирането и постигането на действителна промяна.

Разнообразието на фактори и синергичното им действие водят до промени, насочени към различни обекти вътре в министерството или извън него като:

- промяна на обхвата, структурата и насочеността на услугата гражданска сигурност и безопасност – каква е зоната на дейност и действие на МВР и каква на частните структури за сигурност;
- създаване на нов продукт или услуга, обосновааност на неговата структура, филтриране на лобистки съставляващи, акцентиране върху безопасността на хората;
- промяна на дейности – на организацията, целите, ресурса, резултатите. Промяната трябва да е ефективна и да не се състои в последователно сливане и разделяне на структури без предварително изчислена ефективност;
- иновация и промяна на организация и технологии, водещи до повишаване качеството на услугата и достигане на пълно покриване на поставените пред министерството цели;
- икономия на ресурси, гъвкаво използване, разпределение и преразпределение;
- снижаване разходите до възможния минимум.

Промени в управлението:

- да се промени системата за контрол;
- да се промени системата за заплащане;
- да се измени или въведе нова система за контрол на качеството;



- да се промени информационната система;
- да се промени структурата на управление и др.

Очевидно е, че обект на промяната може да бъде практически всеки елемент вътре в министерството, както и елементи от микросредата, върху които то може да въздейства пряко.

## **УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОМЯНАТА**

Общият модел на управление на промяната обхваща серия от етапи – от осъзнаване на потребността от промяна до оценка, че е постигната (или че трябва да се прекрати, защото влошава нещата). Разбира се, общата продължителност на процеса и сложността във всеки от етапите му ще зависи от това каква промяна се реализира – според нейния обхват, дълбочина, подготвеност, скорост на реализация, обекти, към които е насочена.

- осъзнаване на потребността от промяна;
- сили на промяната;
- диагностика на проблема;
- уточняване на подходящите методи;
- осмисляне на ограничителните условия – избор на цели;
- избор на метод;
- управление на прехода;
- контрол върху осъществяване на промяната;
- завършване (или преждевременно прекратяване).

## **ОСЪЗНАВАНЕ**

Началото на процеса е в осъзнаване на потребността от промяна.

На първо място, движещите сили трябва да бъдат осмислени и преценени като съществени за работата на организацията. Второ, от значение е кой осмисля потребността от промяна. Това положително ще бъдат много хора в организацията, но трябва и ръководството да достигне до такъв извод, защото именно то има и правата да разпорежи да започнат действия. При това движещите сили трябва да наблегнат на прагматизма, на крайния резултат. Ефективното противодействие не може да бъде заменено от кризисен PR!

Наблюдаваме три фокуса на интерес съобразно движещите сили – управленски, фокус на обикновения служител, общи зони или фокус на интерес.

Промяната се извършва, когато мениджърите в сигурността стигнат до становището, че съществуващата конфигурация на компонентите не е ефективна и

че организацията трябва да бъде преобразувана. От съществено значение е на какво се дължи това становище – на обективни обстоятелства и промяна на оперативната обстановка и криминогенната среда или на политически боричкания, амбиции и проекти. Независимо от обявените принципи в поредица от закони в сигурността и МВР, политическата безпристрастност отдавна не съществува в министерството и ръководния състав се подменя периодично като следствие на политически промени и конюнктура.

## ДИАГНОСТИКА

Диагностиката трябва да даде отговор с какъв проблем има да се справя организацията. По-скоро тук възниква серия от подвъпроси:

- откъде възниква проблемът и как се е стигнало до възникването му;
- колко сериозни могат да бъдат последиците за МВР и могат ли да бъдат ограничени;
- колко аспекта има проблемът и кой от тях е водещ. По принцип всеки проблем е интердисциплинарен – може да е комбинация например от финансов и технологичен, финансов и организационен, информационен и административен и т. н. При сегашната обстановка в МВР най-общо проблемът може да бъде определен като ресурсно-управленски. Въпреки на вид огромния ресурс от 1 млрд. лева, голямата част отива за заплати, които при това не са достатъчни за нормалното съществуване и възстановяване на отделния служител – от там дезинтересиране, умора, увеличаване на грешките и пр. Средствата не стигат за елементарни инструменти на труда, облекло, помощни средства и др. Липсват качествени управленци в резултат от многократно подменяне на началници от средно до висше ниво. Не е налице подготовка на ръководните кадри, така е че е лесно обяснимо некачественото управление.
- какъв е мащабът на проблема. Ако самият проблем е голям, може да се окаже необходимо да бъде подразделен на подпроблеми и да се търси решение за всеки от тях;
- колко бързо трябва да се действа.

Реалната диагностика е пряко свързана с управленската и специална компетентност на ръководителите на организацията. Тя може да бъде реална и полезна, само ако се извърши професионално. От стила на ръководителя на министерството зависи дали ще се опитва и настоява да направи тази преценка самостоятелно, доколко ще търси съдействие и къде ще го търси.

Диагностиката трябва да очертае поне приблизителна картина на проблема, за да се търсят варианти за разрешаването му. Според същината ще се подбират и методите за решаване – икономически (прогнозни, планови, отчетни, аналитични, счетоводни, финансови и пр.), организационни, информационни, технологични, правни или комбинация от тях.



При диагностиката се очертават и основните ограничения:

- време, с което разполага организацията. Времето е оскъден ресурс при противодействие на престъпността;
- ресурси;
- несъгласие и съпротива от страна на служителите или група от служители. Тя може да бъде явна или скрита. Според експерти в МВР съществува скрита съпротива от страна на част от служителите за намаляване на администрацията;
- законови ограничения;
- липса на надеждна информация.

В контекста на първоначално подбраната съвкупност от методи въпросът за ограниченията трябва да се прецени още веднъж, защото в общата съвкупност може да има взаимно изключващи се методи или пък методи от една и съща област, но различно прецизни.

## УПРАВЛЕНИЕ НА ПРЕХОДА

Управлението на прехода е един отнай-сложните периоди (особено при големи промени), защото възникват редица проблеми при изпълнението му.

Съпротивата срещу промяната и негативните явления възникват поради неизвестност на крайните цели и резултати от промяната, страх от загуба на работа, инерция, неразбиране на намеренията на ръководството, тревога, че промяната ще донесе повече вреда, отколкото полза и др. Тя може да се прояви както на индивидуално равнище, така на равнище група и на организационно ниво. Съпротивата може и да е аргументирана, ако съпротивляващите се хора и групи са убедени в некомпетентността на предлаганите решения и в отрицателния резултат.

За реализацията на промяната са от значение подходящо избраният момент за започването ѝ, скоростта и енергичността на реализацията и ред други. Ако при започването ѝ е било сравнително ясно какво се цели с нея, то по отчетните данни може да се прецени кога е приключила. Ще бъде по-трудно да се направи такава преценка, ако няма особено ясна дефиниция за целта ѝ или не може да се измери напредъкът. Тогава ръководството ще е лишено от ясен ориентир за края ѝ. Очевидно е, че реализацията на промяната е пряко зависима от управленската и специална компетенция на ръководителите.

И накрая промяната има своя цел. Тя може да бъде насочена само към по-безопасна среда и гарантирана гражданска сигурност. Промяната не може да се извършва само заради демонстрация на политическа воля за „реформи“. За съжаление, понякога оставаме с впечатление за политическа мантра целяща хипнотизиране на неубедените в безопасността си граждани.

## БАЗИРАНО НА РЕЗУЛТАТИ УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИ В МВР

Тилчо К. Иванов

УНСС, Катедра „Национална и регионална сигурност“, tkivanov@abv.bg

## RESULT BASED RESOURCE MANAGEMENT IN MINISTRY OF INTERIOR

Tilcho K. Ivanov

*ABSTRACT: The subject of this paper is a change of acting Ministry of Interior (MoI) management model. It focuses on the implementation of result based resource management in new strategic model. It relates result based instrument to actual MoI organizational culture and its organizational and operational models. The article concludes with the short list including projection, education and training of strategic model improvement.*

*KEY WORDS: Ministry of Interior management model, strategic model; result based resource management.*

### УВОД

Многобройните, тримесечни за последните четири години, промени на Закона за МВР ясно показват адаптиране на нормативната уредба към бързо променящите се условия на средата за вътрешен ред и сигурност. Допълненията на съдържанието на закона, засягащи принципите, функциите, дейностите, управлението и устройството и статута на служителите на МВР не са изненадващи. Подобряването на тези организационни характеристики потвърждава важната роля на правната рамка при управление на ведомството. То показва обаче и дефицит на дългосрочна стратегическа визия в Модела на МВР, която може да бъде стабилизираща основа на правната рамка, организирането и оперирането на министерството.

Непрекъснатите нормативни промени не засягат пряко по-голямата част от гражданите на страната. Оценката за доверие към ведомството зависи от провежданите политики, предлаганите услуги за гарантиране на техните права и най-вече от резултатите, и ефектите върху обществения ред, а не от вътрешното устройство на министерството. Организационният устройствен модел също е важен и необходим въпрос, но известен принцип в управлението, е че изпълнението е толкова добро, колкото е добро организирането, а организирането е толкова добро, колкото е добро стратегическото насочване. Това е схващане, което отрежда водещо място на стратегическите въпроси в Модела за управление на МВР в настоящия доклад.

Изложението се фокусира върху дефицита на стратегическото насочване на дейността. Засяга по-слабо промяната на съществуващия Организационен и Опе-



ративен модел и подчертава необходимостта от подобряване на Стратегически модел за управление на ведомството. Търси решение за този модел, който трябва да отстрани съществуващия дисбаланс на функции и разполагаеми ресурси. Поставя въпроса за приемане на нов начин за разпределение на публичните ресурси в МВР. Препоръчва разработка на липсващи концептуални и стратегически документи, изграждащи устойчива основа за организационно изграждане и оперативно управление на министерството. Защиства тезата за подобряване на Стратегическия модел за управление чрез внедряване на базирано на резултати управление на сектора. Съпоставя съществуващата практика за ресурсно разпределение с управлението по резултати. Представя основния критерий за това управление. Очертава необходимите основни промени и мерки, включващи развитие на Стратегическия модел, вкл. на стратегическо планиране, програмиране, бюджетиране и контрол на дейността на МВР, основани на управление по резултати.

## **1. ПРОБЛЕМЪТ ЗА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИ РЕСУРСИ ЗА ВЪТРЕШЕН РЕД И СИГУРНОСТ.**

Днес не само в сектора за вътрешен ред и сигурност се разгръща дискусия за необходимо увеличаване на бюджета и работните заплати на служителите и заетите работници. Увлечена в спора всяка професионална група отстоява своите искания като доказва значимостта на своята дейност. Провежданата полемика е естествена за демократичните общества, в които силно ограничените публични ресурси се разпределят на конкурентен принцип. Тя се усилва при сигнали за икономически растеж. Тези, които успеят да надделеят в спора, получават институционална подкрепа и вземат повече. Те получават по-голяма част от бюджета или от общата „постна“ баница или пица, в зависимост от това как се нарича събрания с данъците бюджетен ресурс. Този начин за разпределение на ресурси не се прилага само за различните сектори – социално осигуряване, здравеопазване, образование, отбрана и сигурност, инфраструктура и пр. Той действа и при вътрешно секторното и ведомствено разпределение на ресурси. При него са различни само конкуриращите се интереси. В министерствата се конкурират разходите за работни заплати с експлоатационни (операционни), инвестиционни и научно-развойни разходи. Постигнатото сега в МВР е далеч от препоръчаното от теорията отношение – 50%:30%:20%:1,5%. Естествен победител са работните заплати, които имат неумолима тенденция за нарастване поради прилаганите правила за разпределение и основателните аргументи на заетите служители. Тази тенденция води до неумолимите около 92% разходи за труд в МВР и към 82% в отбраната. За останалите участници в тази неравнотойната борба няма допълнителни средства. Експлоатационните разходи са далеч под необходимите, дори за да се изпълняват най-съществените операции. Образованието е силно ограничено. Инвестициите са минимални, освен ако не се получат дарени средства от ЕС или друг спонсор. Изследванията и развойната дейност са невъзможни.



Този начин за разпределение на публични ресурси в сектора за отбрана и сигурност и в МВР е очевидно непродуктивен. Въпреки неговия дефект, той е напълно естествен и е изграждан и развиван от началото на демократичния преход в страната, независимо от това какво е текущото политическо ръководство. Неговото подобряване с прилагане на програмно разпределение на ресурси не даде очакваните ефекти. Това всъщност е икономическия проблем на стратегическия преход на страната от разходна към инвестиционна и в бъдеще към икономика на знанието. Това е и мениджърския проблем на стратегическия преход от бюрократичен към нов публичен мениджмънт [1]. Валиден е за публичния сектор, който устойчиво изразходва около 40% от БВП и поради споменатия разпределителен механизъм не показва тенденции за намаляване на разходите. Без промяна на описания „административно-бюрократичен и базиран на заетост“ начин за разпределение на бюджетните ресурси, амбициите за достигане до 35% са трудно достижими. В него ускорен икономически растеж, балансирани публични услуги и чувствително подобряване на общото благосъстояние са бавно осъществими цели. Ежедневието на служителите, освен че е изпълнено с редица по сила рискове, включва множество бюрократично определени дейности и задачи, които изискват време, но слабо са свързани с желанията от гражданите резултати.

Предвидимото развитие на създадената проблемна ситуация е негативно. Изходът от нея и постигане ефективна ведомствена дейност трябва да бъде цел на стратегическото управление на сектора в страната. Може да бъде постигната само с промяна на съществуващия начин за разпределение на ресурси. Това е основа на подобрен Стратегически модел на ведомството, основан на заплащане на труда по резултати, което е в състояние да стабилизира провежданите политики и даде нова насока за развитие. Промяната на съществуващия модел трябва да се приеме за същностна характеристика на визията за сектора и неговата част за вътрешен ред и сигурност. Този Стратегически модел е основен дискуссионен предмет на конференцията. Той е определящ за пренастройване на Организационния модел и структурата на МВР и коригиране на Оперативния модел на управление, който пряко определя и конкретните резултати от ведомствената дейност.

## **2. ОСНОВЕН КРИТЕРИЙ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МОДЕЛ, ОСНОВАН НА РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА РЕСУРСИ ПО РЕЗУЛТАТИ.**

Основен въпрос за Стратегическия модел на МВР следва да са не разходите за дейността, а резултатите и въздействието, което той има за сигурността на гражданите и общностите. Общ измерител за тази сигурност е оценката на щетите за техните права и свободи в резултат от разнообразни естествени и злонамерени уязвяващи действия. Величината на допустимите рискове за личната и гражданска (социетална) сигурност е приложим индикатор за качеството, приет от множество национални и международни стандарти за дейността.



Няма да дискутираме наличието на национални и приложението на международните стандарти за сигурност. Известни са усилията на международната общност за стандартизиране на практиката за управление на различни аспекти на сигурността. Внедряването на стандартите от серията ISO 22300 за „социетална сигурност“<sup>1</sup> и тези на ANSI<sup>2</sup> очертават кръга на добрите практики за гарантиране на сигурност.

По-важно е да се посочи ключовото място на публично представените и цифровизирани резултати като водещ фактор за стратегическо управление на вътрешната сигурност, въпреки редицата трудности за приемането на този подход. Икономическата и управленска наука предлага множество подходи и инструменти за решаване на разглеждания проблем. Управление на качеството, управление с цели, по резултати, при кризи, стратегическо управление, на риска, на характеристики, на способности и пр. са част от списъка на използвани инструменти за решаване на проблема. Управлението по резултати не е новост, въпреки това то е предизвикателство за организационната култура на сектора. Характерна за настоящото управление са неясни цели и направления за постигане на резултати. То се основава на общи характеристики на държавната служба и ясни бюджетни ограничения, в които се простира дейността. Няма ясна връзка между организационните задачи и резултатите на отделните служители. Стремешите и постиженията на отделните служители, дори когато са най-добри, остават без внимание. Планирането на задачите се свързва с дейности (брой проверки), а не с очакваните резултати (величина на риска). Продължителността на работното време не се планира, оценява и заплаща адекватно. Неправилно се приема, че резултатите следват автоматично времевата заетост на служителите. Особено характерно е слабо или не отчитане на риска и заплахите за вътрешния ред и сигурността. Отсъства реална аналитична дейност и публични изводи, заменени с обяснения на действията, които не водят до изводи за коригиращи мерки. Като цяло е ограничена мотивацията и стремешите за подобряване на постиганите резултати, поради отсъствие на връзка на работното време с тях.

Подобреният Стратегически модел следва да включва: визия (концепция) за ясно и устойчиво структурирани политики; измерими с резултати и съобразени във времето цели; инициирани програмни структури и гарантирани ресурси за прилагане на политиките.

Традиционно този модел се реализира от четири основни стратегически системи. Интегрираното действие на системите за персонал, „планиране-програмиране-бюджетиране-контрол“, финансово управление, придобиване (аквизиция) и

<sup>1</sup> Терминът „социетална сигурност“ е продукт на Копенхагенското училище за изследвания на сигурността. Негов автор е Бари Бузан и изразява социологическата гледна точка към сигурността, включваща оцеляване на обществото като сплотена единица.

<sup>2</sup> ANSI - Американски национален институт по стандартизацията (American National Standard Institute).

поддръжка на оборудването (и екипировка) е критично за стратегическото насочване на дейността. Детайлното работно проектиране на тези системи е необходимо условие за успешно прилагане на предприетите политики и основа на подобрения модел.

### **3. ПРАКТИКА И ОРГАНИЗАЦИОННА КУЛТУРА НА УПРАВЛЕНИЕ.**

Съществува доказана връзка между нивото на зрелост на организационната култура и прилаганата практика, и техника за организационно управление. Традиционното бюрократично управление е присъщо на организационна култура с ниско равнище на зрялост, обикновено определяна като „начална“ или „анархична“ [2]. Характерна за нея е слаба приспособеност и зависимост от промените на външния контекст, както и ограничени способности за вътрешна промяна. Тя не създава стабилен вътрешен контекст, който поддържа устойчивост на процесите. Успехът при нея зависи основно от компетентността, усилията и разходите за персонала, а не от прилагането на изпитани процеси. Естествен резултат от това може да бъде частично приемлив резултат, но и понижена оперативна способност, и неспособност за промяна под въздействие на външния контекст.

Пътят за подобряване преминава през подобряване на предлаганите услуги, в случая за ред и сигурност. Това е културата на „управляемо“ равнище на зрялост. При нея се прилага процес на планиране и управление, в съответствие с декларирана политика и определени резултати. Развилите тази култура организации използват компетентен персонал, осигурен с необходимите ресурси, свързани с постигане на конкретни резултати. Те са фокусирани върху проблемите на риска за резултата. Поелите този път организации приемат промените на средата, и предприемат ограничен кръг от мерки за управление на риска за резултатите. Основание за това могат да бъдат, както рационални оценки за необходимостта от съобразяване с риска в променящия се контекст, така и нормативни уредби за използване на публични средства [3]. Тези организации предприемат действия за управление на организационния риск и приемат култура на промяната. Организационната култура за тях означава ново съчетание от персонални и материални ценности, съответстващи на реалността на публичния, живот. Тази културна зрялост е ограничаваща рамка за вземаните ключови решения по вътрешния ред и сигурността, вкл. по отношение на защитата на приетите ценности и цели от вътрешни и външни въздействия. Тя обаче започва да влияе на визията, политиката, целите, стратегиите, организационната структура и оперирането. Обогаща стила на управление, който моделира отговора на различните комбинации от външни и вътрешни уязвяващи обстоятелства. Създаваните услуги за сигурност са видими и контролирани от ръководството в определени критични точки. На практика тези организации не управляват процесите, но в определена степен се придържат към принципите и правилата за управление по резултати. Подходът на приелите този път организации може да бъде определен като „управление на риска за организационните резултати“ [4].



Не е необходимо да се разглеждат детайлно по-високите нива на организационна зрялост. Те ще бъдат споменати само за изясняване на бъдещите стъпки за организационно развитие на МВР. Следващото ниво е определяно като с „дефинирано“ или „стандартизирано“ равнище на зрялост. То включва приемане и развитие във времето на политики, процедури, инструменти и методи в съответствие с национални и международни стандарти за управление на риска и сигурността [5]. Разликата на тези организации от притежаващите предходното равнище на зрялост е в обхвата на стандартите, процесните описания и процедурите. Различията в тях за отделните фази от процесите и процедурите се избягват чрез съобразяване и придържане към общи и интегрирани процеси за организацията. Това означава преход към интеграция на всички процеси на обща организационна, информационна и операционна основа.

Следващото ниво на зрялост на равнище „количествено управление“, включва установяване на количествени цели за процесните характеристики, които използват като критерии за интегрирано управление. Задължително включва натрупване на статистическа информация за процесите от жизнения цикъл. С нея те установяват специфичните причини за отклонения от целите и отчитат интересите на заинтересованите страни от управлението. С това постигат количествена предвидимост на процесите, което е и разликата от предходното ниво на зрялост с качествена предвидимост.

Тези четири нива не изчерпват пълната скала на организационна зрялост. На последното пето „оптимизиращо“ ниво са организациите, които непрекъснато подобряват своите процеси чрез постигане на общо разбиране на техните промени. Присъщи за тях са инкременталното подобрене, продуктова и технологична иновация, динамиката на целите, използвани като критерии за управление. При тях натрупаната информация се насочва не за плавно, а за динамично подобряване на процесите, базирано на общите причини за вариация на резултатите.

#### **4. УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛТАТИ В СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МОДЕЛ НА МВР.**

Основна задача на внедряване на техниката за управление по резултати е тяхното достигане чрез непрекъснато изпълнение на цикъл, включващ процесни блокове за: планиране на резултати, ситуационно изпълнение и контрол на резултати [6]. Този инструмент използва разширено понятие за „резултат“, включващо:

- Яснота какво се преследва и какво може да се постигне в конкретната ситуация.
- Резултатите подпомагат изясняване на целите и уточняване на изпълняваните политики и прилаганите стратегии.
- Улесняване на вземаните решения чрез определяне на ключови резултати, които са публични, цифровизирани, разделени на: основни, функционални и поддържащи (способстващи) дейността и лични жизнени резултати.

- Установяване на всеки служител ключови резултати и цели, което решава практическия проблем за довеждане на ръководните решения до всички равнища и лица в организацията.

Най-важен индикатор за резултат е имиджът и рейтинга на ведомствената организация, съответстващ на степента на овладяната рискова структура и предоставяни публични услуги. При определяне на неговите компоненти, както за министерството, така и за подразделенията му е препоръчително използването на общия измервателен инструмент на Отворения метод за координация на ЕС. Прилагането на бенчмаркинг-анализ използва двойствена оценка, представляващ отношение на значимост и удовлетвореност на гражданите от изпълняваните услуги. Значимостта може да бъде сравнително оценявана. Детерминантите на удовлетвореността включват: навременност; компетенция; любезност и допълнителни усилия; честност; ефект.

Процесът на планиране включва две фази – анализ на стремежи и определяне на резултати. Анализът на стремежите трябва да отговори на следните въпроси: кои са основните и второстепенни политики на министерството и неговите структурни единици; какви са основните им цели; какви резултати преследват; какви резултати преследва всеки служител, като част от организацията; какви лични резултати иска да постигне всеки служител; какви са основните рискове за изпълняваните политики и преследваните цели и резултати?

Определянето на резултатите включва: разработка и представяне на политиките, определяне на техните цели, стратегии и програми за постигане, ключови и способстващи резултати и задачи за изпълнение; включване на ключовите резултати в календарния план с определяне на необходимите разходи, и съставяне на организационни и лични жизнени планове.

Блокът за ситуационно управление интегрира действията на служителите в условията на променящата се рискова среда. Той се съобразява и управлява: съществуващите външни и вътрешни ситуационни фактори и свързаните с тях рискове; лидерски стил на управление в сектора и звената; прилаганите методи и техники за управление на резултатите; творческия подход и вътрешното предприемане на служителите. Блокът за контрол на резултатите има както планирането две фази – оценка на резултати и изводи от постигането. Оценката на резултати включва отговори на въпроси: какви целеви резултати са достигнати по план и случайно; какви способстващи дейността резултати са достигнати по план и случайно; какви резултати са достигнати от всеки служител от дейността и в личния живот?

Изводите от дейността съдържат мерки за включване в седмичния, годишния и стратегически план на организацията, както и такива за поддържане на трудовата и жизнена мотивация на служителите. След прилагане на бенчмаркинг-анализ те могат да бъдат използвани за сравнителна оценка на дейността на организационните единици и стимулиране на тяхната дейност.



Най-съществените промени в сравнение с традиционната система за управление включват:

- Ясни и прозрачни политики, цели, стратегии и конкретни резултати от дейността, водещи до нарастващо доверие и имидж на секторната дейност.
- Ясна програма, план и бюджетни разходи, подчинени на резултати, а не на служебна заетост.
- Постоянен междинен контрол за изпълнение на планове за действие.
- Съзнателна поддръжка и стимулиране на политиките с воля и желание от заетите служители и гражданите.
- Непрекъснато внимание към средата и рисковете за политическите цели.
- Успехите и неуспехите се приемат като уроци за бъдещето и водят към непрекъснато подобряване.

Прилагането на този управленски инструмент не е лека задача. Необходима е последователност и приемственост, които отсъстваха при предходния опит за внедряване на управление с цели в МВР. Въпреки трудностите и усилията за внедряване съществува национална експертиза, която може да бъде успешно приложена при политическа и административна воля за промяна.

## **5. ОРГАНИЗАЦИОНЕН И ОПЕРАТИВЕН МОДЕЛ, И ЗАПЛАЩАНЕ НА ТРУДА В МВР.**

Организационният модел на МВР е консервативен резултат на традиционната бюрократична организационна култура в сектора. Периодично са предприемани необяснени и спорни структурни и кадрови промени. При всяка промяна възниква въпроса – първо разходите, основно за работна заплата и след това промяната или обратно? Без увеличение на заплатите пада работната мотивация. От друга страна тяхното увеличаване е такова, че създава кратковременно спокойствие, но не създава подобряване на резултатите. Обобщението е, че без разходи е невъзможна промяна и, че увеличаването на заплащането не води до подобряване на резултатите от работата. Очевидно нито едната, нито другата алтернатива са верен отговор на въпроса.

Правилният отговор е предварително финансиране само при приемане на лидерска политика и стратегически ангажимент за промяна и преход от традиционно към управление по резултати. Това означава да се финансират и стимулират само структури и служители, които са подготвени и приели Стратегически модел на МВР за разпределение на ресурси, базиран на управление на резултати. Финансирането на съществуващия начин на работа има кратковременен успокояващ ефект. Това е тръгване по улица без изходи. То няма да подобрява резултатите и имиджа, ще води до нови диспропорции и нов натиск за повишаване на разходите. От друга страна отказът за подобряване на финансирането и непровеждане на дискусия за необходимата промяна е сериозен източник за риск от намаляване дори на ограничения потенциал за вътрешен ред и сигурност.

Организационният модел на MBP 2030 трябва да бъде следствие от променения Стратегически модел на сектора. Този модел следва да се основава на принципа „принципал-агент“, т.е. ясно разграничаване на отношенията между възложителя и изпълнителя на задачите. Централният орган на ведомството, в случая министерството трябва да намали своя мащаб и се фокусира върху стратегическото управление, вкл. установяване на цели, резултати, политики, инициране на програми, проекти и ресурсно осигуряване на сектора. То е необходимо да се разграничи от няколко изпълнителни агенции, които следва да постигнат определените цели. Всяка от агенциите следва да планира и постига своите цели и резултати със лимитираните от ведомствени бюджет ресурси и разполага с необходимата за това свобода за ресурсно разпределение.

Структурирането на MBP 2030 трябва да бъде подчинено на обща стратегия за вътрешен ред и сигурност, като установява измерима връзка между резултатите от дейността и отделяните ресурси за тяхното постигане.

Възложителят трябва да поеме отговорността за интегриране и координиране на дейността, поставяне на целите, установяването на политика, организационното планиране, инициране на програми и ключови проекти, както и общото бюджетиране. В рамката на Оперативния модел на управление трябва да бъде изградена способност за прилагане на цикличната рамка „Оперативно планиране на действия, ресурси и резултати-Изпълнение-Контрол на постигнатите резултати и въздействие-Корекция (при необходимост)“. Оперативните структури за управление на MBP следва да прилагат тази рамка, за да избегнат опасността от разнопосочни действия при преследване на целевите резултати. Те отговарят за оперирането, мониторинга, периодичния преглед, поддръжката и непрекъснато подобряване на резултатите от организационно управление.

Увеличаването на възнаграждението на изпълнителите трябва да бъде логично следствие от предварителната подготовка за промяна на Модела за управление на MBP. То може и да предхожда тази промяна, за да мотивира тяхната готовност и ангажимент за прилагане на управление на изпълнението по резултати.

## **6. ПРОЕКТИРАНЕ И ОБУЧЕНИЕ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ МОДЕЛ.**

Изграждането и внедряването на управление по резултати е предизвикателна, сложна и трудоемка стратегическа цел. Преходът към очертания Стратегически модел, базиран на управление на резултати не е възможно да бъде приложен без подобрена подготовка, обучение и образование на персонала на MBP. Тази необходимост засяга всички заети служители в сектора, но в най-голяма степен се отнася за висшия административен персонал и ръководството на основните дирекции в министерството. Това може да бъде изпълнено с Програма за обучение на ръководния състав, която да бъде съгласувана с концептуалното и работно проектиране на новия модел за управление на MBP.





Необходимо решение е и включване на курс по Управление по резултати с различен и съобразен с дейността обем за всички подготвяни и действащи служители в министерството. Без сертифициране на този състав за неговите способности да разбира, ръководи и осъществи стратегическа промяна на управлението тя няма да бъде възможна. Допълването на учебните планове и програми за подготовка на курсанти и изпълнителен персонал също е наложително.

От ръководния състав не е необходимо да се изисква самостоятелно концептуално и работно проектиране на промяната. Това може да бъде изпълнено от експерти и специалисти от академичните структури в страната, разполагащи с капацитет за стратегическо планиране, които несъмнено ще подкрепят необходимата промяна. Този състав обаче, трябва да участва пряко в проектирането като съгласува индикаторите за резултат от управлението.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Очертаната проблемна ситуация подсказва навлизане в период на необходима стратегическа промяна, която може да даде нови възможности за следващия двадесет годишен период. Тази промяна трябва да включи:

1. Устойчиво структуриране и подобряване на базовите и съставни политики, провеждани от ведомството в диалог със заинтересованите страни, с оглед на идентифицираните проблеми, пропуски в управлението и желаното въздействие.
2. Подготовка на интегрална Стратегия за вътрешен ред и сигурност на страната и частни стратегии за основните мисии на МВР. Дефиниране на прости, измерими, приети и одобрени, ресурсно осигурени (реалистични) и определени във времето цели за базовата и съставни стратегии в министерството.
3. Възлагане на концептуално и работно проектиране и последващо внедряване на Стратегически модел за управление на МВР, включващ разработка на индикатори за резултат и въздействие по провежданите базови и съставни политики чрез прилагане на препоръчваният от ЕК Отворен метод за координация за сравняване и стимулиране на резултатите на функционалните и териториалните звена на МВР.
4. Конкретизиране на мисията, визията, целите, рисковете и резултатите от управлението на обществения ред и вътрешна сигурност за всяка от идентифицираните политики, както и на доктрините за тяхното постигане.
5. Подготовка на изисквания за развитие на Организационния и Оперативен модел за управление на МВР в периода до 2030 г.
6. Приемане на система за възнаграждение, базирана на оценка и стимулиране на постигнатите резултати.



## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. **Манлиев, Г., Новият мениджмънт в публичния сектор**, ИК – УНСС, С., 2017.
2. **Chrissis, M. B., M. Konrad, S. Shrum, CMMI, Guidelines for Process Integration and Product Improvement**, Second Edition, Addison-Wesley, Upper Saddle River, 2007, p. 52.
3. **Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор**, Обн. ДВ, бр. 21 от 10.03.2006, доп. бр. 98 от 13.12.2011 г. в сила от 1.01.2012 г.
4. **ISO/FDS 31000: 2009 International Standard Risk management** - Principles and guidelines, ISO/TS TMB.
5. **ISO/IEC 27000:2016 (E) Forth edition Information technology** – Security techniques – Information security management systems – Overview and vocabulary.
6. **Effective Management through Management by Results**, Air Transport Command, Canadian Armed Forces, 1997.



## ПОЛИТИКИ ЗА ПОДБОР НА СЛУЖИТЕЛИ В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Проф. д-р Николай З. Арабаджийски  
НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

*АНОТАЦИЯ: Целта на доклада е да се представят политиките за подбор на служители в Министерството на вътрешните работи на Република България, реализирани чрез законодателни промени след 2014 г. Основната теза, която се защитава е, че тези промени са свързани с политиките за административна реформа, променяща коренно правните режими на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в министерството. Вследствие на извършен правен и сравнително правен анализ на действащата нормативна уредба са открити конкретни проблеми при подбора на служителите в министерството и са направени предложения за тяхното преодоляване.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: министерство на вътрешните работи, служители, правен режим на служителите, подбор*

## POLICIES FOR THE SELECTION OF EMPLOYEES IN THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Prof. Nikolay Z. Arabadzhyski, Ph.D.  
New Bulgarian University

*ABSTRACT: The purpose of the report is to present personnel selection policies of the Ministry of Interior of the Republic of Bulgaria based on the legislative changes after 2014. The author claims that these changes are related to the administrative reform introducing a radical overhaul of the legal regime for civil servants and payroll employees at the ministry. The legal and comparative legal analysis of the current legislation has revealed specific problems in the selection procedures of the ministry staff and proposals have been made to solve these problems.*

*KEYWORDS: Ministry of interior, employees, employees' legal status, selection*

На 27 юни 2014 г. в Република България бе приет изцяло нов четвърти Закон за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) [1]. Законът е приет в мандата на **правителството на Пламен Орешарски**, избрано от 42-то Народно събрание, което управлява от 29 май 2013 г. до 05 август 2014 г. с подкрепата на парламентарно представените групи на Българската социалистическа партия (БСП), Движението за права и свободи (ДПС) и Партия „Атака“. Част трета от закона е озаглавена „държавна служба в МВР“. Правният анализ на тази част от закона показва, че в нея не се регламентира прецизно осъществяването на „държавната служба“ от служителите на министерството. Вероятна причина за това е липсата на законо-

установени определения в българското законодателство за понятията „държавна служба“ и „държавна служба в МВР“.

В специализираната административноправна литература съществуват множество доктринарни определения за „държавна служба“. Повечето от авторите възприемат разбирането, че „държавната служба“ следва да се разглежда в два аспекта – организационен и функционален. В организационен аспект тя има важно значение за изграждането на структурата на органите на държавно управление и на администрацията, която ги подпомага. Във функционален аспект тя се разглежда като съвкупност от дейности по осъществяване функциите на държавата, чрез предоставени правомощия на нейните органи, като тези дейности се разпределят за изпълнение от отделни структури на държавната администрация, в които се назначават държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение/ЛРТП/. [2]

„Държавната служба“ е трайно изграден правов институт на публичното право и по-конкретно на административното право. Този безспорен факт предполага, че тя трябва да е законодателно регламентирана. Регламентите следва да се отнасят до организационния и функционалния аспект на „държавната служба“. Логически, те би следвало да указват как се изгражда системата от държавни органи и структурите на държавната администрация, които ги подпомагат и предоставят публични услуги на гражданите, както и какви функции се възлагат на тези органи и структури, за да предлагат съответни публични услуги.

Понятието за „държавна служба в МВР“ доктринарно е определено, че също следва да се разглежда в неговия организационен и във функционален аспект. [3] Регламентите логически следва да се отнасят до изграждането на системата от органи и структури на администрацията МВР, които ги подпомагат и предоставят публични услуги за осигуряване на вътрешната сигурност и общественя ред, както и какви функции се възлагат на тези органи и структури на МВР.

Правният анализ на регламентите на част трета от ЗМВР от 2014 г. показва, че те не се отнасят до „държавната служба в МВР“, а до **правния режим на служителите в министерството**. В специализираната административноправна литература този режим е определен, че включва следните елементи: възникване на държавно-служебно или трудово правоотношение; изменението на тези правоотношения; статута (права, задължения и ограничения на права на служителите) и режима на поощрения; юридическата отговорност (дисциплинарна, имуществена, административно-наказателна и наказателна) и прекратяване на правоотношенията. [4] В този аспект заглавието на част трета от ЗМВР от 2014 г. **е неточно и неправилно**.

На 20 февруари 2015 г. ЗМВР се изменя и допълва. Реализират се политики, инициирани като законодателни промени от **второто правителство на Бойко Борисов**. То управлява от 07 ноември 2014 г. до 27 януари 2017 г. Правителството е



коалиционно и е избрано с мнозинството на четири партии Политическа партия „Граждани за европейско развитие на България“ (ГЕРБ), Реформаторски блок (РБ) [5], Патриотичен фронт (ПФ) [6] и Алтернатива за българско възраждане (АБВ). В съответствие с изменения и допълнения на чл. 142, ал. 1 на ЗМВР, считано от 01 април 2015 г., **служителите на МВР са разделени в три групи:**

- **Първа група** - държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението;
- **Втора група** - държавни служители;
- **Трета група** - лица, работещи по трудови правоотношения.

Статутът на първата група служители се урежда със специалния ЗМВР, на втората група служители със Закона за държавния служител (ЗДСл) [7], а на третата група служители с Кодекса на труда (КТ) [8] и на ЗМВР.

Носители на „държавна служба в МВР“ би следвало да са само и единствено първите две групи държавни служители, а не и лицата, работещи по трудово правоотношение. В този аспект може да се направи заключение, че заглавието на част трета от ЗМВР също **е неточно и неправилно**. Целесъобразно е в едно ново законодателство да се търси прецизно наименование на частта, в която ще се регламентира **„осъществяването на държавна служба от служителите на МВР“ и „правните режими на отделните групи служители на МВР“**.

Целта на новия ЗМВР от 2014 г. бе да се въведе справедливост по отношение на осъществяваната държавна служба и работа от различни категории служители в МВР (служители, които непосредствено изпълняват функции по осигуряването на вътрешната сигурност и обществения ред; служители, които подпомагат органите по управление на МВР и предоставят административни услуги; и служители, осъществяващи осигурителни дейности). Принципът на справедливостта е спазен. Той е основен принцип на цялата българска правна система (и на правото изобщо), при това и изрично прокламиран в Преамбюла на българската Конституция. [9]

Статутът на **държавните служители** – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението, може да се определи, като „особен статут“ по силата на специалния ЗМВР, който предоставя по-благоприятни права и задължения, но същевременно и ограничава правата на тази категория служители.

Статутът на **държавните служители от административните служби в МВР** може да бъде определен като „общ статут“ по ЗДСл и той по нищо не следва да се различава от статута на останалите държавни служители от държавната администрация.

В исторически аспект проучвания на тълкувателни решения на Конституционния съд на Република България показват, че в мотивите си по Решение № 3 от 7 март 1998 г. по конституционно дело № 1 от 1998 г. [10] Съдът приема, че „изобщо е необосновано офицерите и сержантите по ЗМВР от 1997 г. [11] да бъдат трети-

рани различно от останалите държавни служители“. Това решение предопределя в бъдеще специалното законодателство, отнасящо се до **правния режим на държавните служители в МВР** и техните правоотношения, да се уеднаквява с общото законодателство, отнасящо се до държавните служители в държавната администрация. Решението на Конституционния съд тогава е взето в условия, в които „държавната служба“ и „правният режим на държавните служители“ не бяха изяснени нито доктринарно, нито в законодателен аспект. В съвременни условия това тълкуване на Съда не може да бъде възприето аналогично и да се прилага в законодателството. За двадесет години теорията и практиката, както и законодателството в областта на държавната служба и правния режим на държавните служители в Република България съществено се разви и усъвършенства. В тази връзка е целесъобразно в едно бъдещо законодателство ясно да се подчертава „особената държавна служба“, която осъществяват държавните служители в службите за сигурност и обществен ред. Тази „особена държавна служба“ следва да се **регламентира в специални закони**, чрез които да се открие ясно „особения статут“ на тези държавни служители от „общия статут“ на държавните служители по ЗДСл.

Статутът на лицата, работещи по трудови правоотношения в МВР, също може да бъде определен като „особен статут“, защото той се определя не само от Кодекса на труда, но и от специалния ЗМВР.

Имайки предвид различните трудови функции, осъществявани в МВР, тежестта и вредността на полагания от служителите труд, както и осъществяването му при специфични условия, политиките на **второто правителство на Бойко Борисов** бе да се наложи първоначално разграничението в отделни групи на различните служители в МВР, за да се достигне до приемлива справедливост по отношение на техните статuti. Това бе направено в разпоредбата на чл. 142, ал. 1 на ЗМВР с регламентирането на посочените три групи служители на МВР и с регламент на съответните им специфични правоотношения/служебни и трудови/ по полагане на труд. Тези политики за нов модел на три групи служители е въведен и в новото законодателство в Република България, отнасящо се до службите за сигурност и обществен ред. **Моделът на трите правни режима за служителите** е въведен в Държавна агенция „Национална сигурност“ [12], Националната служба за охрана [13] и Военното разузнаване [14]. Той не е въведен в Държавна агенция „Разузнаване“.

Въвеждането на нов модел на трите правни режима на служителите предизвиква чувството за „правна несигурност“ за една част от служителите в МВР. Това се отрази неблагоприятно за тези от тях, които следваше да променят служебните си правоотношения в трудови, считано от 01 февруари 2017 г., вследствие на приетите нови разпоредби на § 69 и § 79 от Преходни и заключителни разпоредби към ЗМВР. Синдикалните организации в МВР откриха проблеми, свързани с въвеждането на модела, както и на лоши управленски практики в изпълнението на



закона. Националният синдикат на гражданската администрация в МВР се обърна за съдействие към националния омбудсман, който внесе искане до Конституционния съд на Република България за обявяване на противоконституционни § 69 и § 79 от Преходни и заключителни разпоредби към ЗМВР. С Решение № 8 от 27 юни 2017 г. Конституционният съд отхвърли искането на омбудсмана.[15]

Политиките за административна реформа в МВР, осъществени чрез законодателни промени от **второто правителство на Бойко Борисов**, променят коренно **правните режими на държавните служители и на лицата, работещи по трудово правоотношение в министерството**. Проблемите, възникнали в следствие на изпълнението на ЗМВР изискват стратегически подход при тяхното разрешаване от новото **трето правителство на Бойко Борисов** и инициране на нови законодателни промени. Правителството започва да управлява от 04 май 2017 г. То е коалиционно и включва дейци от ГЕРБ и Обединени патриоти (ВМРО-БНД, Атака и НФСБ).[16] Целесъобразно е тези промени да започнат с прецизиране на действащото законодателство, регламентиращо изискванията при подбора на служителите в МВР, в съответствие с установените **правни режими за отделните три групи служители в МВР**.

В съответствие със ЗМВР от 2014 г. постъпването на държавна служба в МВР и професионалното развитие на служителите се основава на следните принципи:

- прозрачност - прилагане на ясни и точни критерии за оценка и процедурни правила за назначаване, професионално развитие и прекратяване на служебните правоотношения;
- публичност - обявяване на процедурите и механизмите за подбор и развитие в кариерата;
- обективност - чрез отчитане на личните качества, компетентността (квалификацията и опита) и резултатите от служебната дейност;
- равни възможности на всеки служител за развитие в кариерата;
- прилагане на мотивационни механизми за професионално развитие;
- конкурсно начало чрез осигуряване на обективност при отчитане на професионалните качества, опит и квалификация;
- забрана за дискриминация;
- планиране и управление на подбора и развитието в кариерата.[17]

**Принципите** се прилагат само по отношение на постъпващите във ведомството държавни служители по ЗМВР и държавни служители по ЗДСл, защото само те са носители на държавна служба. Целесъобразно е в едно бъдещо законодателство да се регламентират и принципи за постъпване на работа в МВР от лица, работещи по трудово правоотношение в него.

**Постъпването на държавна служба и работа в МВР** е възможно да се осъществи чрез провеждането на четири процедури:

- 1) подбор и назначаване на кандидати чрез конкурс за заемане на длъжности за държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението в МВР – процедура по ЗМВР;
- 2) подбор и назначаване на кандидати чрез конкурс за заемане на длъжности за държавни служители – процедура по ЗДСл;
- 3) кандидатстване и завършване на образователно-квалификационна степен “бакалавър” – редовно обучение на курсанти в Академията на МВР - процедура по ЗМВР;
- 4) подбор и назначаване на кандидати за работа в МВР за заемане на длъжности за лица, работещи по трудово правоотношение - процедура по КТ и по ЗМВР.

Действащият ЗМВР от 2014 г. регламентира общи изисквания за постъпване на държавна служба в МВР. Те би следвало да се прилагат аналогично и за държавните служители по ЗМВР и за държавните служители по ЗДСл.

Резултатите от извършен сравнително-правен анализ на регламентите в ЗМВР и тези в ЗДСл, отнасящи се до изискванията за постъпване на държавна служба, показват, че една част от тях почти не се различават, но друга част съществено се различават.

В ЗМВР са регламентирани изискванията за постъпване на държавна служба в МВР от кандидати за заемане на длъжности за държавни служители по ЗМВР, а в ЗДСл са регламентирани условията за назначаване на държавни служители по ЗДСл.

Като еднакви изисквания се открояват:

- в ЗМВР се регламентира **„кандидатът да бъде дееспособно физическо лице“**, в ЗДСл **„да е навършил пълнолетие“**;

В съответствие с българското законодателство лицата, навършили 18-годишна възраст, се считат за напълно дееспособни. Дееспособност означава способността на правния субект, чрез лични действия, да придобива или загубва конкретни права и да поема конкретни задължения. Съгласно Закона за лицата и семейството[18] *при навършване на 18-годишна възраст лицата стават пълнолетни и напълно способни чрез своите действия да придобиват права и да се задължават*. В този смисъл изискването за двете групи държавни служители в МВР е еднозначно.

- в ЗМВР се регламентира изискването кандидатът **„да има само българско гражданство“**, а в ЗДСл се регламентира условието, че **„на длъжности, свързани с изпълнението на функции в областта на отбраната, общественения ред, външната политика, националната сигурност и опазването на държавната тайна, могат да се назначават само български граждани“**.

Изискването лицето да е само български гражданин изключва възможността за





постъпване на държавна служба в МВР от кандидати с двойно гражданство или без гражданство. След приемането на Република България за страна-членка на Европейския съюз през 2007 г. е целесъобразно това изискване да отпадне. В едно бъдещо законодателство е препоръчително и в МВР да могат да кандидатстват лица, граждани на друга държава - членка на Европейския съюз, на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария. В ЗДСл това условие е регламентирано само за всички държавни служители от държавната администрация.

- в ЗМВР се регламентира изискването кандидатът **„да не е осъждан за умишлено престъпление от общ характер, независимо от реабилитацията“**, а в ЗДСл **„да не е осъждан за умишлено престъпление от общ характер на лишаване от свобода“**;

Разпоредбите на ЗМВР са ограничителни за реабилитираните лица, докато ЗДСл позволява такива лица да бъдат назначавани. Целесъобразно е в едно бъдещо законодателство това изискване да се прецизира и да е еднакво и за двете групи държавни служители в МВР. Препоръчително е и да се предвиди регламент, позволяващ на лица, които са освободени от наказателна отговорност и съда им е наложил административно наказание, да могат да постъпят на държавна служба в МВР.

- в ЗМВР се регламентира изискването кандидатът **„да не е привлечен като обвиняем или да не е подсъдим за умишлено престъпление от общ характер“**, а в ЗДСл се регламентира условието **„да не е поставен под запрещение“**;

Привличането на едно лице към наказателна отговорност не означава, че то е извършител на престъпление от общ характер. Това може да реши само и единствено съда. До произнасянето му лицето не може да бъде лишено от правото му да кандидатства за заемане на длъжност като държавен служител в МВР. Единственото препятствие да кандидатства е условието той **„да бъде поставен под запрещение“**, защото тогава лицето не може да участва пряко в конкурсните процедури. В тази връзка е целесъобразно в едно бъдещо законодателство да се регламентира и за двете групи държавни служители в МВР само условието, регламентирано в ЗДСл.

- в ЗМВР се регламентира, че кандидатът следва **„да отговаря на специфичните изисквания за възраст, образование, физическа годност и психологична пригодност, определени с наредба на министъра на вътрешните работи“**, а в ЗДСл се регламентира условието **„да отговаря на минималните изисквания за степен на завършено образование и ранг или професионален опит, както и на специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност.“**

Специфичните изисквания за кандидатите за държавни служители по ЗМВР са



регламентирани в Наредба № 8121з-344 от 25 юли 2014 г. за назначаване на държавна служба в МВР.[19] Наредбата не е съобразена с новите условия, регламентирани в ЗДСл, който като нормативен акт е с по-висока степен на приложимост. Наблюдения в практиката по назначаването на държавни служители по ЗМВР и по ЗДСл показва, че се прилагат приоритетно разпоредбите на наредбата.

Така например в наредбата е регламентирано, че пределната възраст за назначаване на държавни служители в МВР е 40 г., както за мъжете, така и за жените. Към датата на обявяване на конкурса те не трябва да са я навършили. Изискването е само за заемане на длъжности, за които се изисква задължителна първоначална професионална подготовка. В ЗДСл няма такова ограничение. Целесъобразно е в едно бъдещо законодателство изискването за пределна възраст да е еднакво за двете групи държавни служители в МВР и да е регламентирано в закон, а не в подзаконов акт.

Изискванията за завършена степен на образование за държавните служители по ЗМВР се регламентират в наредбата и в Класификатора на длъжностите за служителите в МВР по чл. 142, ал. 1, т. 1 и 3 и ал. 3[20], а за държавните служители по ЗДСл в Класификатора на длъжностите в администрацията.[21]. В Република България придобиването на средно образование е в съответствие със Закона за професионалното образование и обучение.[22] Придобиването на висше образование е в съответствие със Закона за висшето образование.[23] Образователно-квалификационните степени на висшето образование са „професионален бакалавър“, „бакалавър“ и „магистър“, както и образователната и научна степен „доктор“.

Резултатите от извършен сравнително-правен анализ на двата класификатора показват, че изпълнителските длъжности и по ЗМВР и по ЗДСл следва да се заемат от лица, притежаващи средно образование, а експертните, ръководните и висшите ръководни длъжности от лица, притежаващи висше образование. В Класификатора на длъжностите в МВР липсва регламент, който да определя кои длъжности могат да се заемат от лица, притежаващи степен „професионален бакалавър“. Наблюденията в практиката показват, че обикновено кандидатите за държавни служители по ЗМВР, притежаващи такава степен, се назначават на изпълнителски длъжности, с което ги приравняват с тези, притежаващи средно образование. В класификатора се констатира и още едно несъответствие – регламент, който позволява на лица, притежаващи степен „бакалавър“, да заемат ръководна длъжност „началник на сектор“. Наблюдава се и доста честа практика – лица, кандидати за държавни служители по ЗМВР, притежаващи степен „бакалавър“ или „магистър“, да бъдат назначавани на изпълнителски длъжности, които изискват средно образование. Това ги поставя в неравностойна среда и често създава конфликтни ситуации с лицата, притежаващи средно образование, с които осъществяват едни и същи дейности.

Проблемите на изискването за притежаване на съответна степен на образование се задълбочават и при назначените държавни служители по ЗМВР, които по време



на службата си завършват висше образование и не могат да заемат длъжности в МВР, които са за лица, притежаващи висше образование. Този проблем дори не е решен за курсантите, завършили задочно обучение в Академията на МВР, която по закон обучава специалисти за нуждите на МВР. Само курсантите, които завършват в редовна форма на обучение, се назначават на длъжности за държавни служители в МВР, изискващи висше образование. Това демотивира голяма част от служителите в МВР, положили усилия да завършат висше образование и невъзможността да променят статута си. Неблагоприятен за тях е и фактът, че някои от тях са принудени да бъдат ръководени дори от лица, притежаващи средно образование.

Проблемите, които съществуват при прилагането на изискването за притежаването на определена степен на образование, е целесъобразно да бъдат разрешени в краткострочен времеви период. Законодателните изменения трябва ясно да препоредят системата от длъжности в МВР. Това ще мотивира служителите за по-голяма ефективност в дейността им с цел осъществяване на едно предвидимо и справедливо кариерно развитие в МВР.

- ЗМВР се регламентира кандидатът **„да отговаря на медицинските изисквания за работа в МВР, определени с наредба на министъра на вътрешните работи.“**

Специфичните медицински изисквания за кандидатите за държавни служители по ЗМВР са регламентирани в Наредба № 8121з-345 от 25 юли 2014 г. за определяне на медицинските изисквания за работа в МВР[24] Медицинските изисквания са за физическо и психическо здраве на кандидатите. Като специфичните изисквания за физическо развитие са регламентирани тези за тегло – минимално за мъжете 55 кг и за жените 50 кг, състояние на слуха – възприемане на шепотната реч не по-малко от 6 м на едното ухо и не по-малко от 4 м на по-слабо чуващото ухо, и зрение – равно на 1,4 без корекция и най-малко 0,5 на по-слабо виждащото око. В наредбата няма изискване за височина на кандидатите – за мъже и за жени. Исторически проучвания на полицейското законодателство в България посочват, че в периода от 1878 г. до 1948 г. се регламентира, че кандидатът за стражарска длъжност трябва да не е по-нисък от 168 см.[25] Представителността на униформените полицаи зависи и от техния ръст. Публичният имидж на тези служители е от изключителна важност за респекта, който униформените полицаи внушават в обществото. В тази връзка е целесъобразно за длъжностите на униформените полицаи да се регламентира изискване за височина.

В съответствие със ЗМВР от 2014 г. други изисквания за постъпване на държавна служба могат да се определят в длъжностната характеристика за съответната длъжност.

В действащия ЗДСл от 1999 г. са регламентирани условията, че не може да бъде назначавано за държавен служител лице, което:

- е лишено по съответен ред от правото да заема определена длъжност;
- би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен, включително, или по сватовство до четвърта степен, включително;
- е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация;
- е народен представител;
- е съветник в общински съвет - само за съответната общинска администрация;
- заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия;
- работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище;
- работи по друго служебно правоотношение, освен при условията, когато е назначен в две администрации по служебни правоотношения при непълно работно време или когато изпълнява длъжност в друга администрация за срок до 4 години в условията на временно преместване.

Препоръчително е посочените условия да се регламентират в едно бъдещо законодателство и за кандидатите за държавни служители по ЗМВР.

При заемане на държавна служба по ЗДСл не се допускат дискриминация, привилегии или ограничения, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, убеждения, членуване в политически, синдикални и други обществени организации или движения, лично, обществено и имуществено положение или на наличие на увреждане. Всички форми на дискриминация се защитават чрез прилагането на Закона за защита от дискриминация.[26] В съответствие с този закон министърът на вътрешните работи, съгласувано с министъра на труда и социалната политика, следва да определят с наредба списък, на дейностите, при които полът е съществено и определящо професионално изискване. Списъкът следва да се преразглежда най-малко на три години. В тази връзка е целесъобразно, след извършването на задълбочен анализ за ефективността на дейността на държавните служители – жени по ЗМВР да се прецени и регламентира кои длъжности в МВР не е целесъобразно да се заемат от тях.

В ЗДСс се регламентира и определянето на длъжности за хора с трайни увреждания. Органът по назначаването определя най-малко едно на сто от общия брой на длъжностите за държавните служители по ЗДСл в МВР. Заемането на тези длъжности следва да се извършва след провеждане на централизиран конкурс, в който



то участват само хора с трайни увреждания. Длъжностите трябва да се определят ежегодно до 31 март от министъра на вътрешните работи и при необходимост се променят от него.

В ЗДСл се регламентира и възможността държавният служител да може да бъде назначаван на длъжност в администрацията по служебно правоотношение при непълно работно време. За изпълнението на тази разпоредба е целесъобразно министърът на вътрешните работи да определи, кои длъжности за държавните служители по ЗДСл в МВР могат да бъдат заети при тези условия.

За работа по трудово правоотношение в МВР се приемат лица, които:

- **са български граждани** и отговарят на изискванията :
- **да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер**, независимо от реабилитацията;
- **да не са привлечени като обвиняем или да не са подсъдими за умишлено престъпление** от общ характер.

Идентифицираните проблеми **с българското гражданство, осъждането и реабилитацията, обвиненията за извършено престъпление и подсъдимостта при държавните служители по ЗМВР и държавните служители по ЗДСл в МВР** са аналогични и за кандидатите за лица, работещи по трудово правоотношение в МВР. Целесъобразно е тези проблеми да се преодоляват чрез унифицирани законодателни промени, както в ЗМВР, ЗДСл, така и в Кодекса на труда/КТ/.

Резултатите от извършен правен анализ на допълнителните условия за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация, регламентирани в КТ показват, че те са идентични с условията в ЗДСл, които определят кога едно лице не може да бъде назначено за държавен служител. В КТ се регламентира, че минималната възраст за приемане на работа е 16 години. Практиката в МВР показва, че няма сключени трудови договори с лица на тази възраст, но няма и ограничителен регламент. Целесъобразно е в едно бъдещо законодателство ясно да се регламентира **минималната възраст** за приемане на работа по КТ в МВР.

х х х

Вследствие на извършения правен и сравнително-правен анализ на действащи нормативни актове, чрез които са реализирани политиките на правителствата на **Пламен Орешарски, Бойко Борисов (2) и Бойко Борисов (3)** могат да бъдат направени следните обобщени изводи и предложения:

- Политиките на **правителството на Пламен Орешарски** за административни реформи в МВР са и организационни и функционални. Те се реализират чрез приемането на нов четвърти пореден ЗМВР. Правният анализ на закона констатира явно несъответствие на заглавието на част трета „Държавна служба в МВР“ с установени регламенти, които се отнасят до правния режим, както на

държавните служители, така и на лицата, работещи по трудово правоотношение в министерството.

- Политиките на **правителството на Бойко Борисов (2)** за административни реформи в МВР са фокусирани върху правните режими на служителите в министерството. Чрез изменения и допълнения на ЗМВР се въвежда **нов модел на три правни режима за три групи служители**: за държавни служители по ЗМВР, за държавни служители по ЗДСл и за ЛРТП по КТ и по ЗМВР. Правният анализ констатира редица проблеми, които предизвикват чувство за несигурност в част от служителите на МВР.
- Политиките на **правителството на Бойко Борисов (3)** се фокусират върху утвърждаването на новия **модел на трите групи служители в МВР**, като се търсят подходящи законодателни решения с оглед намаляване на напрежението между отделните групи служители, породено от прилагането на новото законодателство.

Посочените **обобщени изводи** доказват заявената основна теза, че политиките на трите правителства са насочени към реализирането административна реформа в МВР, променяща коренно правните режими на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в министерството.

Целесъобразно е след известен апробационен период на **новия модел на трите групи служители в МВР** да се извърши задълбочен анализ на положителните и отрицателните ефекти от неговото въвеждане. На базата на изготвена Стратегия за управление на човешките ресурси в МВР, която да отчита добри европейски практики за подбор на служителите, да се реализират политики за приемането на ново законодателство, регламентиращо адекватно правните режими на служителите в МВР в Република България.

## ИЗТОЧНИЦИ

**[1] Закон за Министерството на вътрешните работи**, обн. ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г., с посл. доп. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017 г.

**[2] Бел.авт. По-подробно вж. Арабаджийски, Н.** Основи на публичната администрация. Обща част. С., 2005 г., с.45-46

**[3] Вж. Арабаджийски, Н. Полицейска администрация.** Организация на полицейската служба в МВР. С, 2001 г., с.24

**[4] Вж. Арабаджийски, Н. Организация на публичната администрация в Република България.** С., 2010 г., с.76

**[5] Бел.авт. Реформаторският блок е съюз от четири партии** – Движение „България на гражданите“ (ДБГ), Съюз на демократичните сили (СДС), Български земеделски народен съюз (БЗНС) и Българска нова демокрация (БНД), граждани и



граждански организации, обединили се по време на протестите на правителството на Пламен Орешарски през 2014 г.

**[6] Бел.авт. Партиротичният фронт е националистическа коалиция в Република България, включваща две партии** – Национален фронт за спасение на България (НФСБ) и ВМРО-Българско национално движение (ВМРО-БНД), създадена преди парламентарните избори през 2014 г.

**[7] Закон за държавния служител**, обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016 г.

**[8] Кодекс на труда**, обн. ДВ. бр.26 от 1 Април 1986 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016 г.

**[9] Конституция на Република България**, обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015 г.

**[10] Решение № 3 от 7 март 1998 г. по конституционно дело № 1 от 1998 г.**, обн. ДВ.бр.29 от 7 март 1998 г.

**[11] Закон за Министерството на вътрешните работи**, обн.ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г., отменен ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г.

**[12] Вж. Закон за държавна агенция „Национална сигурност“**, обн. ДВ.бр.109 от 20 декември 2007 г., доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г. - чл.43, ал.1

**[13] Вж. Закон за Националната служба за охрана**, обн. ДВ.бр.61 от 11 август 2015 г. - чл.38, ал.1.

**[14] Вж. Закон за военното разузнаване**, обн. ДВ.бр.88 от 13 ноември 2015 г., изм. и доп. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г. - чл.40, ал.1.

**[15] Вж. Решение №8 на Конституционния съд на Република България по Конституционно дело №1/2017 г.**, обн. ДВ., бр.56 от 11.07.2017 г.

**[16] Бел.авт. Обединени патриоти е националистическа коалиция, включваща три партии – ВМРО-БНД, Атака и НФСБ.** Коалицията е създадена със споразумение за обща кандидатура на трите партии за президентските избори през 2016 г.

**[17] Вж. Закон за Министерството на вътрешните работи**, обн. ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г., с посл. доп. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017 г. – чл.141

**[18] Вж. Закон за лицата и семейството**, обн. ДВ. бр.182 от 9 Август 1949 г., с посл. изм. ДВ. бр.120 от 29 Декември 2002 г. – чл.2

**[19] Вж. Наредба № 8121з-344 от 25 юли 2014 г. за назначаване на държавна служба в министерството на вътрешните работи**, издадена от Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.64 от 5 Август 2014г., доп. ДВ. бр.10 от 6 Февруари 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.33 от 8 Май 2015 г.

**[20] Вж. Заповед № 8121з-140 от 24 януари 2017 г. относно утвърждаване на Класификатор на длъжностите в МВР** за служители по чл. 142, ал. 1, т. 1 и 3 и

ал. 3 от ЗМВР, в сила от 01.02.2017 г., издадена от министъра на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.13 от 7 февруари 2017 г., доп. ДВ. бр.30 от 11 април 2017 г.

**[21] Вж. Класификатор на длъжностите в администрацията**, обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г., с посл. доп. ДВ. бр.86 от 27 Октомври 2017 г.

**[22] Вж. Закон за професионалното образование и обучение**, обн. ДВ. бр.68 от 30 Юли 1999 г., с посл. изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017 г.

**[23] Вж. Закон за вишето образование**, обн. ДВ. бр.112 от 27 Декември 1995 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.98 от 9 Декември 2016 г.

**[24] Вж. Наредба № 8121з-345 от 25 юли 2014 г.** за определяне на медицинските изисквания за работа в министерството на вътрешните работи, издадена от министерството на вътрешните работи, обн. дв. бр.66 от 8 август 2014 г.

**[25] Вж. Арабаджийски, Н. Полицейска администрация.** С., 2002 г., с.246

**[26] Вж. Закон за защита от дискриминация**, обн. ДВ. бр.86 от 30 Септември 2003 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016 г.





## ЗА ПОНЯТИЕТО „СИСТЕМА ЗА ЗАЩИТЕ НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ“ СПОРЕД ЗУФСЗНС

проф. д-р Петър Христов

*Националната сигурност е обект на изследване от различни обществени науки. Различната изходна точка и обусловените от нея изследователски методи, които определят предмета на различните научни дисциплини внасят различие в съдържанието на терминологичния и понятиен апарат. Не всички понятия, изработени в обществените науки са пригодни за използване в правотворчеството. Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност е пример за неудачно идефиниране на неговите структуроопределящи понятия.*

Механизмите за правно регулиране, заложили в нормативните актове се конструират от юридически средства - правни норми, презумпции, юридически факти, правни стимули, ограничения, забрани и т.н. От своя страна, самите юридически средства не са непосредствено наблюдавани явления, а идеални творения, постигнати по пътя на теоретичната абстракция. Затова правните норми, както и другите юридически средства, в голяма степен биха били останали ефемерни, ако не са фиксирани с помощта на юридически термини. При необходимост, съдържанието на конкретните термини придобива словесно изражение с помощта на легални дефиниции. В съвременния свят, без дефиниране на юридическите понятия, на практика е невъзможно държавата да изрази „кратко, ясно и точно“ своята воля при възлагането на задължения, предоставянето на възможности за реализация на права и законни интереси и установяването на ограничения и забрани.

Използването в нормотворческия процес на заемки от терминологичния и понятиен апарат на други отрасли на научното знание е често срещана практика. Превръщането на научните термини в юридически термини, предполага използването от страна на законодателя на три източника на информация:

- а) теоретични знания за обекта на правно регламентиране;
- б) задълбочено познаване както на принципите, на които се основават структурата на националната правна система и нормотворческия процес, така и на действащото право;
- в) познаване на особеностите на националната правна култура като цяло и на специфичните белези на нейните компоненти – правна култура на гражданите, на различните социални групи, за които са предназначени правните норми; правна култура на държавните служители като цяло и т. н.

Световната практика показва, че процесът на синтез на информацията от посочените три източника, в резултат на който да се дефинира съдържанието на конкретен юридически термин, често пъти е продължителен и труден. Жак Буино, като се опира на опита на Франция и като изяснява същността на правата на човека



и основните права от Френската революция до Третата република, отбелязва, че са били нужни немалко години, за да се приведат основните идеи в юридически термини<sup>1</sup>.

Понятието „система“ след появата на общата теория на системите и разработването на системния подход получава статут на общонаучна категория. Съществуват десетки, а може би и стотици определения за система. Различията във формулировките е привидно и по-скоро скрива донякъде вътрешната им, същностна тъждественост. Всеки от различните варианти за дефиниране на понятието система включва най-малко три едни и същи същностни белега: субстрат на системата – нейните елементи; структура на системата – набора от отношения между тези елементи; принцип (код) на системата – изисквания, които трябва да бъдат удовлетворени от отношенията, които съставят структурата, така че да се постигне системния (синергичен) ефект при преследване целта постигането, на която е предназначение на системата.

Кодът на системата, във връзка с чието управление и функциониране възникват и се реализират обществените отношения, които са предмет на регулиране от ЗУФСЗНС е зададен в чл. 2, в който за първи път у нас се дава легална дефиниция на понятието „национална сигурност“: „Национална сигурност е динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети.“

Авторите на този текст, не крият своите предпочитания към т. нар. „широко разбиране“ на националната сигурност, което залагат и в проекта за нова стратегия за националната сигурност на Република България. Там специално е отбелязано, че без да се подценяват измеренията, свързани с отбраната, външната политика, разузнаването, охраната на обществения ред и защитата на законността, при широкото разбиране на предно място се извеждат сигурността на гражданина, обществените и икономическите аспекти<sup>2</sup>.

На този фон ярко се очертава почти пълното несъответствие между заложеното в разпоредбите на цитирания по-горе чл. 2 и следващия чл.3, ал. 1, където са определени елементите (субстрата) на системата за защита на националната сигурност, която „се състои от държавни органи и структури, които осъществяват дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контраразузнавателна, оперативно-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейност и които са представени в Съвета по сигурността към Министерския съвет“.

С просто око се вижда отсъствието в системата от органи на представител на съ-

<sup>1</sup> Теоретични проблеми на правата на човека. С., 1998 г., стр. 11.

<sup>2</sup> Проект за Стратегия на националната сигурност на Република България, Увод, т. 1.



дебната власт (чл. 3), която е основен гарант на основните права и свободи на гражданите, а също и на конституционно установения ред и демократичното функциониране на институциите (каквото и да означава този израз) (Вж.чл 3). В чл. 8, ал. 3, където са определени, членовете на Съвета по сигурност, които се явяват и критерий за включване на ведомството, което представляват в системата за национална сигурност, освен министъра на финансите, не са предвидени титулярите на други министерства, на които е възложена отговорността за политиките на правителството в икономическата и социалната сфери, в резултат на които, „нацията да запазва и увеличава своето благосъстояние“.

От гледна точка на принципа на разделение на властите, не се изисква особено висока правна култура да се установят несъответствия с конституцията, която в сферата на националната сигурност и външната политика предвижда „споделена компетентност“<sup>3</sup> между Народното събрание, президента на републиката и Министерския съвет, включваща „напластяването“ на волеизявления на различни конституционно определени органа в държавата.

Съвременната конституционноправна теория дефинира управлението във функционален смисъл, като дейност по осъществяване на политически ръководни функции. Изпълнителната власт са правителството и държавната администрация – чл. 105 – 106, 116 от Конституцията. Те са конструирани конституционно така, че функционално правителството да създава съответните политики, да упражнява всички формиращи, координиращи и контролни правомощия в обхвата на понятието държавно ръководство, докато компетентността на администрацията е установена като осъществяване на държавната дейност в организационно-технически и експертен план, като изпълнение на вече взетите политически решения. В този смисъл държавната администрация следва да бъде разглеждана като един устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт<sup>4</sup>.

Нелогично, от тази гледна точка е поставянето на една плоскост - членове на Съвета за сигурност на представители на политическия сегмент на изпълнителната власт – министри и председатели на държавни агенции и представители на администрацията, които по закон са деполитизирани - началникът на отбраната, главният секретар на Министерството на вътрешните работи, директорът на Служба „Военна информация“, началникът на Националната служба за охрана и секретарят на Съвета по сигурността.

Това обаче са по-скоро формално-логически несъответствия, причинени от ниското равнище на юридическата техника, прилагана на стадий подготовка на проектозакона. В тази рубрика може да бъде отнесено и некоректното, от научна гледна точка, на използването в текстовете на ЗУФСЗНС на термина „структура“, вместо „служба“, „национална служба“, „агенция“, „държавна агенция“ или тяхното родово понятие „държавни организации“.

<sup>3</sup> Решение № 2 от 2002 г. на Конституционния съд

<sup>4</sup> Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС по к. д. № 8/2016 г., ДВ, бр. 60/2016 г.

По-същественият порок на широкото („комплексното“) разбиране на националната сигурност е, че не се вписва в натрупаното през вековете теоретично знание, което води своето начало от епохата на буржоазно-демократичните революции през 17-18 век. Независимо от нюансите, които представителите на хуманистичното направление в развитието на световната политическа мисъл внасят в процеса на избистряне на смисъла на термина „сигурност“, фокусът пада върху „душевното спокойствие“ (Монтескьо) на човека, „избавен в перспектива от внезапно покушение над неговата личност или собственост“ (А.Смит)<sup>5</sup>.

Английският философ Томас Хобс, в знаменития си труд „Левиафан“ (1651 г.), за първи път разглежда социалното явление „сигурност“ като единство и взаимозависимост от сигурността на личността, сигурността на обществото и сигурността на държавата. Предназначението на държавата, според него е да управлява естественото състояние на човека и да въвежда ред. За да защити сигурността на населението, държавната власт трябва да има съответните права:

- да наказва нарушителите на закона;
- да обявява война и да сключва мир;
- да осигурява необходимото количество въоръжени сили и ресурси за водене на война;
- да защитава чрез съд всеки гражданин от несправедливостта на друг;
- да създава подчинени органи и структури;
- да забранява вредни учения и пропаганда, която води до нарушаване на мира.

На практика, държавата не е в състояние да реализира изброените права без съответстващите им правни институти, държавни органи и специализирани сили.

Историята на политическите и правни учения е категорична, че правото на сигурност е едно от първите, признати за фундаментални права на човека. От своя страна, американската изследователка Е. Ротшилд убедително разкрива, че независимо от това - как в исторически план са се променяли представите за същността на сигурността, включително и при всички промени на „политическото разбиране“ за нейния смисъл, винаги е ставало дума за състояние или за цели, които конструират взаимоотношения между индивиди и държави или общества<sup>6</sup>. Казано с други думи, от политологична гледна точка, сигурността във всяко нейно проявление е обществено явление, което се реализира чрез възникване, развитие, регулиране и защита на определен кръг обществени отношения.

Всяко от стъпалата на развитие на човешката цивилизация се характеризира със своя регулативна система. Историята познава набор от разнообразни средства - различни табути, забрани, традиции, обичайни и религиозни норми, идеологии и най-различни форми на политически режими - тирания, диктатура, олигархия, пряка и представителна демокрация.

<sup>5</sup> Монтескье Ш. Л. О духе законов. Москва, 1999, с. 138

<sup>6</sup> Rothschild, E. What is Security?, Daedalus, 1995, Summer, P. 61-65



Възникването на правото като специфичен социален регулатор, на държавата, която разполага с необходимите средства за осъществяване на нормативните изисквания и най-вече реализацията на идеята за разделение на властите, което позволява упражняването на взаимен контрол между тях правят възможно появата на категорията „правов ред“. В този смисъл, съвременната демократична държава се отличава с предназначението, което тя определя на държавната власт - да създаде и да поддържа такъв правов ред, който да осигури благосъстоянието и сигурността на всички свои граждани.

Правовият ред (способ) за регулиране на обществените отношения съществува там, където и когато се реализират нормативните предписания, които се съдържат в законите и в другите правни актове.

В правната теория се е наложило схващането, според което обществените отношения се реализират в четири типа съвместна активност на хората, необходими за самостоятелното съществуване на обществения организъм:

- възпроизводство на човешкия живот;
- производство на вещи;
- производство на предметна информация;
- създаване и оптимизация на обществените връзки и отношения.

Четири интегративни типа съвместна работа напълно се вписват във възприетата от правната наука структура на обществения живот и съответно, в структурирането на пространството на правно регулиране:

- правов ред в материално-производствената сфера (промишленост, селско стопанство, търговия);
- правов ред в духовната сфера (изкуство, култура, наука, религия);
- правов ред в социалната сфера (образование, здравеопазване);
- правов ред в организационната сфера (управление в различните сфери на обществения живот, в т.ч. сигурност, отбрана, обществен ред).

Широкото разбиране като многосъставно динамично състояние, което се явява условие нацията „да запазва и увеличава своето благосъстояние и да се развива“ превръща „националната сигурност“ в алтернатива на категорията „правов ред“. Този факт може да се подмине, като се приеме за поредния „законодателен парадокс“. Не трябва обаче да премълчаваме факта, че по повод на подобно разбиране Харолд Ласуел изказва своите опасения за възможното трансформиране на правовата държава в държава-гарнизон, ръководена от специалисти по насилие. Тревожни гласове, във връзка с възприемане на „широкото“ разбиране на сигурността, в смисъл, че „ако се тръгне безконтролно по пътя на разширяването е възможно в един момент да се окаже, че едва ли не всички съществени обществени въпроси са поставени „под шапката“ на сигурността“<sup>7</sup> все по-често се чуват и у нас.

<sup>7</sup> Проданов, Н. Правни основи на организацията и управлението на националната сигурност, Университетско издателство „Епископ Константин Преславски“, Шумен, 2008, с. 10-11

## **“РЕФОРМИТЕ” В МВР И ОТРАЖЕНИЕТО ИМ ВЪРХУ МОТИВАЦИЯТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ. РОЛЯТА НА СОЦИАЛНИЯ ДИАЛОГ.**

Валентин Попов

Синдикална федерация на служителите в Министерство на вътрешните работи

e-mail: immig71@abv.bg

*АНОТАЦИЯ: Целта на настоящия доклад е да представи взаимовръзката и взаимозависимостта между реализираните до момента реформи в МВР и мотивацията на работещите във ведомството. В доклада са описани ключови процеси в МВР в последните години, ролята на социалния диалог и несигурността, с която се сблъскват служителите, които трябва да гарантират сигурността на гражданите на Република България.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: министерство на вътрешните работи, реформи, мотивация, социален диалог*

## **“REFORMS” IN THE MINISTRY OF INTERIOR AND THEIR INFLUENCE ON EMPLOYEES’ MOTIVATION. THE ROLE OF THE SOCIAL DIALOGUE**

Valentin Popov

Trade Union Federation of the Employees in the Ministry of Interior/TUFEMI/

*ABSTRACT: The purpose of this report is to present the interrelation and the interdependence between the reforms implemented in the Mol so far and the motivation of the employees in the institution. The report describes key processes in the Ministry of Interior in recent years, the role of social dialogue and the insecurity faced by employees, who have to guarantee the security of the citizens of the Republic of Bulgaria.*

*KEY WORDS: Ministry of Interior, reforms, motivation, social dialogue*

**“Обещаното като реформи и промени в МВР е изпълнено 100% за три години.”<sup>1</sup>**

**“Картината, която очертават резултатите от изследването е изключително тревожна. Ако условно разграничим няколко фази на понижаване на мотивацията: 1) висока мотивация – 2) намаляване на мотивацията до безразличие – 3) недоволство – 4) силно недоволство – 5) начало на процеси на разпад и дезинтеграция, сегашната ситуация в полицията би могла да се окачества като последна фаза на недоволство.”<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Цветан Цветанов, министър на вътрешните работи, пред Народното събрание, юли 2012 г.

<sup>2</sup> Резултати от социологическото изследване „Мотивация на българския полицай“, поръчано от Синдикална федерация на служителите в МВР, 2011-2012 г.



Започвам доклада си с тези два цитата, тъй като те може би представляват най-точното кратко описание на пряката връзка между “реформите” в МВР през последните години и мотивацията на служителите в него. Едва ли е необходимо да подчертаваме поставянето на думата “реформи” в кавички.

Всъщност, може би единственото определение за МВР, около което се обединяват всички – и служители, и експерти, и НПО, и обществеността – е, че това е най-дълго “реформираното” и най-нереформираното ведомство. Изключение правят може би единствено авторите на многобройните “реформи” в системата, но е наистина трудно да приемем тяхното мнение за безпристрастно.

### **“РЕФОРМАТА” – ЦЕЛ, СЪЩНОСТ, РЕЗУЛТАТИ.**

Изхождайки от основната задача на МВР – да удовлетвори базисната потребност от сигурност на гражданите и да гарантира обществения ред в държавата - и от неговото състояние през последните десетилетия, неизбежно стигаме до необходимостта от сериозни промени в него. Този извод не се оспорва от никого. Целта на промените - също, доколкото тя е пряко следствие от практическата неспособност на ведомството да отговори в задоволителна степен на очакванията и претенциите на обществото към него. Тази цел – оптимизация на дейността на Министерството, намаляване на административната тежест, ускоряване на реакцията и повишаване на резултатите в борбата с престъпността, контрола на движението по пътищата и ликвидирането на последствията от бедствия и аварии – неизменно се декларира като основна в началото на всяка от досегашните множество “реформи”. За съжаление много често към нея се прибавя и намаляването на разходите – нещо доста съмнително от гледна точка на всеизвестния факт, че сигурността струва пари. Всъщност – както ще стане дума по-нататък – тъкмо с издигането на икономии като цел започват голяма част от сериозните проблеми при “реформирането” на МВР, предвид размера на бюджета му и възможността (или по-скоро невъзможността) да се съкратят негови основни пера без това да доведе до откровено негативни резултати.

Отново със съжаление трябва да отбележим, че пътят към постигането на така формулираната цел очевидно – поне според авторите на планове за “реформи” – не минава през подобряване условията на труд, повишаване на качеството и увеличаване на количеството на общо и специално оборудване, подобряване на материалното състояние на служителите и гарантиране на кариерно развитие на база доказани способности – все елементи, пряко засягащи мотивацията на служителите.

Без да навлизаме в детайли – доколкото това не е и целта на настоящия доклад – можем да посочим някои положителни примери по отношение реформирането на МВР, като деполитизирането му, преобразуването на Гранични и Вътрешни войски и премахването на наборната военна служба в МВР, девоенизирането на

Министерството. Далеч повече са обаче примерите за наличие на сериозни дефекти на всички етапи от провеждането на “реформата” – замисъл, планиране, определяне на тактически цели и методи и средства за постигането им, обществено обсъждане, провеждане на конкретни мероприятия. Съвсем закономерен резултат са и проявяващите се в резултатите пороци.

Резултат от подобни дефекти бяха закриването на Транспортна полиция - което натовари с до голяма степен несвойствени функции Криминална полиция; промените, свързани с полицейското разследване – които доведоха до сериозно пренатоварване на заетите с тази дейност служители и до постоянни критики от страна на съда и прокуратурата по отношение качеството на работата им; практическото унищожаване на професията “спасител” и сериозните кадрови проблеми в ГД ПБЗН.

Твърде често като една от основните цели на “реформата” се определя икономията на средства. Вече посочихме, че подобна цел звучи странно на фона на бюджета на МВР. Наистина, бюджетът на Министерството е сериозен. Дори като дял от brutния вътрешен продукт поставя страната в челните места в ЕС. Но не и като абсолютна цифра. Като такъв той е крайно недостатъчен за нормалното функциониране на системата – най-малко поради факта, че твърде голяма част от него (повече от 80%) е отделена за перото “Персонал”, докато капиталовите разходи са сведени до буквално смешни суми. Всеки опит да се редуцира подобен бюджет – особено ако, както в повечето случаи, се предприема без ясен функционален анализ на системата и без да се вземат предвид изискванията към нея – неизбежно води до посягане върху социалния пакет, предлаган на служителите. Нещо повече, в резултат често се стига до дисбаланс между персонала, зает с пряко изпълнение на задачите на Министерството и този по високите и средни нива на пирамидата. Красноречив, може да се каже хисторически, пример в това отношение беше извършеното в началото на 2015 г. съкращаване на 2,5% от щата на МВР за сметка на незаети щатове. Ефектът от него беше съкращаване на незаети щатове на ниски йерархични нива – почти всички за служители, работещи пряко на терен, доколкото по високите нива и в множество дирекции свободни щатове практически нямаше. Съкращенията засегнаха единствено щатове за служители до ниво инспектор, което от своя страна доведе процента на съкращение от 2,5% за цялото Министерство до 5% и дори повече за отделни негови структури. Опитите за икономия на средства са обща характерна черта на провежданите в Министерството “реформи” през последните 10 години. Средствата за постигане на някакъв, макар и незначителен резултат се изчерпват основно със съкращения на щатни бройки – заети или не; с опити да се посегне на социалните придобивки на служителите – започвайки с непрекъснато влошаващи се условия за пенсиониране и свършвайки с опит да се намали дължимото при напускане на системата обезщетение; с делегиране на определени правомощия на категории служители, чиито правоотношения с МВР по ред причини не позволяват това да стане успешно. Най-пресният пример в това отношение са две конкретни пред-





ложения към разглеждания в момента от Народното събрание ЗИД на Закона за МВР. От една страна се прави опит да се закрепят като законова норма - пък макар и "по изключение", за населени места с под 5 000 жители - минималният числен състав на екип в ГД ПБЗН от двама служители. Въпреки че само преди две години СФСМВР убедително доказва, че такъв числен състав е не само безполезен, но и опасен за здравето и живота както на служителите, така и на застрашени граждани. И въпреки европейската и световна практика в тази област. Заедно с това се предлага разширяване на функциите на работещите по трудово правоотношение сътрудници по охраната. Прави се опит да им се вменят функции, за изпълнение на които обаче не е предвидено адекватно обучение, нито съответни изисквания при постъпване на работа.

Друга важна характеристика на опитите за "реформа" в системата през последните години е тяхната изключително ниска устойчивост във времето. Достатъчно е да посочим само, че в момента Народното събрание разглежда 14-то поред изменение и допълнение на Закона за МВР, влязъл в сила само преди три години. С приетия през 2006 г. Закон за МВР ситуацията стоеше още по-зле – броят на неговите изменения и допълнения се измерваше с десетки. Резултатът от това, както и от още по-честите изменения в подзаконовата уредба, може да бъде само един – нормативен хаос в МВР. И смеем да твърдим, че той е налице. Достатъчен е само един аргумент в тази посока – големият брой подзаконови актове, отменени частично или изцяло или обявени за нищожни от съда. Причините за тази липса на устойчивост не са много и са повече или по-малко ясни. На първо място липсата на ясна визия за промени в системата на МВР в дългосрочен план. Изключително тежка, носеща сериозна инерция система, каквато е МВР, не може да се реформира ефективно в рамките на една година или един мандат. Доколкото липсва дори идея за дългосрочна – с обхват поне 10-15 години – стратегия за реформиране на Министерството, липсва, разбира се, и широк обществен и политически консенсус около такава. Резултатът – опити за промени "на парче", резки изменения на посоката на промените и липса на каквато и да е приемственост до степен в рамките на един мандат двама министри от една и съща политическа формация да предлагат понякога почти взаимно изключващи се изменения. Не бива да се пренебрегват като фактор и ниската нормотворческа грамотност на немалко от служителите, натоварени с тези функции, както и липсата на реални резултати от социалния диалог. Фокусирайки вниманието си тясно върху поставените от политическото ръководство задачи (а понякога, подозираме – и опитвайки се да внушат на ръководството повече или по-малко удачни решения), често отговорните за създаването на подзаконова нормативна база служители пропускат важни от професионална или социална гледна точка детайли, което в крайна сметка води до несъвършенства на крайния продукт, някои от които толкова дълбоки, че предизвикват отмяната му по съдебен ред. При малко по-активен и успешен социален диалог много от тези пропуски биха могли да бъдат отстранени още на етап проект.



Подобен тип “реформи” не само не постигат целта си – подобряване на работата на Министерството като цяло или на отделни негови структури и постигане на по-високи резултати от нея, но напротив – водят до влошаване на работната среда, до увеличаване свръх всякакви разумни граници на документооборота, до затруднения в работата на отделните служители и в крайна сметка – до снижаване на качеството на крайния продукт – сигурността на гражданите, борбата с престъпността и опазването на обществения ред.

Доколкото целта ни не е откриване на умисъл в провала – понякога дори катастрофален – на голяма част от така наречените “реформи”, вероятно можем да ги определим със станалата крилата фраза на бившия руски министър-председател Виктор Черномирдин – “Хотели как лучше, а получилось как всегда”.

## **“РЕФОРМА” И МОТИВАЦИЯ.**

### ***или по-скоро “реформа” или мотивация.***

Провежданите по описания начин “реформи” освен прекия негативен ефект върху работата на Министерството оказват и друго, макар и косвено, но не по-малко вредно и опасно влияние – върху мотивацията на служителите.

Изключително честите промени не само в законната, но и в подзаконната нормативна уредба, увеличаващият се в резултат от някоя нова “реформа” брой на йерархичните нива, понякога сериозните разминавания между нивото, на което се вземат решения и нивото, на което се носи отговорност за тях, непрекъснатите промени или опити за промени, рестриктивни по отношение на социалния статус, липсата на гаранции за кариерно развитие на основата единствено на доказани качества и способности, претоварването с работа в резултат на поемане на задължения на свободен или съкратен щат, сериозна липса на оборудване и ниско качество на наличното – това са част от факторите, които се отразяват изключително негативно върху мотивацията в МВР. И, от друга страна, са проблеми, които една добре замислена, планирана, проведена и най-вече устойчива реформа би трябвало ако не да ликвидира, то най-малкото да ги сведе и задържи в определени, по-поносими граници.

На практика обаче това не се случва. Нещо още по-лошо – всяка следваща “реформа” не само не води до поне частично решаване на тези проблеми, но напротив – става причина за задълбочаване на някои от тях. Съвсем нормално е в такива условия рязкото спадане на доверието към ръководството на Министерството и отрицателното отношение към всяка промяна, които се акумулират у служителите. Те, от своя страна, усилват демотивиращия ефект.

По този начин се стига до сериозни парадокси.

Например до това хора, от чиято работа зависи сигурността на гражданите, да се чувстват крайно несигурни не само по отношение на бъдещето си, но дори и в



това какво решение да вземат в определена ситуация и как да работят за изпълнението му. Или – както беше изключително точно формулирано преди години от служител в Института по психология на МВР, “Основният източник на стрес за полицаия е не това, което е срещу него, а това, което е зад него”.

Професията на полицаия и пожарникаря определено става все по-малко атрактивна. Балът за прием в Академията на МВР в продължение на няколко години спадна до такава степен, че принуди учебното заведение да се откаже от конкурсните изпити. Кандидатстващите за работа в Министерството с всяка изминала година отговарят все по-трудно на и без това занижаваните психофизически изисквания. Обезпокоително нараства броят на служители, излизаци в неплатен отпуск просто за да опитат късмета си в чужбина и впоследствие напускащи работата в МВР. Причината – липса на мотивация.

***За да бъде ефективен, един служител в МВР трябва да бъде добре екипиран, добре обучен и силно мотивиран.***

По отношение на екипировката зеят дълбоки ями – оборудването с малки изключения или е старо, или изобщо липсва. Към обучението също могат да се отправят сериозни забележки. Що се отнася до мотивацията, нека отново се върнем към един от цитатите, с които започнахме – преди повече от пет години мотивацията на служителите в Министерството е била на ниво, опасно близко до началото на процеси на разпад и дезинтеграция. И като редови служител в МВР, и като синдикалист – на базата и на личен опит, и на натрупаните от СФСМВР информация и експертиза, смея да твърдя, че ако през изтеклите оттогава пет-шест години ситуацията се е променила, то в никакъв случай не е към по-добро. Всъщност може би следва да се учудваме, че МВР все още разполага с хиляди служители, достатъчно мотивирани, за да се обединяват в синдикални организации и чрез тях, в рамките на позволените им от закона средства – или по-скоро въпреки някои законови ограничения – да търсят възможности за промяна на системата към по-добро.

## **“РЕФОРМИ”, МОТИВАЦИЯ И СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ.**

Социалният диалог, съгласно дефиницията на Международната организация на труда включва всички форми на обмяна на информация; консултиране; колективно трудово договаряне и механизми за съвместно вземане на решения, основани на различни процедури, между правителствата, представителите на работодателите и работниците по въпроси, отнасящи се до икономически и социални политики от общ интерес.

Сведено до ниво МВР и разгледано в контекста на реформиране на системата, това би трябвало да означава непрекъснат контакт между ръководството и служителите; своевременно информиране за състоянието на Министерството и намерения за промени – в това число всички параметри, подлежащи на изменение в резултат на тези промени; полагане на усилия от страна на участващите в диа-

лога страни за недопускане влошаването на социалния статус на служителите в резултат на тези промени или най-малкото съвместно търсене на компенсаторни механизми; съобразяване – поне в някаква степен – с експертното мнение на синдикалните организации по въпроси, касаещи икономическите, социалните и професионалните права на техните членове.

### ***Какво може да предложи ефективен социален диалог по време на реформиране на системата?***

Най-напред и преди всичко – информация. Не е необходимо да доказваме, че информацията относно мотивацията на служителите и как биха се отразили върху нея конкретни промени, получена от ръководството на МВР по служебен път, може да се различава – при това понякога сериозно – от информацията по същите въпроси, с която разполагат (или могат да получат по свои канали) синдикалните организации. Не се наемаме да определяме категорично в кой от случаите информацията е по-пълна или по-достоверна. Но и в двата случая тя е необходима и изисква щателен анализ.

Информираното съгласие на синдикалните организации с планирани промени би гарантирало до голяма степен информираност най-малко на техните членове, тяхната съпричастност и в резултат – доста по-плавно въвеждане на тези промени.

Внимателното проучване, обсъждане и вземане на решения по предложения на синдикалните организации би помогнало да се избегне натрупването на напрежение в системата и естествено би облекчило процеса на промяна.

Едва ли е нужно да продължим с изброяването на азбучни истини. Достатъчно би било да се спрем на един въпрос – или по-скоро необходимо условие – свързан с ролята на социалния диалог. Въпросът доколко той е ефективен. Ефективността в случая е сравнително трудна за оценяване, но можем да приемем, че социалният мир и нивото на социално напрежение в системата са достатъчно ясен критерий. Без да навлизаме в детайли, сме длъжни да отбележим, че за времето на своето съществуване – по-малко от 9 години – СФСМВР е организирила и провела 18 мащабни национални протеста. При това по време на всички правителства, управлявали страната през този период. Изключение прави единствено последното служебно правителство с министър-председател проф. Герджиков. Този факт отговаря поне на два въпроса. Първо, категорично отхвърля подмятаните от време на време обвинения в някаква политическа обвързаност. Второ – значително по-важно – дава изключително ниска оценка на резултатите от социалния диалог през тези години.

Синдикатите в МВР понякога са обвинявани и в противопоставяне на реформите в Министерството. Твърдение, което категорично не отговаря на истината. Факт е – поне що се отнася до СФСМВР – сериозната съпротива срещу всички псевдо-реформи, “реформи” в кавички, за каквито вече стана дума. Не е възможно дори на теория уважаваща себе си синдикална организация да подкрепи подобни



“реформи” предвид очевидния ущърб, който биха нанесли на икономически и професионални права на нейни членове. И особено предвид прогнозирания и заложен още при планирането крах на такава “реформа”.

Нормално е – и това би било очевидно, ако в МВР се провеждаше наистина ефективен, резултатен социален диалог – подкрепа на синдикат да се очаква и получи не при парцелирани “реформи”, насочени в различни, понякога дори противоположни посоки, търсещи палиативни решения на сериозни проблеми, а при сериозно дългосрочно планиране на комплекс от мерки, който плавно би довел до устойчива промяна на системата, която да гарантира повишаване на качеството на крайния продукт от труда на неговите членове без това грубо и негативно да се отрази на социалния им статус, а за що не и да гарантира подобряване на този статус. Комплекс от мерки, внимателно и детайлно обмислен и консултиран с представители на професионалните организации, на академичната общност, на заинтересовани НПО. Комплекс от мерки, за които е осигурена не само обществена подкрепа, но и широк политически консенсус, осигуряващ устойчивостта на промените. Така всъщност би трябвало да изглежда една истинска реформа на системата, която не би довела до срыв в мотивацията на служителите и би получила пълната подкрепа на синдикатите – поне що се отнася до СФСМВР.



# ПАНЕЛ 1

**„РЕФОРМИ В ПРОМЕНЕНАТА  
СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ“**



## ОРГАНИЗАЦИОННО РАЗВИТИЕ В МВР 2030

Иво В. Великов

Адрес за кореспонденция: Академия на МВР, бул. „Ал. Малинов“ № 1, София, п.к. 1715, e-mail: manoflight@abv.bg

*АНОТАЦИЯ: Докладът „Организационно развитие в МВР“, предназначен за ПАНЕЛ 1 съдържа анализ на средата за развитие на публичното управление в МВР, на тази основа представя основните слабости, реалните утвърдени практики и взаимоотношения, които са препятствие пред успешното изпълнение на функциите по предназначение на системата. В §3, на основата на направените изводи се предлага технология за провеждане на успешни реформи. Технологията се основава на международен опит, както и на научно и практическо познание по темата, развити от автора в отделна монография – „Организационно развитие в публични организации от сферата на сигурността“.*

## ORGANIZATION DEVELOPMENT OF MOI 2030

Ivo Velikov

*ABSTRACT: The report contains an analysis of the environment for the development of the public management within the Ministry of the Interior, on this basis it presents the main weaknesses, the real established practices and relationships which are an obstacle to the successful fulfillment of the functions of the system. In §3, on the basis of the conclusions drawn, technology is offered for successful reforms. The technology is based on international experience as well as on scientific and practical knowledge on the topic, developed by the author in a separate monograph - "Organizational Development in Public Organizations in the Security Sector".*

Управлението на промяната е свързано със създаване на нова организация на работната среда, проектиране на нови работни процеси, въвеждането на нови технологии и привличане на персонала към нововъведенията във всички сфери на дейността на организацията.

Целта на управлението на промяната е да се даде възможност и да се насърчи успешното извършване на индивидуалните, отделните преходи, тъй като организационни резултати могат да се постигнат само когато отделните служители, засегнати от промяната я приемат и приемат новия начин за извършване на работните си дейности. Управление на промяната е и процес на управление на знанието, опита и компетентността, като от тази гл.т. то отразява способността на мениджъра да преведе персонала и организацията през промяната успешно.

### 1. ОСНОВНИТЕ ВЪПРОСИ ЗА МВР

Два са основните въпроси, на които трябва да си отговорим:

**Как е възможно управлението в МВР трайно и из основи да се подобри (то е и ще бъде типичното управление в публичната сфера, но с конкретни особености)?**

**Как е възможно да се подобрят способностите, мотивацията и работната среда на служителите в публичната сфера?**

Като се опитваме да дадем отговор на тези въпроси, се вижда дори от самото им поставяне, че сегашното състояние на различните области на публичното управление в МВР смятаме за незадоволително. Като че ли всяка система, ведомство или структура се развива сама за себе си и не се интересува от връзката и въздействието на околната среда. Имаме прекрасни примери как не трябва да се прави реформа, като политическите фигури умишлено противопоставиха този сектор на всички останали и опитваха чрез най-неподходящи лостове и бюджет да принудят системата да проведе угодни само на тях промени. Този подход не може да доведе до друго, а след поредното обезкръвяване и демотивиране на системата след 2-3 години просто няма да има кой да се противопостави на организираната престъпност.

Всички опити „отгоре-надолу“ (силово от ръководството) да се осъществят реформи като правило са грешно насочени и провеждани, поради използваните методи и подходи, които не отговарят на проблемите и предизвикателствата на системата. В България твърде често ръководителите са политически лица, които преди отговорните си постове нямат нищо общо с ръководената от тях система, или просто са били част от системата без управленски опит, обучение и култура. Очевидно е също, че опити „отдолу-нагоре“ не се възприемат, поради естеството на отношенията в съвременното българско общество, т.е. професионалистите или обществото имат минимални механизми, дори и с велики усилия да променят нещо в публичното управление. Ако приемем, че протестърите през 2013/2014 г. предизвикаха някаква промяна отдолу – нагоре, то всъщност в края на 2015 г. видяхме, че планината роди мишка – промениха се лицата, но стилът на управление, заявените реформи, възвръщането на стабилност и т.н. не се постигнаха. В МВР усилията на синдикалните организации, които обединяват значителен елемент от състава на министерството, също не се славят с успешни и съдържателни постижения в полза на професионализма и развитието на системата. Няма идея не толкова какво трябва да се промени, а как трябва да се промени, при условие, че просто със заповеди или закони не става и повече предизвикват съпротива, отколкото одобрение.

Средата за сигурност в момента се определя от бързото разрастване на терористичните мрежи, което на практика означава възникване на терористичен интернационал от различен род (вкл. суицидни) екстремисти: ислямски интегристи, радикални еколози, анархисти, сепаратисти, ултралеви, ултрадесни, антиглобалисти.



Войната с тероризма в глобален мащаб се води по начин, който ражда не само нови основания за задълбочаване и разширяване на тероризма, но и нови хора, прегръщащи идеите на тероризма като средство и цел, т.е. тя продължава да сее, жъне и плоди нови тероризми, да дестабилизира света, да се реализира по принципа на Параграф 22: “Колкото повече се борим, толкова повече грешим и колкото повече грешим, толкова повече се борим”.

В този смисъл, нашата теза е, че промяната в сферата на сигурността трябва да произтича от новата среда за сигурност, да се инициира от ръководството на системата, но може да дойде само с комбинация от усилия от двата подхода: както от ръководството, така и с непосредственото участие на състава.

Това е смисълът на концепцията за организационното развитие, която да даде по-добри резултати, най-малко при определена част от проблемите на ръководството (въобще не твърдим, че това е универсално лекарство за проблемите на публичната власт).

## **2. БОЛНИКЪТ „ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ” В МВР ПРЕЗ ПОСЛЕДНОТО ДЕСЕТИЛЕТИЕ**

Също толкова многообразни, колкото и публичното управление, което тук съзираме в най-широк смисъл, са многото състояния на управлението в цялата среда, които могат да покрият цялата ширина на една позитивно-негативна скала. Разбира се, че има и върхови постижения, но също така и напълно опропадени структури и организации. Според нас се намират доказателства за проблеми или недостиг, които могат да бъдат характеризирани като типични за нашето публично управление с ниско качество:

2.1. Недостатъчни резултати и готовност за постигане на такива;

2.2. Неспособни, вероятно още необразовани, ръководни кадри (б.а. - напомним само за директора на „Булгартабак АД” по времето на правителството на Симеон Сакскобургготски – вече назначен като директор с парадоксална годишна заплата 200 хил. долара, същият е изпратен да учи бизнесадминистрация в Унгария, това е все едно да ме назначат за хирург и после да започна да уча медицина...)

2.3. Лоши общи условия за постигане на успех;

2.4. Негативен имидж.

Четирите положения са свързани помежду си, представляват типичен феномен в социалните системи. За да не бъдем голословни, ще предложим нашето мнение относно причините за тяхното назоваване.

**2.1. Недостатъчни резултати и готовност за постигане на такива**  
(може би способност е точната дума, не готовност, в крайна сметка обаче ние



наблягаме повече на желанието на служителите за изява на своето работно място, поради което избрахме това понятие).

От собствения ни опит е видно, че една значителна и при това нарастваща маса от служители вижда във своята работа само препитание, което се стреми с най-малко усилия да изпълнява. Цари т.н. „манталитет на Робинзон Крузо“ – от понеделник чакаме петък... впрочем има една подобна карикатура, която в много служби може да се види... нещо като белег на самоирония. Други говорят за работното време като възможност за релакс и подготовка от/за стреса през свободното време. Реално имаме край на трудовата кариера на много служители преди самия край, т.н. „вътрешно уволнение“, когато се достига състояние, при което усилията на кадрите се редуцират до такъв минимум, че просто да не предизвикват предсрочно уволнение.

Не ни помагат квалификации на това състояние като „ужасяваща ситуация“ или „тежка присъда над системата“. Предполагам, че ръководителите в държавната администрация биха се оплакали от тежката икономическа и политическа ситуация, от тежко наследство, отсъствие на стимули и т.н., а хората от структурите – от ниски доходи, от безперспективност, от бездарни ръководители, от лоша атмосфера в колектива и т.н. причини. От собствен опит вече повече от 25 години в публичната администрация сме наясно, че няма система, в която процесите на развитие на организацията да са повече успешни, отколкото неуспешни, а отношението, за което твърдим по-горе се засичаше в ужасяващо много разговори с различни сътрудници и от различни нива. Чести отсъствия (дори при хора без семейства, или с пораснали деца, които едва ли имат крайна и неотложна необходимост да отсъстват при всеки възможен случай); висока заболяемост на персонала, в пъти повече и неприсъща за частните структури; безумно използване на апаратура и материали – всичко това е само естествен резултат. Но също така и отношенията към човека, като колега и гражданин, като професионалист и сътрудник, страдат от негативната обществена и професионална атмосфера в администрациите. Нещо повече, това състояние влияе негативно и на самите ръководители от различни нива.

Нещо важно, което в противовес на всичко до момента трябва да изтъкнем – днешните служители като правило са по-добре образовани, по-информирани, по-критични, по-приспособими и по-самоуверени, и самостоятелни. В този смисъл те не могат да бъдат сравнявани с предшествениците си. Ето защо работните места с тесни и еднообразни задачи, минимални творчески и креативни области на действие, и отсъстващи успехи (дължи се повече на обстановката и ръководителите - да не се отчитат такива и хората да не получават удовлетворение), контрастират рязко със способностите и очакванията на служителите. Несигурни или авторитарни ръководители с техните образци на поведение повече постигат фрустриране на хората и на самия себе си чрез опитите за мотивиране на персонала. И стигаме до затворения кръг на взаимна демотивация.



Твърде е възможно държавните служители в публичната сфера да са ориентирани повече към сигурността на тяхното поприще, отколкото към върхови изяви, както е в частните структури. По всяка вероятност поради ниско заплащане, лоши изгледи за кариерно развитие и негативен имидж (б.а. – един от четирите фактора, които посочихме по-горе, но съществен според нас, т.к. като потенциалните отлични служители често имат точно такава предварителна информация – за корупция, за връзкаството, за ниско ниво на другите колеги (вицовете за полицаи, военни напр. ги показват прости, необразовани)) при държавните служители трудно се намират най-квалифицираните в дадена сфера лица. При все това има достатъчно кадърни и ангажирани млади специалисти, които потеглят с големи надежди в професията. Съвсем малко години са им необходими обаче, за да придобият апатичното отношение на останалите си колеги и първоначалното им въодушевление да изчезне.

Отчасти недоволството от работата се дължи и на ръководните фигури. Те често са възприемани като негативни фактори за работния процес. Авторитарното поведение на ръководители намалява постиженията, особено на служители, които търсят помощ или разбиране. Това води до ескалация на отношенията на работното място и до ответна реакция. От друга страна самите служители често имат неограничени претенции, неотговарящи на реалните им възможности, както и безпардонен стил на общуване. Някои служители, най-вече в социалната сфера, лекари, учители, и др. считат себе си подложени на огромен стрес и психологически натиск. В тази ситуация те считат, че са изоставени от своите ръководители и политици. При тези условия няма как да се очаква високи постижения в основната дейност.

## ***2.2. Неспособни, вероятно още необразовани, ръководни кадри***

Недостатъчната квалификация на ръководните кадри вече беше отчасти заявена. Една задълбочаваща се грешка с последствия, е отсъствието на системно обучение на ръководните кадри, но и не само като образование, а като професионална квалификация. Най-малкото е ясно, че ако се смени работното място от участник в производство (б.а.- разбирай от основната дейност – лекуване, преподаване, произвеждане, патрулиране, обслужване на граждани и др.) към ръководно място, фактически се сменя професията на служителя. За специалната конкретна дейност - лекар, юрист, инженер, полицай и т.н. е проведено дълго и основно образование. За ръководното място и функция най-често е достатъчно да се притежава добро познание на конкретната дейност или достатъчен като продължителност опит в тази структура.

Необходимостта от способни и образовани ръководители за управление на голяма маса от хора в една организация обаче като че ли се признава с половин уста. В повечето случаи остава само в разговора и заявената воля, а в послед-

ствие нищо не се прави. Като осмисляхме това положение, трябва да признаем, че в нашата страна има огромни и достатъчно лоши предпоставки да не се издига правилният човек – ние имаме понятието „номенклатура“, което има страшен ефект и до сега в управлението. Нещо подобно на номенклатурата се случва и в наши дни – всяко правителство и висш мениджърски екип започва веднага с кадрови промени, като от върховете през следващите месеци и години се достига до най-ниски нива на администрацията, с което се поставят „правилните“ наши хора на всякакви ключови постове. Парадоксът тук е, че „нашият“ човек може да бъде достатъчно квалифициран за някоя друга длъжност, но той идва с идеята да подкрепя „правилното“ ръководство тук, като по този начин губим и това работно място (където сме отстранили подходящ служител) и другото работно място (където нашият човек би бил полезен).

Често пъти, в диалог с обучаваните съм изтъквал факта, че ние не търсим причината за всеки конфликт, за всеки провал или слабост в работата. Задоволяваме се с намирането на „виновник“, но не анализираме причината, не я отстраняваме, и това ни довежда неминуемо до следващ конфликт след неопределено време. Ако причината бъде открита, то тя може да се отстрани бързо – уволняват се служители, мотивират се, обучават се и т.н., за да не допускат нови грешки и да се поразжат нови конфликти. Напълно разбираемо е, че несигурният ръководител, който не е подготвен за ръководния си пост, се опитва да избяга и да подобри имиджа си като се занимава с обичайната за него конкретна работа, която разбира и се справя добре. Това бягство обаче засилва дефицита на управление.

В системата на MBP до 2013/2014 г. почти 20 години не се бе провеждало обучение за висш ръководен състав – директори и заместници. В АМВР подготвихме такова в рамките на 5 дни и бе проведено с изключително полезни резултати и позитивни отзиви. Оказа се, че ГДПБЗН, вследствие на правилна кадрова политика разполага с опитни ръководители, с реален поглед върху средата. Обратно, в полицейските дирекции, като политически по-атрактивни, на ръководните постове са по-често млади хора, с малък или пренебрежим опит на това ниво (б.а. – тенденцията за собствена номенклатура тук се проявява непрекъснато). Нещо повече в потвърждение на моите думи, имаше случай, директорът след едноседмичното обучение се връща в своята областна дирекция и бива отстранен в първия си работен ден. Като правило, всяко правителство променя през мандата си не по-малко от 70-80 % от висшия ръководен състав на MBP. За сравнение, директорът на швейцарската полицейска академия в Саватан – полк. Ален Бергонзоли към днешна дата е в тринадесетата си поредна година като неин ръководител, а ръководителят на полицията в кантон Во – г-н Филип Гиц – в осмата си година (б.а. – полицията в Швейцария е до ниво кантон, т.е. директорът в кантона е с ниво министър).

За по-голяма убедителност, ще си позволя да цитирам част от обработените анкети на обучаваните в тези курсове. По отношение на засегнатата тематика, ди-



ректорите счетоха за абсолютно необходимо и полезно наличието на темите: Управление на йерархични структури, Корпоративна концепция, Управленска отговорност, Управление при кризи, Лидер и екип, Делегиране на правомощия и ресурсно осигуряване, Стратегически анализ и управленски цикъл, Организационна промяна и организационна култура. За да засиля впечатлението от полезността на подобна тематика, ще цитирам в резюме и обобщените мнения на участниците (по анкетите на Административното звено по качеството):

- Висока ерудиция на преподавателите, откритост и възможност за дискусия по всяко време (цитирам го просто защото атмосферата на креативност и свободно изразяване е направила впечатление);
- Да се провеждат по-често и дори да станат регулярни (цитирам дословно – „...това, което чух тук, не бях го чувал до сега...”, а става въпрос за директор, който преди този момент е заемал най-малко три ръководни длъжности в системата на МВР, една от които вероятно е съвсем близо до директорската позиция – б.а.);
- Да се организират подобни обучения за ръководителите от следващите нива.

### **2.3. Лоши общи условия за постигане на успех**

Принципът на добрите резултати е много пропагандиран, не се прилага обаче реално. Различните професионални и служебни регулации за работници, служители и сътрудници се поддържат с голямо внимание (един вид всяка система има достатъчно вътрешни правила, че отделя огромно време, за да ги поддържа) и така усилват уклona към „ръководене”, вместо към „сътворяване”, творческо пресъздаване. Не зная дали мислещите хора у нас си задават въпроса „защо имаме професионални депутати, които непрекъснато се трудят по създаването на норми – нямаме норми въобще, или нашите са остарели? Как при отчетени всяка година десетки приети актове, не се вижда краят на тяхното създаване?”. Намираме обаче силен нормативистки уклон в цяла Европа, не само у нас (напр. секретарката трябва да има изрична квалификация за работа с размножителната техника, удостоверена чрез сертификат от нарочно обучение от компетентна обучаваща организация, или служителят от поддръжката на материалната част, трябва да има специален сертификат за подстригване на трева с моторна машина, след завършено обучение по подобие на секретарката в нарочна специализирана обучителна организация). Създават се норми непрекъснато, някои от които противоречат на съвременното общество или дори на здравия разум, след което се опитваме чрез държавните органи и тези на местната власт „да вкараме” обществото в нормите. А всъщност трябва да бъде обратното, нормите да служат на обществото, да не пречат на естественото му развитие. Нещо подобно има и в публичния мениджмънт – ръководителят често „прекалява” с нормотворчеството, вместо да пресъздава творчески средата. Това положение изисква ръково-

дителят да отвори някъде и да го прочете това решение готово, което в 90 % от случаите е невъзможно. Решението в огромната си част е интуитивно и е плод на опита и експертизата на ръководителя. Нещо повече, световната практика и историята на развитието на обществото имат традиция, всяко развитие да бъде в противоречие с нормите в момента, т.е. да е несъвместимо с тях. С други думи, осланяме ли се прекалено на настоящите документи, разчитаме ли на нормите, за да ни пазят гърба, то ние отричаме развитието, то ние сме консервативни бюрократи и не трябва да преминаваме длъжност над средното управленско ниво (напр. началник на отдел) или качеството на съветници на ръководителите на ведомства. Иначе как ще присадим сърце, ще летим в космоса, или още повече – ще бъдем пазители на общественото спокойствие (на новото нехомогенно, динамично, противоречиво общество – б.а.).

В публичната администрация често липсва конкуренция. Това „удобно“ положение се дължи на отсъствието на стопанско мислене. Успехът или неуспехът на организацията не се изживява като следствие от собствената дейност или отношение на служителя.

Друга слабост на публичното управление е значителната централизация и йерархизъм на публичното управление. Това положение предполага дълъг път на информацията до ниските етажи, нищожен ангажимент на тези нива, както и разпарчетосани зони на отговорност като следствие. В разговор с бившия директор на ДКИАД-МВР – д-р Н.Крушков, същият потвърди за минимум 12 йерархични нива между министъра на вътрешните работи и редовият полицаи в районно управление. При това неговата оценка не изключваше нивата да стана 14-15, ако се вгледаме прецизно в щата и структурата на министерството. МВР е сравнително голямо министерство от 50 хил. служители, можем да си представим ефекта на една заповед на министъра, но също така и да си представим пътя на тази заповед до последния служител – вероятно МВР е мастодонт от типа на динозаврите с артериална склероза – отделните органи на тялото доста бавно ще получават информация от мозъка (разбирай - ръководството на министерството). Въпреки очевидните проблеми на тази тежка йерархия, в наши дни все още твърде плахи и от малко хора са гласовете, че е време за децентрализация. Да, централизацията на МВР е била неизбежна в зората на Третата българска държава, най-вече за да се избегнат центробежни сили за новата държава. Но в наши дни има вече драстична разлика между проблемите на сигурността и реда, за които се грижи МВР, в град като Шабла и Малко Търново и напр. София. Т.е. евентуална децентрализация ще доведе до по-точна, по-конкретна и прецизна оценка на средата, от там – по-добро разпределение на ресурсите и по-голяма експедитивност. Децентрализираните структури в САЩ (по щати), Великобритания (по графства), Австрия и Германия (по провинции), не пречат да има една федерална служба, макар и с по-ограничен персонал за крупни престъпления и най-вече като координираща структура. ФБР или Бундес Криминалаamt играят такава роля, но огромната работа се изпълнява на местно ниво.



Още една забележима слабост на нашето МВР и на настоящето управление – на практика нищо не може да проведе, дори да се предложи на хартия и да започне само, ако в идеята не участват някой от политическото ръководство или някой от главните директори и главния секретар на МВР. Това положение поставя всяка инициатива на изпитание в търсене на подкрепа от един поне от 9-10 най-важни ръководители на системата или най-малкото на техните съветници. За сравнение от многобройните ми контакти със страните партньори, най-вече с колегите от САЩ, там доста често се обсъждат идеи на редови служители. Същите не се притесняват да „докладват“ идеи, да именно в този термин виждаме огромната разлика. В САЩ рядко ще се чуе твърдение – „това е моят началник, шеф“, но много по-често „...аз докладвам на този човек...“, „...моята експертиза е в полза на...“, което придава съвсем друга форма на йерархичната връзка с ръководителя, има двупосочие, има чуваемост по вертикалата нагоре.

Отново ще се върна на влиянието на политическите партии върху управлението в публичната сфера. Тяхната непосредствена намеса в дейността на публичните структури има важно отражение при вземането на субективните решения на ръководителите. Самото партийно назначаване и служебната въртележка с такава основа автоматично отблъскват хората с качества и потенциал да бъдат добри служители.

#### **2.4. Негативен имидж.**

Горните недостатъци на публичното управление, респ. на сектора „Сигурност“ не са от вчера. Те обаче са и жестоко преекспонирани в медийното пространство, като вина имат журналисти, самите служители, но и много външни и незапознати хора. Вицовете напр. за МВР, ДАНС, военнослужещи и т.н. са показател за обществения авторитет на тези структури.

Преди няколко години подадох като тема за дипломни работи изследвания от типа „Медийният образ на ...“, като избирахме държавната структура по желание на дипломанта. Появиха се изумителни резултати – образът на МВР, ДАНС, ГДПБ-ЗН, НСО и т.н. е изключително негативен над 90 % от публикации, изказвания, интервюта и т.н. са негативни – корупция, непрофесионализъм, изостаналост, липса на ресурси и пр. Също така трябва да отбележа, че за 9 години, благодарение на партийните влияния имаме в ДАНС 6 (?) председатели на агенцията (Сертов, Драшков, Йовчев, Казаков, Писанчев, Георгиев, дали да не добавим тук и Пеевски като седми, който беше председател за два дни), което никак не се покрива с управленската теория и практика:

В периода 2013-2015 г. за около две години МВР имаше шест министри, МО имаше 5 министри, тогава каква е картината на управлението на целия сектор „Сигурност“ (б.а. – сега така стана популярно наименованието на предишните „силови министерства“). Службата за борба с организираната престъпност на два пъти се създава отново и служителите и търсеха спасение къде ли не; Всички говорят за

реформи без визия какви точно или какви искат да станат службите след 3-4-5 години, т.е. липсва стратегия за реформа и крайна цел; Тотална демотивация и спиране на всяка дейност; Безброй кадрови грешки и грешни решения; Не на последно място – сриване на статуса на служителите в сектора – като се започна някаква имитация не с промяна на функции (функционално-структурен подход) или с промяна на структури (структурно-функционален подход), а с отнемане на социални придобивки – отпуск, категория труд, компенсации и т.н., придобивки, създадени през последните 60 години от много мъдри ръководители, за да имат една надеждна държавна опора на реда и сигурността и които трябва да бъдат развивани с друга логика – държавата трябва да дава пример на бизнеса там също да се подобрява социалния и трудов статус на заетите в частния сектор. Държавата като водеща организация да влече след себе си съответните промени в бизнеса, в момента се случва парадоксът държавата да отнема придобивки на своите служители и да прогонва водещите си сред тях.

Разбира се, не е съвсем честно да се критикува публичното управление за всичко, което се случва в обществото. Никой няма да критикува напр. за сриналата се икономика някое частно предприятие, което поради намалено производство или конкурентоспособност прави недостиг на пазара или бива изместено от чужди производители.

Така че, който сравнява частните организации с публичните такива, и обвинява публичните във всички грехове, ще трябва да намери сравними критерии и условия, за да докаже тезата си, напр. заплащането в двата сектора. Иначе се отива на черногледство, не на вземане на правилни изводи и решения. Сливането на ГДР и ФРГ след падането на Берлинската стена дава един отличен пример в тази насока. Много по-модерната и способна западна администрация дава добра основа на икономическото развитие на страната и вкл. на частните структури. И въпреки пределната яснота на този факт, администрацията в бившата ГДР не става изведнъж или в кратки срокове модерна, нито имиджът ѝ се подобрява бързо. Но една успешна администрация се нуждае от публичното признание за нейната способност и за постигнатите успехи.

За съжаление негативната картина на публичното управление е толкова разпространена, че даже членовете на самите структури се съобразяват с този имидж при вземането на решения.

На много места има воля за намиране на решение, но по-лесно е да се каже, отколкото да се направи, или въпросът е как, не дали. Причините за това са главно в три направления:

1. Има съвсем конкретни, бихме казали пунктуални или откъслечни опити. Няма обаче един обхвaten подход или стратегия;
2. Решенията се дават "от вън" и "от горе". Мнението на касаещите ги не се взема предвид;





3. Използват се готови концепции (напр. МВР през 2006г. се трансформира по испански модел на полицията, никой не разбра защо по този модел и дали той е подходящият). Не се инвестира в инициативността и креативността на самите служители, които да бъдат поощрени сами да намерят решение за реформата и въобще за проблемите в сектора.

### **3. ЩО Е „ОРГАНИЗАЦИОННО РАЗВИТИЕ” (ОР)?**

Организационно развитие е дългосрочен организационно-обхванен процес на промяна на структурата и на персонала в нея.

Този процес не може да стане от днес за утре, нуждае се от своето време. Проектите за организационно развитие, които се описват по-долу, продължават между 2 и 3 години, понякога и малко повече.

Организационното развитие е популярна тема в средите на експертите-психолози, но най-вече като приложение на психологически подходи. Нашият подход е прилагането на ОР като управленски метод за промяна. ОР е един комплексен подход, т.к.то не е само организация на създаване и протичане, но включва и проблеми на управлението, структурата на комуникацията, процесът на комуникация, конфликтните ситуации и други гледни точки. Управленските дейности са система от мрежов тип – в този смисъл конкретни действия често водят до допълнителни ефекти в системата. Но само чрез прилагането на комплексен подход подобни системи могат да бъдат разбрани и съответно да се развият успешно.

ОР също така е конструктивен и партиципативен подход. Участието на сътрудници и колеги в него е ключ към успеха. Техните знания и активност трябва да се използват. Взаимодействието изисква мотивация и възприемане на постигнатите резултати. Така се улеснява прилагането на мероприятията за промяната. Чрез процесите на взаимодействие и взаимна зависимост в управлението служителите разбират по-добре самото управление и развиват нова идентификация и ангажираност към дейностите на работното място.

Четири са главните цели, които стоят пред един проект за организационна промяна:

- 1.1. Подобряване на управленските способности за качествено обслужване на граждани;
- 1.2. Подобряване на трудовата среда, микроклимата и задоволство на служителите от постигнатите резултати;
- 1.3. Всички засегнати да бъдат привлечени като участници и всички сътрудници да участват в проекта;
- 1.4. Обучителният процес да върви в посока „от помощ към самопомощ” с напредване на проекта.



Тези цели са напълно равнопоставени една на друга. Самият проект за организационна промяна може да се счита за успешен когато и в четирите направления има позитивно развитие.

## **СЪУЧАСТНИЧЕСКО (ПАРТИЦИПАТИВНО, АКТИВНО) САМОРАЗВИТИЕ – ЕДИН ПОДХОД В ПЕТ СЪПКИ**

Вероятно понятието, което е преводно би трябвало да се разглежда като „активно саморазвитие“, на този етап обаче просто ще използваме придобилото такова по-широка известност и в по-напреднали в мениджърско отношение общества.

Възприемаме тезата, че разумът изисква да разгледаме комплексния подход в отделни фази или стъпки. Така бихме показали прегледно цялото и даваме на проекта една подходяща структура. Отделните фази са наречени според доминиращата дейност в тях. По правило те се въвеждат с определено действие, и също така приключват с друго определено действие. Всъщност най-просто е отново да представим табличен вариант на отделните фази:

| Фаза                   | Дейност                                                                                                                                                                                                        | Продължителност      |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1. Старт               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Осъществяване на контакт;</li> <li>- Преговори по договора;</li> <li>- Информация за сътрудниците.</li> </ul>                                                         | 3 до 6 месеца        |
| 2. Диагноза            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Събиране на данни;</li> <li>- Оценка на данните;</li> <li>- Анализ.</li> </ul>                                                                                        | 6 до 9 месеца        |
| 3. Решение на проблема | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Дефиниране на проблема;</li> <li>- Помощни действия;</li> <li>- Детайлна подготовка на помощни и подготвителни мероприятия</li> </ul>                                 | 6 до 9 месеца        |
| 4. Прилагане           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Прилагане на мероприятията;</li> <li>- Фина настройка;</li> <li>- Стабилизиране.</li> </ul>                                                                           | 6 до 9 месеца        |
| 5. Контрол на успеха   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Събиране на данни;</li> <li>- Анализ и оценка;</li> <li>- Евентуални подобрения и последващи корекции;</li> <li>- Преминаване към самостоятелно управление</li> </ul> | 3 месеца             |
|                        |                                                                                                                                                                                                                | Общо 24 до 36 месеца |



## ЛИТЕРАТУРА

1. **Великов, И., Кратка теория на разузнаването**, Албатрос, 2016 г.
2. **Илиева, Сн., Организационно развитие**, Университетско издателство, 2006 г.
3. **Мичев, С., Илюзията за сигурност**. София: Фондация НМС, 2012 г.
4. **Наумов, Ил, Организационно поведение**, 2004 г.
5. **Павлов, Н., Българските служби** – информационни или силови структури, сп. Проблеми на сигурността и реформа на сектора за сигурност, бр. 13, 2005 г.
6. **Петрова, Е., Перспективи пред „Управление на промяната“**, Проблеми на постмодерността, том I, бр.2, 2011 г.
7. **Сатор, Б., Организационно развитие и организационна устойчивост**, проект, София/Тимишоара, 2006 г.
8. **Слатински, Н., Истината не е по средата, тя е в средата за сигурност**, Балкан Аналитика, 2015 г.
9. **Ставрев, Св., Кризата на публичния мениджмънт**, Класика стил, 2007 г.
10. **Хаджиев, Кр., Модел за проектиране на целево-адаптивни организации**, сп. „Икономическа мисъл“, бр. 4, С., 2004, стр. 63-87

## ЛИТЕРАТУРА НА ЧУЖДИ ЕЗИЦИ

1. **Guenther Paul, Hrsg von der Bayerischen Verwaltungsschule, Organisationsentwicklung** – Verwaltungen helfen sich selbst, Richard Boorberg Verlag, 1994;

## ПРОМЕНЕНАТА СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ В КОНТЕКСТА НА ОЧАКВАНИЯТА НИ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ТРУДА

Доц. д-р Теодор Д. Дечев

ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО СИГУРНОСТ И ИКОНОМИКА, 4004 ПЛОВДИВ, УЛ. „КУКЛЕНСКО  
ШОСЕ“ № 13; АСОЦИАЦИЯ НА ИНДУСТРИАЛНИЯ КАПИТАЛ (АИКБ), 1527 СОФИЯ, УЛ. „ТРА-  
КИЯ“ № 15, ЕТАЖ 1

*РЕЗЮМЕ: Светът се намира в навечерието на големи промени в сферата на труда. Дигитализацията и роботизацията в съчетание с все по-широкото прилагане на изкуствения интелект (Artificial Intelligence – AI), както и навлизането на така наречената „Индустрия 4.0“ вещаят радикални промени в структурата на работната сила и в обществената стратификация. Известни са достатъчно исторически примери и съвременни феномени, които ясно показват, че промените на пазара на труда могат да доведат до сериозни обществени сътресения. Изброените по-горе промени на пазара на труда и свързаните с тях възможни колизии със сигурност ще ни изправят и пред нови предизвикателства в защитата на гражданските права и сигурността на гражданите и на тяхната собственост.*

*Във връзка с казаното по-горе, авторът пледира, че служителите на МВР на всички нива трябва да получават адекватна подготовка за поведението им в екстремални ситуации, предизвикани от проблеми на пазара на труда.*

*От друга страна, създаването на безлюдни фабрики с много скъпо оборудване ще въведе съвършено нови критерии за разполагане на производствените мощности, което от своя страна би трябвало да предизвика възприемането на нови стратегии за сигурност на държавно и регионално равнище, които да са насочени към създаването на условия за разполагане на подони производства на територията на Р. България.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: сигурност, среда за сигурност, дигитализация, роботизация, Индустрия 4.0, изкуствен интелект, бъдеще на пазара на труда*

## THE RESHAPED SECURITY ENVIRONMENT IN THE CONTEXT OF OUR EXPECTATIONS FOR THE FUTURE OF LABOUR

Teodor D. Detchev, Ph. D., Associated Professor

*ABSTRACT: Digitalization and robotization, together with the use of Artificial Intelligence (AI) - the so-called "Industry 4.0", could be the reason of radical changes in the structure of the work force and stratification of society. The creation of factories without human staff, with extremely expensive equipment, will introduce completely new criteria for the*



*deployment of such production capacities. These new criteria should trigger the adoption of new security strategies at state and regional level, aimed at creating conditions for the deployment of "Industry 4.0" enterprises on the territory of Bulgaria.*

**KEY WORDS:** security, security environment, Digitalization, robotization, Industry 4.0, Artificial Intelligence, AI, future of labour.

Светът се намира в навечерието на големи промени в сферата на труда. Дигитализацията и роботизацията в съчетание с все по-широкото прилагане на изкуствения интелект (Artificial Intelligence – AI), както и навлизането на така наречената „Индустрия 4.0“ вещаят радикални промени в структурата на работната сила и в обществената стратификация.

Когато говорим за обществените нагласи по отношението на проблемите на сигурността, със сигурност можем да констатираме, че е на лице подценяване и дори пренебрегване с лека ръка на проблемите, които могат да се генерират (и постоянно се генерират) от промените на пазара на труда и в индустриалните отношения. Истината е, че историческата практика ни дава блестящи и болезнени примери за това как промените, сътресенията и „турболенциите“ на пазара на труда са били в основата на мащабни конфликти. Вероятността в бъдеще да станем свидетели на подобни конфликти, а и участници в тях е напълно реална.

В друга своя публикация съм проследил много по-подробно няколко маркирани по-долу, особено нагледни примери за промени и сътресения на пазара на труда, предизвикани от: технологичния напредък и свързаните с него иновации; от законодателни интервенции; от икономически тенденции с планетарен мащаб, които са довели до събития, взели формата на въоръжени конфликти или поне на ярко изразено насилие. [1]

Става дума най-вече за сблъсъците между разрушителите на машини – лудите от една страна и фабрикантите и армията (!) в периода 1811 – 1817 година в Англия; за ексцесите на така наречения „социален“ тероризъм, (типичен за различни периоди от историята на Франция, в това число и в днешно време); за терористичните актове в Италия, вдъхновени от правителствени мерки за реформиране на пазара на труда, в частност от случая с „Бялата книга“ за промени в трудовото законодателство на първото правителство на Силвио Берлускони.

Въздействието на технологичните промени, на глобалните тенденции и на нормативните интервенции върху пазара на труда, трябва да се наблюдават много внимателно, за да се взимат навременни превантивни мерки, според възникващите рискове. Примери на тежки социални конфликти, предизвикани от изброените непосредствено по-горе явления се откриват и назад във времето и днес. За съжаление те дебнат и от бъдещето.

## I. БУНТОВЕТЕ НА ЛУДИТЕ.

Лудитите (Luddites) са били най-вече занаятчийски работници в текстилното производство в Нотингамшир, Дербишир, Лейчестършир, Чешир, Уест Райдинг – Йоркшир, Ланкашир и Флинтшир, които в периода от месец март 1811 до април 1817, оказали се лице в лице с използването на машините (управлявани най-често от чираци, работници, които не са чиракували и жени), които са сваляли възнагражденията им и са произвеждали по-нискокачествени стоки (като по този начин са навреждали на репутацията на техните занаяти), започват да рушат обидните за тях машини и да тероризират обиждащите ги фабриканти, за да запазят надниците си, работните си места и занаятите си. [3]

Движението на лудитите се появява в условията на много тежката икономическа обстановка в Британия по време на Наполеоновите войни. Първото събитие, свързано с действията на лудитите е от 11 март 1811 година и става в Арнолд, близо до Нотингам [2]. При него за първи път плетачните машини са били напълно разбити. Също така, за първи път се споменава името „Луд“. Оплакванията на работниците били на първо място срещу изпозването на „широки“ плетачни станове за производството на големи количества евтин и некачествен материал за чорапи<sup>1</sup>. [3]

Сблъсъците с лудитите се подновяват през есента на 1811 година, най-вероятно поради слабата реколта и ръста на цените на хранителните стоки. От Мидланд искат от правителството да изпрати военна помощ, защото „2000 души, много от тях въоръжени, се бунтуват и кръстосват графство Нотингам“ [3]. Опитът за успокояване на обстановката чрез преговори през декември 1811 година не успява.

Пак през месец декември се появяват първите симптоми за настъпление на лудитите в Манчестър („столицата“ на производство на памучни тъкани). В историческата литература Манчестърското лудитство обикновено се разглежда като произхождащо от гилдията на тъкачите на памучни платове, но документите, открити от Kevin Binfield, ясно показват, че лудитите активно защитавали в не по-малка степен и гилдията на предачите [3]<sup>2</sup>. За разлика от Мидланд, в част – от Нотингам,

<sup>1</sup> На второ място, оплакванията били срещу наемането на „жребчета“ („colts“) – работници, които не са били изкарвали седем годишния срок за чиракуване, изискван от закона.

<sup>2</sup> Относно тези документи, виж глава 3 от „Writings of the Luddites“. В графство Йоркшир, лудитите се прицелват в производителите и търговците на платове и дрехи от вълнената индустрия в Уест Райдинг (West Riding). В основата на нападенията са занаятчийски работници, известни като „croppers“. Те започнали да губят работните си места, поради въвеждането на механичната ножица с рама (shearing frame) [3]. За разлика от Манчестър, нападенията на лудитите в Йоркшир, извършени в периода от Януари 1812 година до средата на пролетта на същата година, са най-вече върху специфични малки производствени помещения, където са се обрязвали платове, известни като „cropping shops“. Нападани са и фабрики, където са въведени в експлоатация големите механични ножици. През месец април 1812 година, лудитите прехвърлят вниманието си върху самите фабриканти, като подлагали на обиски домовете им, както и фабричните сгради, търсейки оръжия и олово.



в Манчестър машинното производство се извършвало в големи фабрични помещения. В града и в околностите му, лудитските атаки се съществявали от голям брой хора. Те често съпровождали избухващите гладни бунтове.

Лудитските атаки и разрушаването на плетачни машини продължило в Мидландските графства (Нотингамшир, Дербишир и Лейчестършир) и през зимата и ранната пролет на 1812 година. Следващите по-големи изблици на насилие са през 1814 година. През есента на 1816 г. отново има лудитски нападения в Лейчестършир.

Схватки между лудитите и британската армия пламват на няколко пъти. Има сражения при фабриката на Бъртън (Burton's Mill) в Мидълтън и при фабриката на Уестютън (Westoughton Mill) в Ланкашир [9]. През пролетта на 1812 година, градският център на Хъдърсфийлд (Huddersfield) се превърнал във военен лагер. Към 26-ти юни 1812 година, в Хъдърсфийлд имало вече повече от 400 войници (пехота и кавалерия)<sup>3</sup>. Приблизително по толкова били разположени и в останалите по-важни градове в Уест Райдинг (West Rididng). Точно този епизод от историята на лудитското движение е в основата на твърдението, че през лятото на 1812 година, английските войски, хвърлени срещу лудитите в Йоркшир са били по-многочислени от експедиционните сили на херцог Уелингтън в Испания [13]. Британското правителство се опитало да потуши лудитското движение с масов процес в Йорк през месец януари 1813 година, иницииран от самия министър-председател – Лорд Ливърпул<sup>4</sup>.

С лудитите се занимава нарочно създадена институция. Специалната комисия, назначена да разследва лудитите, започнала работа в Йорк на 02-ри януари 1813 година. Правителството подвежда под обвинение над шестдесет души. Издадени са серия от много тежки присъди, включително много смъртни наказания и изпращане на заточение отвъд в Австралия. Като цяло, процесите довели до спиране на движението на лудитите [17]. Парламентът в Лондон също реагира и законодателно оценява „разбиването на машини“, както и всички останали действия, третиращи като индустриален саботаж, за подлежащи на смъртно наказание<sup>5</sup>. Тук

<sup>3</sup> На 12-ти април 1812 година, лудитите нападат фабриката „Роуфолдс“ (Rawfolds Mill) в Спен Вели (Spen Valley). Това предизвиква паника сред собствениците на фабрики. Те взимат сами в ръцете си отбраната на фабриките. Прочутият фабрикант и иноватор Уилиам Картрайт (William Cartwright) всяка нощ той патрулирал със събрани от него доброволци. Сградите на фабриките са били укрепени с барикади [39].

<sup>4</sup> До серията от процеси за назиждане се стига след нападението над завода на Картрайт в Роуфолдс (Rawfolds) близо до Клекхийтън (Cleckheaton) [12].

<sup>5</sup> Това станало с приемането на два закона – “Frame Breaking Act” и “Malicious Damage Act”. В защита на лудитите се обявили единици, сред които бил Джордж Гордън – Лорд Байрон. Въпреки, че с правораздаването в Йорк, на движението на лудитите бил нанесен почти смъртоносен удар, през следващите години има още драматични епизоди. През 1816 година, лудитите разбиват на съставните й части машината за производство на дантели на Хийткот (Heathcote) в Лоубороу (Loughborough) [32]. По-късно е установено, че Хийткот и други индустриалци имали тайни помещения, изградени във фабриките им, където да се крият по време на нападения на лудити и / или други разгневени работници [40].

би трябвало да се добави, че годините на лудитски ексцеси са дали съществен тласък на развитието на полицейска мрежа от информатори и осведомители в зората на създаването на политическа полиция в Англия.

В историческата и социологическата литература, широко е застъпено мнението, че лудитството не е било някаква безадресна разрушителна стихия, а целта на разрушителите на машини е била да получат по-добра позиция по време на преговорите със своите работодатели.

Задълбоченият изследовател на лудитското движение Кевин Бинфийлд (Kevin Binfield) смята, че взети сами за себе си, машините не са били нито единствената, нито първоначалната причина за гнева на лудитите. Според него, това се вижда от самия начин, по който се прекратяват действията на лудитите. Това става вследствие на: отмяната на някои забрани на държавната власт, свързани с търговията; смазването на бунтовете със силата на армията, подкрепяно от широкото използване на шпиони и инфилтрирани информатори; някои отстъпки по отношение на възнагражденията; и в крайна сметка – известно намаляване на цените на хранителните стоки.

Историкът Ерик Хобсбом (Eric Hobsbawm) нарича трошенето на машините от страна на лудитите – „колективно договаряне чрез бунт“. Според него, нападенията на лудитите и рушенето на машините са били тактически похват. Производствените предприятия, засегнати от настъпилите технологични промени са били разпръснати из цялата страна и това е правело широко мащабните стачки „непрактични“ [14].

„Лудитите не са били технофоби на времето. Те са били трудови стратегии“ [19], пише Браян Мърчант (Brian Merchant). Според социолога Доналд МакКензи (Donald MacKenzie), „лудитството нито е било безумно, нито изцяло ирационално, нито напълно неуспешно“ [18].

От своя страна, Малкълм И. Томис (Malcolm I. Thomis) смята, че при отсъствието на синдикални организации, унищожаването на машините е било начин, с който работниците да притесняват по-сериозно работодателите [37].

*„Тези атаки срещу машините не предполагат никаква враждебност срещу механичната технология като такава; машините са просто удобно изложена мишена, която може да бъде атакувана“, смята Малкълм И. Томис.*

Можем да обобщим поуките от случая с движението на лудитите по следния начин.

На първо място, факторите, които са задвижили машината на лудитския протест са **влезли в синергия, докато са оказвали въздействие върху решението на работниците да вдигнат своята поредица от бунтове, чиято мишена номер едно са били машините.** Тези фактори са: ужасяващата икономическа депресия, предизвикана в Англия от „континенталната блокада“ наложена на страната по





време на Наполеоновите войни; депресията е задълбочена от неадекватните контрамерки, взети от британското регентство, което въвежда реципрочна забрана на износа за страните от континента, които са под френско влияние; откровеният гняв срещу новите технологични решения, които са били много по-производителни и са отнемали работата на квалифицираните занаятчийски работници; психологическият момент, че поне първоначално (особено при плетенето на чорапи) машините са осигурявали много по-некачествена продукция (макар и с много по-ниска себестойност) от произвежданото до момента.

**На второ място, несъмнено е, че лудитството е реакция на катаклизмични промени на пазара на труда.** Може да има всякакви научни спорове относно мотивите на лудитите. Може да се спори, дали поведението им е било рационално от тактическа гледна точка или става дума единствено за ирационален гняв. Сериозните флуктуации на пазара на труда пораждат реални рискове за сигурността на държавата. Факт е обаче, че причината за лудитските бунтове са катаклизмите на пазара на труда.

## II. „СОЦИАЛНИЯТ ТЕРОРИЗЪМ“ ВЪВ ФРАНЦИЯ, ИТАЛИЯ И БЕЛГИЯ.

Глобализацията и така наречената „делокализация“ (преместване на предприятия от една държава в друга), създават сериозно напрежение в европейските общества, които довеждат до възникване на феномени от типа на вече силно разпространения във Франция (и пренасящ се в Белгия и Италия) „социален тероризъм“. Работниците от предприятия, които подлежат на затваряне и/или преместване в други държави: окупират предприятия; задържат и дори отвлечат работодателите си; заплашват да унищожат скъпо фабрично имущество, да взривят газови стопанства, да изхвърлят в околната среда големи количества токсични материали.

Авторът на тези редове подробно е описал част от случаите на социален тероризъм в поредица от онлайн публикации. Отделно, в публикацията [1] са описани и класифицирани 32 случая на социален тероризъм – от по-безобидните „задържания на работодатели“ до актовете на разрушаване на фабрично имущество и (понякога) изпълняваните заплахи за изхвърляне на големи количества токсични вещества в околната среда и за взривяване на газ холдери и други съоръжения.

Според Стефан Сиро, използването на „незаконното задържане“ (*séquestration de patrons*) се е развило в годините около 1968-ма, които са предшествовали и последвали прочутите „майски събития“<sup>6</sup>. Според него, няколко десетки, дори стотици незаконни задържания на мениджърски кадри, ръководители или работодатели, са били извършени „през този период, който може да се определи като „голямата

<sup>6</sup> Сиро пояснява, че „появата на незаконното задържане като начин на протест трудно може да бъде датирана, но тя вече съществуваше под други форми през XIX век. Може би не е ставало дума да затвориш своя работодател, но вече е присъствало понятието за физически натиск върху властимащ, за да получиш удовлетворение“. [35]



епоха“ на незаконното задържане“ [35]. Той изрично подчертава, че те са били организирани „главно по нецивилизован или местен начин, от групи наемни работници, а не по призова на синдикалните конфедерации, който, точно обратното, не се доверяват на този тип действия. CGT (Общата конфедерация на труда) на пример не осъждаше ясно незаконното задържане, но не го и окуражаваше“. Той обръща изрично внимание на „медиатизацията“ на конфликтите, които отнасяме към категорията на „социалния тероризъм“.

Сиро смята задържането на работодателите, което е една от най-честите и широко разпространени прояви на „социалния тероризъм“ за част от френската специфика на социалните движения и за нетипично за останалите страни в Западна Европа. Според него, „погледнато по-общо, незаконното задържане свидетелства за важни дисфункции в сферата на социалните движения. То изразяване блокиране, безпътица в нашето общество, остри напрежения. Задържането на един работодател против волята му не е съвсем чисто френско, но методът се среща доста рядко в Западна Европа. Това означава впрочем, че гражданите нямат задължително нужда да прибягват до него“<sup>7</sup>. [35]

В крайна сметка, „социалният тероризъм“ прескача границите на Франция и заразата се пренася и в Белгия. През ноември 2011 година, „част от мениджърския състав на дружествата ArcelorMittal Liège, Next Pharma (Laboratoires Thyssen) и други са задържани в продължение на 24 часа в своите предприятия, ставайки обект на „произволни незаконни задържания“. Наблюдава се тревожна тенденция за предефиниране на правото на стачка, в контекста на протичащите събития.

**Тук е мястото да се отбележи, че подобно на оценката на Ерик Хобсбом за лудитите, френският „социален тероризъм“ също може да се квалифицира като „колективно договаряне чрез бунт“ или още по-точно като „договаряне на по-големи обезщетения при масови уволнения чрез бунт“.** Със средствата на „социалния тероризъм“, наричан от Мишел Виевьорка „терористично изнудване“, много често се постига драстично увеличаване на размера на обезщетенията на работниците при затваряне на предприятия или при масови уволнения, примерно от 24 на 36 месечни заплати.

Типична развръзка в горния дух откриваме при случай още от есента на 2001 година. Тогава Moulinex, френско предприятие за електродомакински уреди, обявя-

<sup>7</sup> Това заключение обаче е поставено под съмнение по същото време от други анализатори. В началото на месец декември 2011 година, наблюдателите вече отбелязват, че „не минава и седмица или месец без да бъдат незаконно задържани работодатели или членове на ръководството и така да бъдат временно лишени от всяка свобода на действие от работници, разгорещени от синдикални представители“ [8] След малко повече от година, Полин Пелисие ще напише в „Льо Монд“, че „да задържиш незаконно своя работодател се превърна почти в задължителен преход, за да съобщиш исканията си“ [29]



ва несъстоятелност и е частично изкупено от основния си конкурент – компанията SEB. Новите собственици обявяват намерението си да съкратят 3700 работни места. Работниците (1026 на брой) отговарят с окупация на завода и прилагане на други „остри“ тактики. Те заплашват да взривят предприятието и издигат лозунга „Плащайте или бум“ („Du fric ou boum“).

Конфликтът завършва със сключването на споразумение за значително увеличено обезщетение при съкращение за работниците, които ще загубят работните си места. По настояване на профсъюзите, две трети от работниците с повече от 25 години трудов стаж получават компенсации в размер на 80000 тогавашни франка (12200 евро). Останалите работници получават между 30000 франка (4600 евро) и 80000 франка (12200 евро) в зависимост от продължителността на трудовия им стаж [16]<sup>8</sup>.

За разлика от ВСЯКАКВИ други терористични актове, при които институциите непоколебимо отхвърлят даже възможността за преговори със злосторниците, при „социалния тероризъм“ подходът е точно обратният. Наблюдава се безотказна готовност от страна на органите на централната и местната власт да водят преговори и да играят ролята на посредници при случаите на „социален тероризъм“, съответно на задържания и отвлечения на работодатели и собственици при остри конфликти в предприятията. Общата практика е на „социалните терористи“ да не им се търси сметка<sup>9</sup>.

За първи незаконно задържан работодател в Италия, може да се смята генералният директор на „Omnia Service Center“ - „call center“, с няколко хиляди служители в цяла Италия. Преобладаващата част от тях са млади хора с висше образование, които не са успели да си намерят друга, по-подходяща работа. Гневът на служители се отрищва след съобщение, че ще получат заплатите си за месец април

<sup>8</sup>Посъщия начин, работниците от фабриката „Bertrand Faure“ в Nogent-sur-Marne, заплашват, че ще запалят шевните си машини в знак на протест срещу намерението на мениджмънта да премести производството на покривала за автомобилни седалки в Тунис. На 02 август 2000 година, след въпросната заплаха и едноседмична стачка е постигнато споразумение за изплащане на обезщетения. Предвиждат се „компенсационни пакети“ в размер от 17 до 23 месечни заплати и отделено споразумение за професионална преквалификация [15].

<sup>9</sup> За съдебната практика на френските съдилища от 70-те години на миналия век и за случаите „Оливие Безансъно и задържането на мениджъри във френските пощи“ и „Осемте от Goodyear“, виж в [1], [5], [7], [10], [30], [33], [34] и в [36]. Случаят с потърсване на съдебна отговорност за поредните експеси на „социалния тероризъм“ във фабрика на Goodyear има такъв отзвук, че от профсъюза CGT излизат с позицията, че присъдата по протеста в „Goodyear“ е част от процес на „криминализацията на профсъюзната дейност“ [11]. След като шестимата бивши служители на „Goodyear“ обжалват присъдите си за незаконно задържане, през октомври 2016 г., профсъюзни дейци и леви симпатизанти организират масови протести в Амиен. Френската полиция съобщава, че 5000 души са демонстрирали пред сградата на съда. От синдиката CGT от своя страна твърдят, че броят на участниците в протеста е бил двоен, защото са дошли съмишленици от цяла Франция, Белгия, Германия, Швейцария и Люксембург [11].

2009 година със закъснение, при положение, че все още чакали тези за февруари и март [21]<sup>10</sup>.

### III. ТЕРОРИСТИЧНИ РЕАКЦИИ НА РЕФОРМИТЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА В ИТАЛИЯ В КРАЯ НА XX И НАЧАЛОТО НА XXI ВЕК.

Италианският опит сочи, че реформирането на пазара на труда, може да бъде съпроводено от остри и „асиметрични“ реакции, в това число и от изблици на тероризъм. Пример за подобни неочаквани терористични актове е случаят с реформирането на пазара на труда в Италия в началото на новия век и повторната поява на печално известните „Червени бригади“.

През 20-ия век, в продължение на повече от 30 години, Италия се тресе от терористичните акции на крайно леви и крайно десни. След като страната преживява поредица от години на тероризъм и убийства, наречени „оловните години“, се стига до иновационни мерки – създава се особена форма на управление за обществена безопасност (*governo di salute pubblica*), което получава подкрепата и на бившата Комунистическа партия, което да се справи със ситуацията<sup>11</sup>. В края на 80 – те години, тероризмът е до голяма степен изкоренен с помощта на обществената мобилизация и на действията на политическите сили.

През 90-те години, тероризмът се завръща, този път избирайки за мишени хора, които са били ангажирани в сътрудничеството между правителството и социалните партньори. На 20 май 1999 г., Червените бригади убиват недалеч от къщата му Масимо Д'Антонa (Massimo D'Antona) [6] свързан със синдикатите експерт по трудово право и правителствен консултант<sup>12</sup>.

В комуникето си за убийството на Масимо Д'Антонa, „възкръсналите“ Червени Бригади, оправдават действията си с аргумента, че последният е бил представи-

<sup>10</sup> Няколко дни по-късно, вестниците в Италия съобщават за още един, подобен случай. След новина за 143 съкращения на работни места, директорът на Benetton е задържан в кабинета си, заедно със секретарката от протестиращи работници. Наложило се е синдикатите, участващи в преговорите да извикат полиция, за да може директорът и секретарката му, за да бъдат евакуирани.

<sup>11</sup> Това политическо сътрудничество е изцяло подкрепяно от трите основни профсъюзни конфедерации – Генералната конфедерация на италианските работници (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro, Cgil*), Италианската конфедерация на работническите съюзи (*Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori, Cisl*) и Съюзът на италианските работници (*Unione Italiana del Lavoro, Uil*).

<sup>12</sup> Към датата на убийството му, Масимо Д'Антонa ръководи юридическия съвет на синдиката Cgil. Той е професор в Римския университет. Малко преди да бъде убит, Д'Антонa е назначен за съветник на министъра на труда. Той участва в изготвянето на законите за представителството на профсъюзите в обществения сектор [4], както и в изготвянето на закон за работническото представителство [27]. Последният е обект на оживени дебати в парламента точно преди Д'Антонa да бъде убит. Той е автор и на текста на подписания към края на 1998г., тристранния национален „социален пакт за развитие и заетост“.



тел на правителството в постоянния форум за колективното договаряне към Социалния пакт от месец декември 1998 г. Този форум е оценен като „политическо - операционна ос между правителството и синдикалните конфедерации; човекът, който е развил политическото въздействие на социалния пакт и на нео - корпоративната стратегия“ [6]<sup>13</sup>.

Комюникето на новите „Червени бригади“ е и пряка атака срещу профсъюзите. Особено злъчна е атаката срещу Cgil, които са „заклеймени“ като „предатели на каузата на работническата класа“. Закани са отправени и към Cisl. Причина за това е ролята им в тристранното сътрудничество и приносът на Cisl за подписването на социалния пакт.

През 2001 г., на власт идва ново дясно – центристско правителство с премиер Силвио Берлускони. Новото правителство представя стратегията си за реформиране на пазара на труда в „Бяла книга“, представена през месец октомври 2001 г. [22]. Отношението към „Бялата книга“ е нееднозначно и дори създава видими противоречия вътре в профсъюзното движение. Конфедерацията Cgil изразява пълно несъгласие с намеренията на правителството на Берлускони. Синдикалистите отказват изобщо да участват в преговорите [28].

Точно в този момент, новите Червени бригади отново проливат кръв, като убиват професор Марко Биаджи [23] в Болоня на 19 март 2002 г. Червените Бригади поемат отговорността за убийството.

Сключването на „Пакта за Италия“ (Patto per l'Italia) през юли 2002 г., допълнително изостря напрежението в обществото. Въпросният пакт сам по себе си е национално споразумение за пазара на труда, данъчната система и италианският Юг. Следвайки досегашната си линия на конфронтация, спрямо реформите на пазара на труда в Италия, синдикалната конфедерация Cgil отказва да стане страна по пакта [24].

Едновременно с това, конфедерацията Cisl, която партнира доста по-добронамерено с правителството, става постоянен обект на всякакви нападки, заплашителни графити по стените и на терор. Офисът на конфедерацията в Милано става обект на бомбено нападение. След случая, терористичните нападения над син-

---

<sup>13</sup> Д'Антонa е взет на прицел и заради цялостната му работа със синдикатите и правителството: „Той разви правилата на профсъюзите за заетостта в обществения сектор, което беше и отправна точка за закона за представителността в частния сектор... Той работеше за промяната на закон 146 за уреждането на правото на стачка в сферата на обществените услуги. Той предприемаше действия за принудително разрешаване на обществения конфликт чрез неокорпоративизъм... Корпоратисткият, анти - пролетарски и контрареволуционен характер на тази политико - икономическа структура (на социалния пакт) е недвусмислена и ролята на Масимо Д'Антонa в този проект е очевидна. Настъплението (на Червените бригади) беше подновено с удара срещу Д'Антонa, според критерия за атакуване на сърцето на държавата, което е ключово действие на въоръжената борба за извоюване на политическата власт и установяване на диктатура на пролетариата“.

дикатите и най-вече срещу Cisl започват да растат заплашително. Това е отчетено и в речта пред Парламента на министъра на вътрешните работи Джузепе Писану (Giuseppe Pisanu) от 05 юни 2003 г. Говорейки за тероризма в Италия, той отделя специално внимание на агресията срещу синдикатите (в това число и срещу Cisl), Джузепе Писану акцентира, че страната е свидетел на „продължителни насилствени действия, които прогресивно нарастват след месец юли 2002“ . Според министър Писану „нападенията срещу Cisl не са просто политическо насилие, но и нещо много по-обезпокоително и тревожно“ [25].

Според министър Писану, всички тези случаи „показват общ подход по отношение на идеологията, политиката и профсъюзите, който е против всякакви реформи и цели да раздели света на труда и неговите организации. В листовките, с които се поема отговорност за убийствата на Д'Антоня и Биаджи, гъвкавостта е един от най-критикуваните въпроси“. Министърът обобщава, че е на лице „тревожна ситуация“ и че е разкрит „подривен проект за изолиране и атакуване на Cisl и на неговия лидер, за да се разбие в крайна сметка профсъюзното единство и за да бъдат разделени двете основни италиански профсъюзни организации“.

На 24 октомври 2003г., когато в страната се подготвя генерална стачка [26], полицията арестува предполагаемия водач на реформираните Червени Бригади. Това позволява на следователите да разпознаят и заловят много други заподозрени членове на Червените Бригади. Някои от заподозрените се оказват членове на Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Cgil) . Инфилтрирането на терористи в профсъюзите става ясно в хода на арестуването на петнадесет терористи от състава на Червените бригади на 13 февруари 2007 г.

В шокираното от арестите профсъюзно движение, реагират незабавно. В Cgil изключват всички свои членове, които са били под следствие и заедно с другите две водещи профсъюзни конфедерации - Cisl и Uil, слагат началото на кампания за насърчване на разискванията по въпроса за инфилтрацията на терористите в синдикатите.

Новите терористични групи действуват самостоятелно. Първоначално, те не са във връзка със старите водачи на Червените бригади. По време на описваните събития, повечето от тях са зад решетките или поне в нелегалност. По-късно обаче, в духа на „най-добрите практики“ на терористичния франчайзинг, нововъзникналата структура е „припозната“ от неколцина от водачите на старите Червени бригади. Наблюдателите подчертават, че по това време новите Червени бригади действуват в същия операционен режим, както „бригадите“ от 80-те години. Същите са и политическите им цели. Новите Червени бригади искат да се впишат в социалните борби. Те рекрутират членове, ятаци и симпатизанти сред работниците и профсъюзните членове. „Политическата им работа“ е съпътствувана от „въоръжена пропаганда“, която е пряко насочена срещу обновителните процеси и реформите.



#### **IV. ПОДГОТВЕНИ ЛИ СА СЛУЖИТЕЛИТЕ НА МВР ЗА ТЕЖКИ ИНДУСТРИАЛНИ КОНФЛИКТИ ?**

Посочените по-горе примери на тежки колизии, свързани с промени и сътресения на пазара на труда, би трябвало да са убедително предупреждение, че измененията, в чието непосредствено навечерие се намираме със сигурност ще ни изправят пред нови предизвикателства в сферата на сигурността. Напълно възможно е, това да са проблеми на защитата на гражданските права и сигурността на гражданите и на тяхната собственост.

Тропащата на вратата ни, „Четвърта индустриална революция“ може да доведе до голяма „технологична“ безработица. Тя може да се окаже със същия мащаб, както безработицата, предизвикана от технологичната промяна на Първата индустриална революция в Англия. Нямаме никакви основания да смятаме, че при масово „отмиране на професии“ и загуба на статусно положение на цели прослойки сред работниците и служителите, потърпевшите ще се отнесат към ставащото спокойно и хладнокръвно.

Във връзка с казаното до тук, авторът пледира, че служителите на МВР на всички нива трябва да получават адекватна подготовка за поведението им в екстремални ситуации, предизвикани от проблеми на пазара на труда и индустриални конфликти. Радикалните промени на пазара на труда могат да доведат до тежка конфронтация в обществото. Възможните ефекти от разглежданите не потенциални, а напълно реални и предстоящи промени са твърде разнообразни като проявления. Досегашната световна практика сочи, че са възможни и по-меки и много твърди реакции, предизвикани от приблизително едни и същи „дразнители“.

Затова, можем да употребим вече крайно изтърканото клише, че въпросът за подготовката на служителите на МВР и на органите по сигурността за адекватно реагиране на конфликти, предизвикани от промените на пазара на труда е „едно от предизвикателствата, пред които сме изправени“. Тази подготовка трябва да бъде обсъждана между специалисти по индустриални отношения, специалисти по сигурността, представители на социалните партньори и разбира се – със самите служители на МВР и на други органи на сигурността .

#### **V. БЕЗЛЮДНИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И ГЛОБАЛНАТА ХИПЕРКОНКУРЕНЦИЯ.**

Настъплението на „Индустрия 4.0“ несъмнено ще доведе до промяна в посоката на движение на инвестиции и капитали, на производства и свързаното с тях „know how“. Досегашното постоянство в движението на индустрията от Запад на Изток, ще бъде сериозно накърнено, като вече ставаме свидетели на завръщане на големи производствени мощности от Далечния Изток в страните от Западна Европа.

Когато става дума за производства, където факторът „цена на труда“ е пренебре-

жимо малък, притегателността на пазара на труда на в Бангладеш, Индонезия, Филипините или Камбоджа, започва да губи рязко привлекателността си .

Създаването на безлюдни фабрики с много скъпо оборудване ще въведе съвършено нови критерии за разполагане на производствените мощности. Основна роля ще играят критериите като сигурност, осигуреност с адекватна инфраструктура, транспортна достъпност и данъчен режим. Поставяме данъчния режим на последно място, но в случай, че станат факт предлаганите нови данъци върху роботизираните предприятия в страни като Франция, възможно е „голямото завръщане“ на световната индустрия в Западна Европа да спре на средата на пътя.

Тогава, страните от Централна и Източна Европа могат да се превърнат в желано място за позиционирането на предприятията на „Индустрия 4.0“. Тази реална възможност би трябвало да предизвика възприемането на нови стратегии за сигурност на държавно и регионално равнище, които да са насочени към създаването на условия за разполагане на подобни производства на територията на Р. България.

В момента, главните фактори, затормозяващи притока на чуждестранни инвестиции в България са дефицитът на човешки ресурси и лошата репутация на съдебната власт в страната. За предприятията от „Индустрия 4.0“, първият проблем не е съществен. Остава проблемът със състоянието на съдебната власт, който трябва да се решава с усилията на цялото общество.

Едновременно с това, съществуващият данъчен режим в България (в случай, че не бъде променен от популистки настроени политики) е много добра покана за инвестиции под формата на предприятия с профила на „Индустрия 4.0“. Към днешна дата, ниските данъчни ставки в страната бяха загубили привлекателността си като мотивиращи фактори за инвестиране в страната, най-вече поради дефицита на квалифициран персонал и на човешки ресурси въобще. В условията на „Четвърта индустриална революция“, данъчният режим отново би могъл да стане сериозен мотив за инвестиране в страната.

Инфраструктурните и комуникационни възможности на България са достатъчно добри. Достатъчно региони в страната съ достъпни дори едновременно от воден, железопътен и въздушен транспорт, а скоростта на интернет в страната е много добра. Дори и да имаме основателни критики към състоянието на инфраструктурата в различни региони, начините за подобряването ѝ са ясни.

Главният въпрос е, дали България ще може да предложи ниво на сигурност, което да отговаря на изискванията на потенциалните нови инвеститори. Отговорът е в ръцете на политиките, на специалистите по сигурността и на професионалистите от сектор „Сигурност“.





## ИЗПОЛЗУВАНА ЛИТЕРАТУРА:

- [1] **Дечев, Теодор, Пазарът на труда** – конфликти и заплахи за европейската сигурност, Научни трудове, Висше училище по сигурност и икономика, том II, 2016 г., Пловдив, стр. 69 – 108, [http://cea.bg/web/NID/file.indexdetails.file/menu\\_id.5/lang.1/](http://cea.bg/web/NID/file.indexdetails.file/menu_id.5/lang.1/)
- [2] **Becket John, Luddites, The Nottinghamshire heritage Gateway**, Thoroton Society of Nottinghamshire, <http://www.nottsheritagegateway.org.uk/people/luddites.htm>
- [3] **Binfield Kevin, Writings of the Luddites**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004. Резюме на този труд под заглавие "Luddites and Luddism History" е достъпно на: <http://www.rebelnet.gr/files/loudites.pdf>
- [4] **Bordogna Lorenzo, Employee representation in the public administration simplified by reform**, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT9806229F, 28.06.1998, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/06/feature/it9806229f.htm>
- [5] **Carroll Stephen, Goodyear bosses held hostage overnight by workers**, 07. 01. 2014, France 24, Watch Live, <http://www.france24.com/en/20140107-goodyear-amiens-bossnapping-hostage-janet-yellen-federal-reserve-samsung-xbox-cannabis-marijuana/>
- [6] **CESOS - Centro di Studi Economici Sociali e Sindicali, Trade unions targeted by terrorists**, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT9905112N, 28.05.1999, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/05/inbrief/it9905112n.htm>
- [7] **Chrisafis Angelique, French Unions and MPs condemn jail sentences for Goodyears "bossnappers"**. The Guardian, 13 January 2016, 17:17 GMT, Wednesday, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/13/french-unions-and-mps-condemn-jail-sentences-for-goodyear-bosnappers>
- [8] **Cordier Jean-Philippe, Les séquestrations de dirigeants d'entreprises sont-elles légales ?**, Human Resources World, 05. December 2011, <http://www.hrworld.be/hrworld/gr%C3%A8ve-s%C3%A9questration-Stibbe-Jean-Philippe-Cordier.html?LangType=2060>
- [9] **Dinwiddy J. R., Radicalism & Reform in Britain 1780 – 1850**, London, Hambledon Press, 1992, виж главата: Luddism and Politics in the Northern Counties, pp. 371 – 401.
- [10] **France sends workers to jail for "bossnapping"**, The Local, France's news in English, 12 January 2016, 16:50 CET+01:00, <http://www.thelocal.fr/20160112/french-workers-jailed-for-goodyear-bosnapping>
- [11] **French Goodyear workers appeal against bossnapping prison sentences**, RFI, The World and All its Voices, Issued on 19. 10. 2016, <http://en.rfi.fr/europe/20161019-french-goodyear-workers-appeal-against-bosnapping-prison-sentences>
- [12] **Gaskell Elizabeth**, The Life of Charlotte Bronte, Vol.1, Chapt. 6.
- [13] **Hobsbawm Eric, The Machine Breakers**, in: Labouring Men. Studies in the History of Labour, London, Weidenfeld and Nicolson, p. 6.
- [14] **Hobsbawm Eric, The Machine Breakers, Past and Present**, Vol. 1, No 1, 1952, pp. 57 -70, Виж също: <http://libcom.org/history/machine-breakers-eric-hobsbawm>
- [15] **Husson Michel, Social terrorism breaks out in closure disputes**, 27 August 2000, EurWORK, European Observatory of Working Life, <http://www.eurofound.europa.eu/bg/>



observatories/eurwork/articles/social-terrorism-breaks-out-in-closure-disputes

**[16] Husson Michel, *Industrial unrest ends at Moulinex***, 06 December 2001, EurWORK, European Observatory of Working Life, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-unrest-ends-at-moulinex>

**[17] Luddites in Marsden: Trials at York, Marsden History Group**, <https://web.archive.org/web/20120326170835/http://www.marsdenhistory.co.uk/people/luddites.html>

**[18] MacKenzie Donald, *Marx and the Machine, Technology and Culture***, Vol. 25, No 3, July 1984, pp. 473 – 502, <http://pat61skarlib.squat.gr/files/2012/01/mackenzie-marx-machine.pdf>

**[19] Merchant Brian, *You've Got Luddites All Wrong***, Vice Magazine, [http://motherboard.vice.com/en\\_ca/read/luddites-definition-wrong-labor-technophobe](http://motherboard.vice.com/en_ca/read/luddites-definition-wrong-labor-technophobe)

**[20] Michelson Marcel, *Paris Transport Staff Will Strike Thursday To Support Former Goodyear Workers With Prison Sentence***, February 3-rd 2016, 08:38 AM, Forbes, Business, <http://www.forbes.com/sites/marcelmichelson/2016/02/03/paris-transport-staff-will-strike-thursday-to-support-former-goodyear-workers-with-prison-sentence/#74b9ae9564b6>

**[21] Mongin Eve, *Séquestration de patrons: l'Italie rattrape son "retard"***, Andiamo ! L'Italie, les Italiens, Berlusconi et tutti quanti... par Eve Mongin, avocate française installée à Pérouse, 20 avril 2009, <http://andiamo.blogs.liberation.fr/mongin/2009/04/s%C3%A9questration-de-patrons-litalie-rattrape-son-retard.html>

**[22] Paparella Domenico, *Government presents White Paper on labour market***, European Industrial Relations Observatory, Id: IT0110104F, 05.11.2001, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/10/feature/it0110104f.htm>

**[23] Paparella Domenico and Vilma Rinolfi**, Marco Biagi, government labour law consultant, murdered, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT0203108N, 25.03.2002, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/03/inbrief/it0203108n.htm>

**[24] Paparella Domenico and Vilma Rinolfi**, Government and social partners sign Pact for Italy, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT0207104F, 26.07.2002. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/07/feature/it0207104f.htm>

**[25] Paparella Domenico and Vilma Rinolfi**, Trade unions under threat from terrorism, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT0306108F, 25.06.2003. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/06/feature/it0306108f.htm>

**[26] Paparella Domenico and Vilma Rinolfi**, General strike held against budget law and pension reform, European Industrial Relations Observatory, Id: IT0311102N, 13.11.2003, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/inbrief/it0311102n.htm>

**[27] Pedersini Roberto, *Reform of worker representation under debate***, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT9804226F, 28.04.1998, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/04/feature/it9804226f.htm>

**[28] Pedersini Roberto, *Government initiatives spark major confrontation with trade unions***, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT0201277F, 26.02.2002. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/01/feature/it0201277f.htm>



**[29] Pauline Pellissier, Exapérés, les salaires parisiens de la FNAC séquestrent leur patron, Le Monde.fr**, 30. 03. 2012 à 17:46 h, [http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/03/30/exasperes-des-salaries-parisiens-de-la-fnac-ont-sequestre-leur-patron\\_1678303\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/03/30/exasperes-des-salaries-parisiens-de-la-fnac-ont-sequestre-leur-patron_1678303_3234.html)

**[30] Procès pour séquestration: Olivier Besancenot fixé aujourd'hui**, Le Point.fr, Publié le 27. 06. 2011 à 07:14, [http://www.lepoint.fr/societe/proces-pour-sequestration-olivier-besancenot-fixe-aujourd-hui-27-06-2011-1346250\\_23.php](http://www.lepoint.fr/societe/proces-pour-sequestration-olivier-besancenot-fixe-aujourd-hui-27-06-2011-1346250_23.php)

**[31] Rinolfi Vilma, Unions react to terrorist infiltration of trade unions**, European Industrial Relations Observatory On – line, Id: IT0703039I, 27.04.2007, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/03/articles/it0703039i.htm>

**[32] Sale Kirkpatric, Rebels Against the Future: the Luddites and their War on the Industrial Revolution: Lessons for the Computer Age**; Reading, Mass. : Addison – Wesley Publishing Company, 1995.

**[33] Séquestration du patron par la salaries grévistes de la Fnac**, Juritravail, Modifié le 02. 04. 2012, <http://www.juritravail.com/Actualite/droit-de-greve/Id/14397>

**[34] Séquestration: Besancenot condamné, Le Figaro.fr**, Par AFP, Publié le 05/09/2011 à 13:54, <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2011/09/05/97002-20110905FILWWW00439-sequestration-besancenot-condamne.php>

**[35] Sirot Stéphane, Séquestrer pour protester : une action très franco-française**, Publié le 08-12-2011 à 11:31 h, Modifié le 07-12-2011 à 18:40 h, L'Obs, Le plus, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/220997-sequestrer-pour-protester-une-action-tres-franco-francaise.html>

**[36] Stothard Michael, Goodyear workers jailed for “bossnapping”**, January 12 2016, The Financial Times, myFT, <https://www.ft.com/content/60d73e00-b93e-11e5-bf7e-8a339b6f2164>

**[37] Thomis Malcolm I., The Luddites: Machine – Breaking in Regency England**, Published by Newton Abbot: David & Charles, 1970.

**[38] Thompson Edward Palmer, The Making of the English Working Class**, Vintage Books, A Division of Random House, New York, 1963, <https://uncomradelybehaviour.files.wordpress.com/2012/04/thompson-ep-the-making-of-the-english-working-class.pdf>

**[39] William Horsfall's last journey. A Luddite history trail from Huddersfield to Milnsbodge**, A guide – contribution to the 2012 commemoration of the bi-century of the Yorkshire Luddites, Huddersfield Local History Society and the University of Huddersfield, 2012.

**[40] Workmen discover secret chambers**, August 15-th 2006, 10:34 GMT, 11:34 UK, BBC News, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/england/leicestershire/4791069.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/leicestershire/4791069.stm)

## ПЕРСПЕКТИВИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЧАСТНИТЕ УСЛУГИ ЗА СИГУРНОСТ В БЪЛГАРИЯ

Автор: Татяна М.Иванова

СОФИЯ, УЛ. ВЛАДАЙСКА 29, ИНДУСТРИАЛЕН КЛЪСТЕР „СИГУРНОСТ“

*АНОТАЦИЯ: През последното десетилетие бизнеса на частните услуги за сигурност макар и не признат в целостта му в България става все по-професионален в резултат и на членството ни в ЕС и на стремежа на сектора за доставяне на висококачествена услуга. Зачитайки важната роля на частните услуги за сигурност в днешното общество, може да бъде само в интерес на обществото като цяло, да се намерят адекватни решения за ограничаване на загубите, “навлечени” върху всички търговски страни в тази индустрия до приемливи нива и/или нива които да осигуряват алтернативни финансови източници за покриване на загубите. Очевидно е също, че за да се намери дългосрочно решение на въпросите за критичната отговорност, резултат от терористични атаки или военни действия, е нужна някаква форма на ясна правна рамка в ЕС, респективно и в България за различните сектори.*

## OUTLOOK AND OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT OF PRIVATE SECURITY SERVICES IN BULGARIA

Author: Tatyana M. Ivanova

*ANNOTATION: Over the last decade, the private security business, although not recognized in its integrity in Bulgaria, is becoming more and more professional as a result of our EU membership and the sector's drive to deliver high-quality service. Considering the important role of private security services in today's society, it may only be in the interest of society as a whole to find adequate solutions to limit the losses attributable to all trading parties in this industry to acceptable levels and / or levels which provide alternative financial sources to cover losses. It is also obvious that in order to find a long-term solution to the issues of critical responsibility, caused by terrorist attacks or military action, some form of clear legal framework in the EU or Bulgaria is needed for different sectors.*

*KEY WORDS: private security services, security sector reform, Bulgaria legislation, possibilities for improving*

### 1. УВОД

До преди няколко години термина „частни услуги за сигурност“ почти не се използваше в бизнес отношенията, да не говорим за комплексна услуга или за бранш. В повечето случаи в него се влага другото определение на частната охранителна дейност.



В началото на 90-те години охранителната дейност не е регулирана и от това възникват проблеми, характерни и за други сектори, което се дължи и на наследството от централизирания характер на предходния политически строй и неговите регулации. По това време някои охранителни фирми са пряко свързани с организирани престъпни групи, а в някои случаи и с крайни силови и демонстрационни политики. За другите дейности от обхвата на сектора много малко се говори или въобще не се споменават като елемент от този сектор. Сред тях са и: консултантите по сигурността, проектирането и изграждането на системи за сигурност, видеонаблюдение, пожароизвестяване и пожарогасене, детективите, мониторинг центровете. Във времето тези услуги са разпръснати в различни сектори на икономиката, както в България така и в по голямата част от страните членки.

Поддържането на адекватно ниво на сигурност в рамките на всяко общество може да се разглежда като основна (предварителна) предпоставка за създаване на среда, в която граждани и фирми са в състояние и мотивирани да се занимават с икономически дейности, а оттам и за икономически растеж. В този смисъл, сигурността е основно обществено благо, което генерира положителни социални външни фактори и също толкова, посредством разпоредби е свързана с отрицателни външни. Зачитайки важната роля на частните услуги за сигурност в днешното общество, може да бъде само в интерес на обществото като цяло, да се намерят адекватни решения за ограничаване на загубите, "навлечени" върху всички търговски страни в тази индустрия до приемливи нива и/или нива които да осигуряват алтернативни финансови източници за покриване на загубите. Очевидно е също, че за да се намери дългосрочно решение на въпросите за критичната отговорност, резултат от терористични атаки или военни действия, е нужна някаква форма на ясна правна рамка в ЕС, респективно и в България за различните сектори.

Въпреки положително отношение към инструментите, които подобряват функционирането на вътрешния пазар на услуги по отношение намаляване на дублирането на административно ниво и предлагащи по-голяма прозрачност и яснота за фирмите, работниците и потребителите, Европейските Асоциации на частни услуги за сигурност и UNI-Europa считат, че правилата, регулиращи Европейския сектор за частна сигурност, не може да бъдат приемани като обикновени административни ограничения.

Голямо предизвикателство е регулиране на сектора, така че да не се състезава със или заместител на ролята на държавата в защита на обществото, а по-скоро го допълва и освобождава публичните ресурси, които могат да бъдат използвани за подобряване на предоставянето на услуги за сигурност.

Социално значимата функция на частните услуги за сигурност, регулирана от закон, не е видима от хората, не е ясно открояна и от публичната власт. Това, което се случва в сектора частни услуги за сигурност, няма достатъчно адекватно осветляване както от самият сектор така и от страна на средствата за масово освещаване.

домяване поради устойчивата представа за тази сфера като за търговски услуги, ориентирани към печалба, в повечето случаи, но не и в помощ и партньорство при решаване на общодържавни задачи.

А частните услуги за сигурност са част от превантивната система за противодействие на престъпността и тяхната сфера на дейност в много отношения се пресича с тази на органите на МВР и другите организации от сферата на сигурността.

В тази връзка може да се констатират противоречията между липсата на ясни критерии и правила за основата на реформа в сектора и регулаторната и партньорска роля на държавата.

Това противоречие, както и факта че сектора се развива и разраства на технологично и бизнес ниво с много бързи темпове, а регулаторната политика и бизнес изискванията към него изостават като цяло, ни помагат да посочим актуалността на проблема, а именно: необходима е реформа в сектора на частните услуги за сигурността, чрез която да се усъвършенстването и да се посочи пътя за неговото развитие напред в национален мащаб.

## **2. АНАЛИЗ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СЕКТОРА НА ЧАСТНИТЕ УСЛУГИ ЗА СИГУРНОСТ В РАМКИТЕ НА ЕС И БЪЛГАРИЯ**

### **2.1 Европа**

В действителност специфичната природа на частните услуги за сигурност, тясно свързани с основните въпроси на сигурността в обществото, изисква установяването на строги условия, специфични за сектора, по-специално за влизането на пазара, проучването на служителите в заети в сектора на частните услуги за сигурност, обучението, определянето на дейностите и правото и задължението за националните власти да осъществяват постоянен контрол върху частните фирми за сигурност.

Европейската хармонизация на сектора на частните услуги за сигурност винаги е играла ключова роля във всички съвместни дейности и проекти, но цялостната европейска хармонизация в сектора на частните услуги трябва да бъде планирана като постъпателно развитие. Някои европейски държави имат вече детайлно развито и с високо качество законодателство. Именно тези разновидности на нормативната уредба и регулиране трябва да служат като основа за каквато и да е бъдеща европейска хармонизация, за да се повишава общото ниво на нашата индустрия. Има много конкретни причини да се подкрепя и развива постъпателно хармонизацията.

Национални правила понякога не съществуват, не са адекватни и не гарантират професионализма, от който секторът се нуждае. Те отличават една държава от друга и пречат на сектора да извлече пълната полза от европейската интеграция. Важно е още в самото начало на този доклад, да се посочи, че "обхвата" на част-



ните услуги за сигурност на пазара на услуги в Европа се различава значително в различните страни, в зависимост до голяма степен на публичните политики по отношение на подходящата роля на частния сектор на услугите за сигурност и на националните регулаторни рамки, регулиращи дейностите на национално ниво.

Поради промяната в “обхвата” на услугите и ролята на частния сектор в различните страни, не е възможно реално да се предостави стандартна разделителна способност (или покритие) на частния сектор за сигурност, тъй като всяка страна има де факто своя собствена дефиниция. Това трябва да се има в предвид, когато се правят сравнения между отделните държави и когато се говори за европейския сектор на частни услуги за сигурност. Като цяло, по отношение по-специално за “новите” заплахы за сигурността и приоритети, които се разработват в голяма степен през последните десетина години частната индустрия е незряла. Вследствие на това е все още недобре структурирана и често ясно разграничение не може да се прави между, например, за сигурността и отбранителната промишленост, както и между “традиционните” и “новите” сектори на сигурност.

Индустрията на сигурност обхваща потенциално много широк обхват от дейности. Като отправна точка може да се вземе дефиницията на Carlos Marti Sempere<sup>1</sup> която гласи: „Индустрията на сигурност се разбира като индустрията, която доставя продукти и услуги конкретно използвани от хората, за да се идентифицира, подготви, предотврати, защити, отговори, намали, облекчи и справи със заплахите и последствията, които нежелани събития имат за обществото. Тези последици могат да бъдат обобщени по отношение на увреждане на живота на хората, здравето, имущество или други активи, включително информацията.

Много европейски държави са въвели мерки за регулиране на частни охранителни фирми, които варират от лицензионни схеми (Люксембург), за обучение на персонала (Испания) и налагането на лични изисквания характер (Белгия). Различията между европейските регламенти, генерирани в усилията за хармонизиране на Европейската комисия и Европейския комитет по стандартизация, е разработване на европейски стандарт за службите за сигурност. Европейските правителства също използват националното законодателство за регулиране на частните охранители, лицензирането на въоръженията, износа на стоки с двойна употреба, както и регулирането на частни военни компании, а Великобритания е проучила регулиране на наемници и частни военни компании и издаде Зелена книга през 2002 г.

Освен това, в доклад, изготвен за Съвета на Европа относно регулирането на частните охранителни фирми в Европа<sup>2</sup>, Роден отбелязва необходимостта от подобряване и хармонизирано законодателството, но също така идентифицира важни източници на регламент, произтичащи от съдебната практика, разработени

<sup>1</sup> Martí Sempere 2010, p. 4.

<sup>2</sup> [http://www.ssrnetwork.net/document\\_library/detail/3978/regulating-private-security-companies-in-europe-status-and-prospects](http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/3978/regulating-private-security-companies-in-europe-status-and-prospects)



от Съда на Европейските общности и други регулаторни режими, занимаващи се със сигурността на летищата, правата на човека, лични данни, притежание на огнестрелно оръжие, приходите от престъпления и други въпроси, които са от значение за частните услуги за сигурност.

Разликите между регулаторните системи в Европейския съюз се е превърнало във въпрос на много по-голямо значение с две ключови на европейски ниво разработки. Най-значително, през януари 2004 г. Европейската комисия публикува проект на директива с цел създаване на истински вътрешен пазар за услуги. В услугите, които възлизат на около 50 на сто от икономическите дейности в ЕС и в директивата изрично бяха включени службите за сигурност. Директивата подхрани много по дебата за бъдещето на Европа. В контекста на частната охранителна дейност обаче, Европейската Конфедерация CoESS<sup>3</sup>, се противопоставиха на директивата и поиска освобождаване за частната охранителна дейност или значителни промени в нея. Възражението им почива на два проблема (CoESS 2004 г.): от една страна, желанието на директивата да се отърве от “разрешителни режими”, което би означавало лицензирането като схема, което съществуват в повечето страни, трябва да бъде премахната второ, принципа “страна на произход”, по която даден доставчик законно работи в една страна-членка може да предлага своите услуги в друга без да се налага да се съобразят с нейните разпоредби. Директивата<sup>4</sup> е изменена за да се изключи сектора за сигурност в гласуването на 16 февруари 2006 година. Вторият основен момент се отнася за развитие на решението на Европейския комитет по стандартизация (CEN) да започне проект, посветен на разработването на европейски стандарт за услугите за сигурност. Благодарение на търговски характер на частната индустрия за сигурност, често не съществува единна регулаторна агенция или механизъм за контрол; секторът е в регулация, под надзора, наложен от няколко различни държавни агенции и органи. Обикновено тези, които имат регулаторна функция, са министерствата на търговията, икономиката, промишлеността и вътрешните работи. Изпълнението се извършва от полицията, а понякога и на военните (в зависимост от функциите на частния доставчик на сигурност); секторът подлежи на отговорност от съдебните органи, парламентарните органи за надзор, омбудсмани, одиторски фирми и търговски регулатори.

В препоръките от Наръчника към доклада на Женевския център за демократичен контрол на въоръжените сили („Наръчник за начало на реформа в секюрити сектора „Регулиране действията на частните охранителни фирми – състояние и перспективи“) в частта му, касаеща ЧОФ, се казва: „Законодателството<sup>5</sup> трябва да създаде система за лицензиране, която ясно определя вида на службите за сигурност, които могат да бъдат осигурени и които определят отношенията между и функции на частните доставчици на сигурността и държавни такива. Освен това,

<sup>3</sup> [www.coess.org](http://www.coess.org)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/background\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/background_en.htm)

<sup>5</sup> Recommendations for the regulation of domestic PMSC services within the CE p 35





съвместните работни споразумения между публичните и частните доставчици на услуги за сигурност могат да подобрят координацията и осигуряване на яснота в области като участието на частния сектор в областта на правоприлагането или други действия, процедури за докладване в полицията, както и ролята на полицията в прилагане на законодателството за частната охранителна дейност.”

Необходимо е да се наблегне на по-доброто използване на полезните взаимодействия между (гражданската) сигурност и научните изследвания в областта на отбраната. Комисията, в сътрудничество с Европейската агенция по отбрана, възнамерява да връчи мандати за стандартизация на европейските организации по стандартизация за изготвянето на „хибридни стандарти“.

## **2.2 БЪЛГАРИЯ**

В Стратегията за национална сигурност на Р. България се посочва: „Службите на Република България за сигурност и обществен ред развиват взаимодействието помежду си и сътрудничеството с частните стопански субекти, гражданите и техните организации”. Към момента фактологическата обстановка за бранша за услугите за сигурност показва, че необходимостта да се направи такова ясно разписване на обхвата на бранша и оформянето му като отделен бранш услуги със специфични условия и отговорности и законодателна рамка е все по належаща. Състоянието е такова, че от законодателна гледна точка за отделните дейности от бранша има отделни закони и подзаконови нормативни актове и още множество препратки към релевантни такива.

Частните услуги за сигурност по своята същност представляват съвкупност от материално-правни норми, които уреждат обществени отношения в сферата на изграждащото се гражданско общество. Проявява се като част от изграждащото се гражданско общество и би трябвало да е лоялна конкуренция в условията на пазарната икономика.

Секторът „Дейности по охрана и разследване” е всъщност сектор, който отдавна не отговаря на името си. Това е сектор който обхваща в себе си дейности които сами по себе си са в различни икономически дейности или пък са в обхвата на други такива като спомагателни. Към момента в Р. България има над 400 частни охранителни компании, осигуряващи услугата частна охранителна дейност. По данни на НСИ в тях са заети над 70 000<sup>6</sup> служители. Все по-осезателното организиране в този бизнес подпомага по-нататъшното утвърждаване на неговата легитимност. Но това не е всичко, защото под определението частни услуги за сигурност би трябвало съвсем резонно да се погледнат и – проектиращите и изграждащите системи за сигурност, пожароизвестяване и пожарогасене, CCTV, мониторинг центровете, служителите по сигурността на информацията, GPS центровете и целия спектър от тези специфични услуги

<sup>6</sup> Данните са от НСИ и се отнасят само за ЧОФ код 80.10 и код 80.20 съгласно НКИД за 2014г

Състоянието на сектора към момента на анализа – недефиниран сектор, разпилян по различни икономически дейности, с липсваща и частична нормативна уредба и поради тази причина с невъзможност да се създаде основна емпирична база за изследването му от статистическа гледна точка.

Тежката икономическа обстановка в страната и високата безработица предизвикаха също рязък ръст на престъпността през последните години, като за този период тя може да се характеризира с изключителна дързост и крайност при действията. Това обуславя и постоянно растящото търсене на охранителни услуги, въпреки кризата и трудностите за бизнеса. Престъпността обаче освен двигател за усъвършенстване на сектора е и основен проблем.

- Към момента кратката хронология на сектора свързани нормативна уредба и развитие на частната охранителна дейност като основен подсектор, на който се базира развитието на останалите подсектори:
- 1989 - 1993 – характерен с отсъствие на правна регламентация;
- 1993 - 1997 – текстове в отделни закони и подзаконови нормативни актове;
- 1997 - 2000 – единствено наредба за извършване на ЧОД;
- 2004 - приемане на Закона за частната охранителна дейност (ЗЧОД);
- 2004 - 2011 – ЗЧОД няколкократно претърпява незначителни промени в същността си – част от тях са свързани със съпътстващото законодателство в страната;
- 2011 – промени в ЗЧОД свързани с изискванията след приемането ни за член на ЕС и постановките на ДФЕС;

Нормативна уредба пряко или косвено влияеща върху част от подсекторите от Сектор Частни услуги за сигурност, а именно частна охранителна дейност и съпътстващи я дейности се изразява в:

- Основния Закон - Конституцията на Р. България;
- Търговски Закон;
- Закон за частната охранителна дейност;
- Закон за дейностите по предоставяне на услуги;
- Закон за оръжията боеприпасите взривните вещества и пиротехническите изделия (ЗОВВПИ);
- Закон за опазване на обществения ред при провеждане на спортни мероприятия;
- Закон за обществените поръчки;
- Закон за движението по пътищата;
- Наредба № 13-2895 от 15.11.2011 г., издадена от МВР и МИЕТ;
- Наредба I-121 от 24.06.2004 г. за реда за организиране на охраната при транспортиране на ценни пратки и товари, МВР и БНБ;



- Наредба № Из-575 от 02.03.2011 г. за условията и реда за провеждане на курсове за безопасно боравене с огнестрелно оръжие, издадена МВР;
- Наредба І-171 от 02.07.2001 г. за организацията и контрола по обезпечаването на сигурността на банките и небанковите финансови институции, издадена от министъра на вътрешните работи и управителя на БНБ;
- Наредба № 9 от 04.12.2006 г. за придобиване на квалификация по професия "Охранител", издадена от министъра на образованието и науката;
- Наредба № 7 от 2016 г. за системите за физическа защита на строежите, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството;
- Наредба за реда, начина и компетентните органи за установяване на критичните инфраструктури и обектите им и оценката на риска за тях, приета с ПМС № 256 от 17.10.2012 г;

Сектора ДОР (или ако се съобразим с описаното в изключенията от Директивата за услугите чл. 2 параграф 2 буква „к“ то сектора трябва да е „частни услуги за сигурност“) и в него трябва да се включат следните подсектори:

- Посочените в сега действащия Закон за частната охранителна дейност в чл.5 услуги;
- Дейностите свързани с охраната с технически средства , в това число мониторинг центрове, реакция на сигнали, верификация на сигналите, автопатрули;
- Проектиране и изграждане на системи за сигурност, видеонаблюдение, пожароизвестяване и пожарогасене;
- Дейности по пожароизвестяване и пожарогасене;
- Консултанти по сигурността;
- Дейности по разследване.

Към момента всички останали съпътстващи дейности са „невидими“. Те са включени или в други икономически дейности (като консултантите по сигурността например ) или са спомагателни за частните охранителни фирми. Първият опит за регламентация на тази непозната както за обществото така и за институциите дейност е направен през 1993г с включването в тогавашният ЗМВР на чл.81, съдържащ кратко определение за дейността на ЧОФ. Няколко години след това излиза първият реален акт (макар и под законов) касаещ пряко Частната Охранителна дейност- Наредба І-79 на МВР/08.06.00г.

С течение на времето както от страна на МВР така и на бизнеса се установява че Наредбата все повече не отговаря на реалностите и изискванията на бизнеса вече са на друго ниво и МВР предприема следваща стъпка Наредба І-14 за ЧОД.

До месец февруари 2004г бизнеса работи по нея – тогава се приема Закона за Частна Охранителна дейност. Към момента единственият ясен регулаторен ре-

жим, като изключим изискването дружествата да са регистрирани по Търговския закон, е само лицензионният режим за извършване на частната охранителна дейност. И за него може да се каже, че е непълен, предвид факта, че в по-голямата си част е ориентиран към физическата охрана и охрана на имуществото. Всички останали дейности не са обхванати от законови критерии. Това може да доведе до парадокс от типа: регистрирано по Търговския закон дружество да има мониторинг център с над 1000 точки и същевременно да не извършва частна охранителна дейност, защото той само наблюдава и приема сигналите. За това не се изисква лиценз за частна охранителна дейност. Друг е въпросът, дали ако има сигнал за аларма, той, например, няма да има договор с възложителя да му звъни по телефон или да го уведоми по друг начин. На практика, тази дейност не е регламентирана под никаква форма. Тя се води „спомогателна“, а в днешно време почти няма охранителна фирма без мониторинг център.

## ИЗВОДИ:

България – сектора все още не е започнал процеса по реформа ,независимо от неговото силно развитие както като икономическа дейност, така и като заетост и като се има предвид че той се явява основен партньор в сферата на сигурността на държавните органи.

Липсва дефиниране и определяне сферите и случаите на секторно самоуправление, на съвместни пълномощия на държавните и браншовите структури и на единолично държавно администриране в индустрията.

Прекомерни неясни регулации в свързано законодателство и подзаконови нормативни актове, създаващо условия за „сив „сектор, неспазване на пазарни и законови изисквания.

Перспективи и възможности за развитие на сектора на частните услуги за сигурност в България

Първо – ясно очертаване на услугите попадащи под тази сигнатура; към момента те не са описани като терминология, което от своя страна води до разпиляване на компаниите и невъзможността им да бъдат обединени в браншови организации и да бъдат представлявани, идентифицирани и защитавани.

Второ – създаване на законодателна база, след анализ на нормативната налична, свързваща и обединяваща определени сигнатури; За отделните направления и бизнес дейности има различни нормативни и поднормативни актове, които понякога водят до противоречиви тълкувания и не са функционални.

Трето – създаване на условия за бизнес и изисквания към лицата опериращи в този бранш; Липсата на такива от своя страна води до нарушена бизнес среда, нарушено качество на услугите, нарушен контрол и последици.



Четвърто – Улесняване на организацията за взаимодействие и контрол на сектора както помежду си така и със съответните отговорни институции.

Пето – създаване на условия за плавен преход към единна регулация в сектора - след определянето на неговия обхват и терминология.

## **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

**(1) Доц Христо Иванов – „Бизнесът Частна Охранителна дейност”**

**(2) ПРАЙД, Феръл: Маркетинг: концепции и стратегии**, издателство Форком

**(3) [http://www.ssrnetwork.net/document\\_library/detail/3978;/regulating-private-security-companies-in-europe-status-and-prospects](http://www.ssrnetwork.net/document_library/detail/3978;/regulating-private-security-companies-in-europe-status-and-prospects)**

**(4) Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper – №20 Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects;**

**(5) „Вътрешна стратегия за сигурност на ЕС** <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:BG:PDF>

**(6) Директива за услугите на ЕС** [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/background\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/background_en.htm);

**(7) КоЕСС – Европейска Конфедерация на услугите за сигурност** <http://www.coess.org/>

**(8) Програма за действие за укрепване на европейския отрасъл на сигурността** <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/863&format=HTML&aged=0&language=BG&guiLanguage=en>

**(9) Recommendations for the regulation of domestic PMSC services within the CE** p 35

**(10) Small Arms and Light Weapons and Private Security Companies in South Eastern Europe: A Cause or Effect of Insecurity**, South Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons

**(11) SEESAC**

**(12) Данните НСИ**

**(13) БСК Секторен анализ на дейности по „Охрана и разследване”** автор: Татяна Иванова

## ХАКЕРИТЕ МЕЖДУ СИГУРНОСТТА В И ИЗВЪН КИБЕРПРОСТРАНСТВОТО

Пламен А. Атанасов

докторант, Факултет по журналистика и масова комуникация,

Софийски университет „Св. Кл. Охридски“

atanasovp@abv.bg

**АНОТАЦИЯ:** Хакерите не са само обикновени крадци на информация, а специфичен деструктор на взаимоотношенията в уеб пространството. Хакерите блокират възел от комуникационната мрежа и предизвикват комуникационен вакуум. Те се използват като част от уеб инструментариума за промяна на масовите нагласи, а когато действат самостоятелно се ограничават до добиване на изгода чрез: кражба на информация, на финансови средства от електронни сметки, на чужд престиж и др. По логиката на действието, хакерските намеси са диференцирани по видове и е разкрита зависимостта, че въпросните интервенции не са, изолирана в рамките на киберсигурността заплахата, а са естествено, уеб базирано разширяване на нарушенията в социалното взаимодействие. Поради създадения комуникационен вакуум, хакерските поражения често причиняват на организациите загуби, чиито размер значително превишава придобитото от изпълнителите. Въпреки виртуалната проява, хакерите са реални извършители и изпълняват реални интервенции, планирани в пространството извън Интернет. Особено висока е заплахата от хакване за някои институции, за сайтовете на публични личности и организации, за уеб базираните системи за онлайн разплащане или друг трансфер на финансови средства или конфиденциална информация. Разработката показва, че най-ефективно противодействие е превенцията на хакерското действие, изразена в пълноценна софтуерна защита и адекватно организирани правила за комуникационно поведение в уеб.

**КЛЮЧОВИ ДУМИ:** хакери, сигурност, киберсигурност, институции, организации

## HACKERS BETWEEN SECURITY IN AND OUTSIDE THE CYBERSPACE

Plamen A. Atanasov

*Hackers are not only conventional thieves of information, but a specific destructor of the interactions in the webspace. When hackers block a junction in the communication network, they induce a communication vacuum. Hackers are real perpetrators and conduct real interventions planned outside Internet. Especially serious is the threat of hacking of the sites of some institutions, social figures and big organisations.*

**KEYWORDS:** hackers, security, cyber security, institutions, organisations

Профилът на компаниите и институциите застрашени от хакерска интервенция е не по-малко интересен от този на самите хакери. При това, определянето му е от



съществена полза за осъществяването на евентуална превенция на нежелани на-меси, реализирани по онлайн базираните комуникационни канали. Причината е проста – самите хакерски действия са израз на естествено разширяване на някои криминални практики, настъпило след широкото навлизане на Голямата мрежа в почти всички социални сфери.

Не е тайна, че живеем в информационно доминиран свят, където глобализацията е силно напреднала, а комуникацията е разширена в уеб пространството. В същото време, мрежата на комуникационна свързаност, макар и обхванала света, както и значително по-бърза се описва по известни зависимости. Сред тях съществува и едно съществено свойство – когато се премахнат всички конекции от и към една точка, изолираният възел престава да съществува. Това свойство мигрира и в социалните взаимоотношения в реалността. С развитието на уеб пространството става възможно бързото изолиране или свързване на възел от комуникационна мрежа и за бързото създаване на виртуален, несъществуващ в реалността комуникатор, който частично и относително дълго, т.е. толкова колкото е необходимо за постигането на предварително набелязан сценарий, изпълнява убедително предварително зададените му функции и видоизменя мрежата в съответствие с целта, поради която е създаден. Привидно малко, привидно безобидни, двете особености извеждат на преден план сред актуалните проблеми на ежедневието въпросите: Каква реакция е необходима, за да се запази функционалността на мрежата във физическата реалност?; Как да се предпазят комуникаторите от изолиране и от откъсване, така че да запазят и развиват стратегическата си същност в обществото: мисия, визия и присъща дейност [14, 17]? В този план внимание привличат както субектите, които разполагат с потенциалните възможности за прекъсване на мрежата на взаимосвързаност, така и потенциалните засегнати.

## 1. ХАКЕРИТЕ

Тези, които „чупят“ мрежата от канали за информационен пренос се наричат хакери. Думата е неологизъм и произлиза то английския глагол *hack* – чупя. Формално погледнато, терминът описва онези потребители в уеб, които изолират или осезаемо нарушават свързаността на възел от онлайн базираната комуникационна мрежа. Така се реализират: кражби на информация, кражби на финансови активи, подмяна и блокиране на функции, както и евентуално прикриване на следи. Хакерите винаги постигат някаква изгода: 1.) материална – крадат и препродават информация, финансови активи и други или 2.) нематериална – добавят към репутацията си активи, като изразяват несъгласие, протестират или впечатляват с уменията си.

Съществуват и други нарушители на цялостта на онлайн комуникацията – троловете. Те, не се ограничават единствено с колизии в мрежовата взаимосвързаност, а създават собствен комуникационен възел, от който емитират съобщения



обезпечаващи някаква предварително режисирана очертана подмяна на масови очаквания и настроения. В този смисъл, троловете съществено се отличават от хакерите и не са предмет на настоящата разработка.

Профилът на хакерите показва, че това са хора, които разполагат със съответната компетентност и достъп до техника, за манипулиране на протоколите за свързаност в глобалната, уеб базирана комуникационна мрежа. Това не включва единствено познатия ни свят на дискурса в Интернет, а и „тъмната страна“ на Мрежата – онази, която не се вижда със софтуер от типа на обичайните и масово разпространени браузъри или уеб експлоръри. Въпреки необичайността си, тези умения и възможности стават все по-масово достъпни и разпространени, което означава, че потенциално все повече участници в онлайн комуникирането отговарят на съответното профилиране.

Възниква проблем: притежаваните квалификация, техника и активността в Мрежата са все по-неефективен критерий за идентифициране на потенциални хакери и реализиране на евентуална превенция. Още повече, че хакерството, както и кебрпрестъпността не изискват притежаване на гениални възможности или магически компютърни умения, а познаването на спецификите по свързаността в Мрежата на уеб [19].

Като евентуално решение за превенция и като приложим се очертава подходът, при който приоритетно се отчита мотивацията на съответната намеса. Това ограничава търсенето в полето на потенциалните засегнати. Техният брой не е толкова голям, колкото изглежда.

Наблюдението върху активността в Интернет показва, че прекъсванията, реализирани от хакери не се отличават с високо разнообразие на търсения ефект, а самите мотиви съвпадат с някои от познатите ни и съществуващи отдавна извън Интернет. Поне на този етап, в зависимост от резултата, най-общо хакерските действия се ограничават в следните видове:

- хакване с цел кражба на информация: Вероятно това са едни от първите хакерски прояви. Става дума просто за разширяване на джебчийския инструментариум с възможностите, осигурени от информационно технологичния напредък. Стойността на присвоеното става по-голяма, извършването е по-трудно за разследване, тъй като извършителите се прикриват в условията на напредналата вече глобалност, не признават граници и други локални и етични ограничения. При тези нови по механизъм на извършване, но не и по мотив кражби се създава колизия в комуникационната свързаност на потърпевшата организация и през вратичката (гейта) на пробива се източва информация която по-късно се продава. Типичен пример са кражбите и последващото търгуване на банкова информация – активност, която разтърсва швейцарските трезори в началото на второто десетилетие на 21 век. След като данъчните служби на Германия закупуват първият диск с такива данни, се разраства истинска епидемия от изнасяне на банкови тайни. Лю-



бопитна подробност е, че подобна изненада за укриващите доходи в Швейцария е прогнозирана цял век преди посочената вълна. Ето извадка от изказването на френския министър на финансите от 1907 година Жозеф Кайо:

„Обикновено не разгласявам на всеослушание плановете си (...) нито преговорите, които водя, но призовавам сънародниците си, които, стискайки акциите си под мишница, ще тръгнат с бърза крачка към Швейцария (...) да не се учудват, ако след известно време бъдат изненадани. При всички положения мога да им кажа със сигурност, че изготвянето на споразумения [за обмен на данъчна информация] е само въпрос на време. Някой ден такива споразумения със сигурност ще бъдат постигнати“. [5]

Явно наличието на пазар за информацията скрита в банковите трезори съществува отдавна. Идеята за открадването не е „запазена марка“ на хакерите, а действието им определено не е рожба или свръхестествена възможност, осигурено от киберпространството или дигиталните технологии.

Кражбите на дигитална информация имат и добри страни – насочват вниманието на финансовите институции, а и на останалите корпорации към необходимостта от повишаване на сигурността на информационните системи – нещо, което поради бързото развитие на технологиите и поради необичайността на дигиталното натрупване и колектиране на информация е подценявано или поне недобре развито дори и в наши дни. Просто технологиите се развиват по-бързо от възможността за преценка на създадените опасности.

Днес хакерското действие от подобен тип еволюира в директно присвояване на финансови средства, чрез уязвяване на информационните канали, по които се пренасят протоколите за финансови трансфери – подправяне на електронни карти, източване на сметки, кражба на стоки чрез пренасочване на покупките и т.н. Необходимо е следното отбелязване: Едва ли е възможно определянето на размера на всички кражби. Опасявайки се от отлив на клиенти и разчитайки на направените застраховки, е основателно подозрението, че голяма част от финансовите институции избягват огласяването на съобщения за това, че информационната им система е разбита.

На опасност от присвояване са изложени не само банките, но и всички онлайн опериращи с финанси или стоки компании или институции. Такъв пример е хакерското блокирането на продажбата на билети за европейското първенство по баскетбол през 2013 с една единствена цел – спекулативно да повишат цените на билетите (на черния пазар цените отскочат неимоверно) и съответно да реализират печалба [9];

**- хакване с цел изразяване на протест:** Тези случаи са популярни напоследък. По една или друга причина организациите допускат грешки не само в действията си, но и в публичната си комуникация, която по дефиниция осигурява адекватност на отношенията между компанията или институцията и заобикалящите я пред-

ставители на обществото. Не толкова провалите или неприятните за аудиторията промени в присъщата дейност, колкото грешките при тяхното обясняване водят до спад на публичното доверие, от там – до рязко негативиране на репутацията и до възникването на остро обществено недоволство, което прераства в протести. Но протестът също е част от масовата комуникация и при днешната висока степен на онлайн активност, мигрирането му в уеб пространството е неизбежно. Това става с помощта на хакерите, които най-често блокират корпоративната страница. Изборът на поражението не е случаен. Както показват данните от наше емпирично социологическо изследване, проведено сред студенти от различни университети в България, Румъния и Франция, близо 60% от анкетираните отговарят, че когато търсят информация за фирми, се обръщат към корпоративната страница на компанията. Изследването е непредставително, но по същността си е демоскопско и позволява допускането, че подобен вид хакване е особено ефективен подход за изразяване на протест пред широк кръг от аудиторията. Потвърждение е отзвукът, който намират в медиите новини като тези: за подмяна на началната страница на ДКЕВР, когато в началото на 2015 г. в едно от електронно-определителните дружества - ЕнергоПро правят грешка и изпращат по два пъти сметката на клиентите си [13, 6, 3]; за анимацията с пачки банкноти и танцуващи под звуците на чалга човечета, която изненадващо се отваря пред онлайн потребителите вместо началната страница на НАП, когато тъкмо е въведена разпоредбата за т. нар. данък уикенд [1, 7, 16]; за танцуващите министър на образованието и политици около ориенталска софра, когато от съответното министерство се появяват сигнали за ревизиране на уроците по история, засягащи късното средновековие и липсата на независимост на Балканите [2] по онова време и още много други.

**- хакване с цел осветяване на конфиденциална информация и последващо направляване на поведението на засегнатата организация:** По същество, при тези случаи отново става дума за кражба на информация, но този път тя не се продава, а се обезценява. Заплащане вероятно има, но от поръчителите. Самата информация се определя като конфиденциална, т.е. такава, която според съответната нормативна база не подлежи на класифициране, но засяга интересите и плановете на организацията. Пример за такава намеса е изпращането на 10 декември 2015 г. на и-мейл от името на политическата формация „Демократи за силна България“, който минути по-късно е определен като фалшив от централата, посочена като подател. Ефектът не е толкова безобиден. В съдържанието на писмото се казва, че политическата формация оттегля доверието си и изтегля всички свои министри от правителството. Поддържайки неяснота по плановете си за такъв ход, представителите на съответните партии поддържат напрежение в преговорите по актуалните по онова време въпроси от обществения дневен ред. Фалшивото писмо принуждава политиците от Движението да отрекат информацията. Така те на практика декларираат подкрепата си за партньорите в правителството и това окончателно елиминира възможността за търсене на отстъпки посредством



заплахата за предизвикване на криза. Действието е типична хакерска проява, тъй като въпреки че засяга масови нагласи, не променя идеология и се реализира с един ход, без характерната за троловете цикличност;

**- хакване за блокиране на присъщата обществена функция на институции:**

Понякога това се случва и непредвидено. Дължи се на допуснати пропуски в техническото и технологичното осигуряване. Такива случаи са в Търговския регистър в Агенцията по вписванията, който през 2011 г. се срива поради непредвиденото повишаване на заявките за достъп и проверка на данни, предизвикано от оповестяване на планове за въвеждане на заплащане при правене на справки и поради липса на капацитет за съхраняване на данните [11].

Такива пропуски трудно се предвиждат и никоя организация не е застрахована от тях. По-опасни са съзнателно предизвиканите сригове. Те са по поръчка и целят компрометиране на способностите, най-често на институции, за изпълняване на присъщи действия. Подобни интервенции също подлежат на овладяване, което доказват действията на Информационно обслужване АД по време, когато осигуряват софтуерното обезпечаване и свързаност за провеждането на Местни избори и национален референдум - 2015 г. Тогава въпросът от референдума е за електронното гласуване и това обстоятелство превръща техническите и информационни системи, осигурени и поддържани от „ИО“ АД, в потенциална цел за недобронамерени действия. Само за 10 часа са подадени 275 пъти повече от обичайните за цял ден заявки за достъп до страниците. За сравнение, подобен случай е регистриран през 2013, когато за цял месец са подадени 44 пъти по-малък брой искания за достъп до услуга, отколкото само за последните 10 часа. [8] Специалистите от ИО АД се справят успешно с атаката и това още веднъж доказва, че най-добрата превенция са високата компетентност на служителите и недоценяването дори на най-невероятните атаки.

**- хакване за демонстриране на възможности:** Такива прояви са едни от най-неприятните. Страната ни става пионер в тази област, когато през 2001 г., умело е пробита страницата на Президентството [10]. Хакът е извършен от млад специалист, целящ да покаже, че е по-добър професионалист от наетите в държавната институция. Успява - пред хората отпада съмнението, че в президентството работят по-малко способни експерти. Такова настроение не е съвсем коректно. Поради социално психологическите особености, свързани с емоционалното доминиране и склонността към безкритично приемане на негативизма, хората забравят, че е много по-лесно да разбиеш нещо направено, отколкото да го изградиш. На подобни интервенции са изложени предимно големите компании и държавната администрация. Причината е, че тези организации винаги са в центъра на общественото внимание

**- случайни хакове или хакване за прикриване на следите:** Хакерите осъзнават, че проникванията им са незаконни и е съвсем естествено, че работят за прикриването на своите действия. Това не се ограничава единствено до скриване на IP-

адреса на извършителя на интервенцията, а включва много по-сложен комплекс от мерки. Една от тях е прикриването на целта, с която е извършено хакването. В тези случаи хакерите скриват „мишената“ чрез еднотипно предизвикване на колизия в множество поразени субекти, но обикновено кражбата на информация се реализира само в един от тях. Това обяснява огромния брой софтуерни вируси, които са се превърнали в естествена част от хабитуса на Голямата мрежа.

**- хакване срещу подривни терористични формирования. Защита на демократични ценности:** Определянето тази група хакове е съвсем условно, защото с такива хакери се срещаме не само в страните от Демократичния свят. ИДИЛ също работят в това направление и съвсем основателни са опасенията, че голяма част от вербуваните европейци са спечелени чрез онлайн комуникиране. Всъщност, в Интернет тече истинска борба за овладяване на информационните мрежи на отделните организации, независимо дали става дума за компании, институции, държави или съюзи. Дълбочината, дезориентацията, сложността и размерът на проблемите прозират в цитата от разработката на Питър У. Сингер (Peter W. Singer) и Алън Фридман (Allan Friedman):

„независимо от структурните причини, китайските анализатори бързат да се отгласнат от репутацията на страна, която злоупотребява с кибер власт [...] Представители, заемащи правителствени длъжности заявиха през 2011 г., че Китай е една от жертвите на някои от 34000 кибератаки от САЩ, а през 2012 г. цифрите ескалира до такава степен, че сами по себе китайските военни обекти са били мишена на американски източници почти 90 000 пъти.“[23]

Такива атаки излизат извън рамката на криминалното действие и на хакерските похвати, поради което проблематиката се разширява в полето на хибридните войни и информационните аспекти в сигурността на държави и съюзи. Категоризирането на действията като хакване или защита е затруднено от факта, че самата атакувана структура също използва хакерски прийоми за изграждане на своята визия и за завладяване на позиции в пространството на дигиталната комуникация. Такъв пример са групата „Стражи на ислямската революция“ (Iran's powerful Revolutionary Guard military force), използвани от Иран за разбиване на пароли при опити за проникване в пощи и сайтове. През м. ноември 2015 г. е регистрирана особено висока активност на техни атаки срещу администрацията на САЩ [22, 15].

## 2. ЗАСЕГНАТИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Представянето на хакерите и разделянето на действието по вида на постигнатия ефект показва, че търсенето на потенциални хакери е далече по-трудно от определянето на субектите застрашени от хакерска атака. Профилът на застрашените организации показва, че особено застрашени са:

**- финансовите институции и компаниите, които се занимават с онлайн**



**продажби:** Съвсем естествено е допускането, че те подлежат по всяко време на хакване с цел придобиване на материална изгода (информация и продаването ѝ или директно пренасочване по дигитален път на финансови средства). Съобщенията със съответната финансова информация протичат най-често по така наречените VPN мрежи. Тези частни нетове остават скрити за обичайните потребители на Интернет, но предизвикват хакерски интерес и по тази причина също са осигурени с висока степен на защита. Институциите от сектора отделят все по-голям ресурс в тази посока, но въпреки това, пробиви се реализират. Хакерите проникват в комуникационната мрежа на засегнатите финансови институции, променят програми и в подобие на известните и извън уеб криминални практики: теглят неоторизирано (от банкомати) или извършват транзакции към новооткрити сметки в други банки. В края на 2013 г. руската компания за интернет сигурност „Касперски Лаб“ (Kaspersky.com) публикува информация за разкриване на хакерска група, `източила` повече от 1 млрд. ам. долара (USD) от сметки на вложители. Според информацията на БТА са крадени суми от авоари, намиращи се в повече от 100 банки, разположени в поне 30 страни. [4];

- **държавните институции:** Те винаги са в центъра на вниманието и дори неволно се оказват блокирани от повишени заявки за търсене, какъвто пример е случаят с Търговския регистър у нас. По-опасни са съзнателно причинените интервенции, които целят компрометиране на престижа на специалистите работещи в институцията (случаят с Президентството), изразяване на несъгласие (НАП и Министерство на образованието) и блокиране на присъщата дейност (централната избирателна комисия чрез блокиране на системите на ИО АД) и т.н.;

- **корпорациите и институциите допуснали грешки или привели в изпълнение предвидено неприятни за широк кръг хора действия:** В тази категория попадат и компаниите, които предвиждат масови съкращения, ангажирани са в реструктурирането на утвърдили се в публичността обекти и т.н. От обичайната практика, която по никакъв начин не се свързва с Интернет, знаем, че в такива моменти е повишена опасността от провокации. В днешните комуникационни условия, неподвиждането на повишена опасност и от хакерска интервенция по време на такива събития, все повече се очертава като съществена управленска грешка. Просто хакерските действия са едно разширяване, усъвършенстване на възможностите за кражби, инциденти и предизвикване на колизия в мнението на обществото. Това показва, че както организациите охраняват собствените си материални активи, с не по-малко усърдие трябва да защитят и виртуалното си присъствие в Интернет.

Такъв пример, като че ли се наблюдава при действията на английската банка Нат Уест (Nat West), когато хакер спира информационните системи на институцията през 2105. От медиите не става ясно реализирана ли е кражба на финанси или не, но че има загуби от спирането на функционалността е безспорно. Полицията разкрива извършителя – 18 годишен ученик от горните класове от Стокпорт. БиБиСи



уточнява, че той е обвинен също за атаки: срещу някои мултинационални компании, сред които Водафон и Амазон; срещу Нетфликс, самата БиБиСи и др. [20] Това хакване не изглежда по-различно от обичайните, ако описанието се ограничи до самия извършител, но когато вниманието се насочи към поразеният субект, прави впечатление следният детайл: От информация в сайта 4-traders.com става ясно, че от 2015-та до септември 2017 г., в Северен Уелс има вълна от закриване на банкови офиси: Барклис (Barcleys) – 3 бр.; Нат Уест – 20 бр.; ЕйджЕсБиСи (HSBC) – 20бр.; Йоркшир Банк (Yorkshire bank) – 3 бр.; Сантандер (Santander) – 1.[18] Не е трудно да се забележи, че Нат Уест и ЕйджЕсБиСи са начело в списъка, като при това, броят на офисите, закрити от всяка от на двете банки драстично надвишава този на останалите финансови институции. Ако другите закриват от едно до три представителства, то при Нат Уест броят е двадесет. Ние не знаем дали е доказана връзка между спирането на банковите системи и посоченият факт. Не знаем дори дали съществува такава, но на фона на кризата в Северен Уелс, хакването на Нат Уест едва ли е неочаквано. Според логиката на хакерството, случаят в Нат Уест твърде се доближава до публично изразяване на недоволство или до желанието за също толкова публично демонстриране на умения

Съвсем логично се прокрадва мисълта, че хакерският акт не следва да се обяснява единствено с мистичността на киберпространството и изненадите му. Естествено свързаността с действията на поразените е трудна или дори невъзможна за доказване, но това не е повод при определени обстоятелства да не се очакват атаки срещу информационните системи и да се ограничава квалификацията на евентуална интервенцията до хулиганска проява, само че извършена онлайн;

**- компании и институции, както и персонални потребители, поразени за прикриване на следи от хакерско проникване в друг кибер ресурс:** Такива атаки са трудно прогнозируеми, но самото хакерство вече е във фаза на широко разпространение и постоянната защита е задължителна. Къде по-ефективно и ефективно, къде – не, такава се реализира навсякъде. Едва ли съществува компютър без антивирусен, антиспамов и антифишингов софтуер.

### 3. МОМЕНТЪТ НА ХАКВАНЕ И СЛАБОСТИ В ЗАЩИТАТА СРЕЩУ ХАКВАНЕ

Вече е ясно, че когато организацията е изправена пред необходимостта от провеждане на непопулярни действия или е извършила публично забелязана грешка, вероятността от хакване е най-висока. Привидно логично, това не означава, че в тези моменти се извършва и самото хакване. Не е лишена от основание хипотезата, че пробивът на системите на компаниите и институциите се извършва много преди акта на осветляване на кибератаката. Известно потвърждение осигурява наличието на огромно количество софтуерни вируси, някои от които са наречени (незнайно от кого и кога) „фишинг“ (англ.- зарибяване) и т.н. Допускането, че съществуват хакерски групировки, които предварително си отварят порт





към информационните системи на организацията се потвърждава и от факта, че понякога киберпроникването се реализира твърде често и вероятно – по еднотипен начин. Такъв пример е посочената вече подмяна на страницата на ДКЕВР. В разстояние на един-два месеца хакерските атаки са две (08 януари и 30 януари) и изглеждат еднотипни[12]. Възможностите за постигане на такъв ефект са: 1.) или хакерите направили пробива са много по-способни от специалистите на компанията, което не е учудващо, тъй като която и да е корпорация не е в състояние да наеме всички способни специалисти по изчислителни и комуникационни системи, или 2.) софтуерният пробив е извършен веднъж, останал е неоткрит, а след това е използван и за следващата интервенция.

Едва ли съществува универсална рецепта срещу хакове, но сред необходимостите се очертават:

1.) корпоративното осъзнаване, че специалистите, вкл. и тези в сферата на информационните и комуникационни технологии имат непрекъснати текущи задачи по наблюдение и поддържане (ъпдейтване, профилактика и т.н.) на софтуера и хардуера, както и че се нуждаят от непрекъснато повишаване на квалификацията. В днешните условия на интензивна и неизбежна комуникация в Интернет тези експерти са ключов персонал и се изграждат както в университетите, така и в самата организация, където се профилират в съответствие със специфичната дейност на компанията или институцията и в рамките на наличния софтуер и хардуер. Неправилното отношение към осигуряването на дигиталното комуникиране на организацията води до пропуски, които се реализират от най-неочакваните служители или по най-неочакван начин. Такъв пример е вероятно най-нашумялата от споменатите кражби на банкова информация в Швейцария, реализирана от Ханс Кибер. Той твърди и е осъден за това, че просто е подменил архивната магнитна касета с данни с еднотипна, но празна.[21] Грешката е очевидна – някой в банката е допуснал информацията с имената, сметките и транзакциите на вложителите да се разнася не само без охрана, но и без наблюдение из помещенията на институцията. В същото време, за хартиените носители се прилагат какви ли не мерки за сигурност;

2.) необходимостта от ясни правила и спазването на стриктна комуникационна дисциплина, когато се използват вътрешната и външната компютърна мрежа на организацията. Хакерите не са само случайни играчи в киберпространството, а хакове извършват и вътрешни за организацията хора, които волно или неволно уязвяват или застрашават информационната сигурност на компанията. За предотвратяването на такива сригове са необходими точни указания, как, от кого, до каква степен се използват лични и фирмени ресурси за комуникация. В повечето случаи едва ли е логично и оправдано спирането на достъпа до Интернет и ограничаването на служителите в интранет, но допускането на използването на популярни, общодостъпни и най-често безплатно платформи, например на електронна поща от типа на абв (abv), джи-мейл (g-mail) или яху (yahoo), или на социалните онлайн мрежи не за частна, а за вътрешна корпоративна свързаност или за ко-

муникация с бизнес партньорите е неприемливо. Не само защото в лицензното споразумение, което почти никой не чете, пише, че платформата се използва не за бизнес, а за лични цели, но и защото сигурността на тази платформа не предвижда да защитава гейтовете към вътрешната корпоративна мрежа от външна интервенция.

3.) редовното отчитане на трафика от и към организацията, както и промяната на заеманият обем от паметта за съхранение, който заемат инсталирания софтуер и колектираната информация. При резки промени в показателите или при необясними „бъгове“ е логично търсенето на причината и допускането, че става дума за подготовка на евентуална хакерска намеса. Едва ли е необходимо уточняването, че наличието на антивирусен софтуер и хардуер е неизбежно за осигуряването на функциониращо и сигурно онлайн присъствие на организацията.

#### **4. НЯКОИ ПРОГНОЗИ**

Хакерството все повече губи мистичния си ореол и все по-ясно се очертава като форма на възможностите за увреждане на корпоративни и лични интереси, предизвикано от разширяването на комуникацията в уеб пространството.

Хакерските действия за кражба на информация едва ли ще намалеят, но хаковете за търсене на изява или за изразяване на несъгласие и протест срещу организационни действия ще предизвикат активизиране и прецизиране на ПР дейностите и публичната комуникация, като форма на дейност за повишаване на доверието и постигане на всички произтичащи позитиви.

Всички големи компании имат присъствие в Интернет и броят им едва ли ще се променя драстично. При тези условия, нелегалният пазар на хакерски услуги и придобивки едва ли ще се разраства, което предрича развиването на силна вътрешна конкуренция между хакерските групи и естествено предотвратяване на нарастването на броя им, за сметка на повишаване на уменията за хакване.

#### **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Хакерското действие се дължи на естествено продължение на известни и преди появата на уеб престъпни подбуди, които също са разширени в киберпространството.

Хакерството и киберизвършваните престъпления се развиват заедно с разширяването на комуникацията в уеб пространството и с напредъка на технологиите.

Превенцията на хакерското действие и защитата на организациите не се ограничава само до търсене на възможните хакери, а включва с не по-малко значимост и определянето на вероятните пострадали, както и на някои критични моменти, зависещи от поведението на компанията или институцията.



## БИБЛИОГРАФИЯ:

- 1. Актуално.ком [online].** И НАП падна жертва на находчива хакерска подигравка, 10.02.2016 [viewed 29 Feb.2016]. <[http://interest.actualno.com/i-nap-padna-jertva-na-nahodchiva-hakerska-podigravkanews\\_523046.html](http://interest.actualno.com/i-nap-padna-jertva-na-nahodchiva-hakerska-podigravkanews_523046.html)>
- 2. Актуално.ком [online].** Хакнаха сайта на МОН с провокативен колаж с Кунева, 09.02.2016 [viewed 29 Feb.2016]. <[http://topnews.actualno.com/haknaha-sajta-na-mon-s-provokativen-kolaj-skuneva-news\\_522910.html](http://topnews.actualno.com/haknaha-sajta-na-mon-s-provokativen-kolaj-skuneva-news_522910.html)>
- 3. Блиц [online].** Хакери: „Шах и мат“ за ДКЕВР. 30.01.2015.[viewed 29 Feb.2016]. <<http://www.blitz.bg/news/article/316704>>
- 4. Вести.бг [online].** Хакери откраднали близо 1 млрд. долара от банки по целия свят. 16.02.2015. [viewed 08 Feb. 2016]. <<http://www.vesti.bg/pari/hakeri-otkradnali-blizho-1-mlrd.-dolara-ot-nad-100-banki-6031742>>
- 5. Гюе, С. Деветте живота на швейцарската банкова тайна.** Електронно издание на в. Монд дипломатик [online]. 02.02.2011 [viewed 25 Feb. 2016] <<http://bg.mondediplo.com/article700.html>> По: Guérin, Roger. Des ententes internationales pour la répression des fraudes fiscales (Международни споразумения за наказване на данъчните измами), Giard et Brière, Париж, 1910.
- 6. Дарикнюз [online].** ДКЕВР решава за санкции срещу Енерго-ПРО, хакери удари-ха сайта на комисията. 30.01.2015 [viewed 29 Feb.2016]. <[http://dariknews.bg/view\\_article.php?article\\_id=1389619](http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=1389619)>
- 7. Дир.бг [online].** Хакери пуснаха ключа с пачки в сайта на НАП. 10.02.2016.[viewed 29 Feb.2016]. <<http://dnes.dir.bg/news/hakeri-nap-site-21683736>>
- 8. Информационно обслужване АД [online]** „Информационно обслужване“ се справя с безпрецедентна по своя мащаб DDoS атака, 25.10. 2015 г.[viewed 30.10.2015] <http://www.is-bg.net/bg/pubs/2/77>.
- 9. Йолчев, Ивайло, Димитър Пенев, Владислав Стоянов. Хакери удари-ха полуфинала . Стандарт [online].** 16.10.2015. [viewed 11 Aug. 2016]. <<http://paper.standartnews.com/bg/article.php?d=2015-10-16&article=233641>>
- 10. Калинов, Павел. Хакнаха сайта на президента. Вести.бг [online],** 17.01.2001.[viewed 13 Aug. 2016]. <<http://www.vesti.bg/novini/haknaha-sajta-na-prezidenta-33820>>
- 11. сп. Компютързуърлд (Computerworld) [online].** Паника от идеите за спиране на достъпа до търговския регистър срина сървърите. сп. Computerworld, 25.03.2011[viewed 29 Jan. 2016]. <[http://computerworld.bg/35018\\_panikata\\_ot\\_ideite\\_zh\\_spirane\\_dostapa\\_do\\_targovskiya\\_registar\\_srina\\_sarvarite](http://computerworld.bg/35018_panikata_ot_ideite_zh_spirane_dostapa_do_targovskiya_registar_srina_sarvarite)>
- 12. Медиянул.бг [online].** Хакерска атака срещу сайта на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране. 08.01.2015 [viewed 29 Feb.2016]. <<http://www.>

mediapool.bg/hakerska-ataka-sreshtu-saita-na-darzhavnatakomisiya-za-energiyno-i-vodno-regulirane-news229061.html>

**13. Медияпул.бг [online].** Хакери атакуваха сайта на ДКЕВР. 30.01.2015 [viewed 29 Feb.2016]. <<http://www.mediapool.bg/hakeri-atakuva-ha-saita-na-dkevr-news229957.html>>

**14. Минцбѐрг, Генри.** Структура в кулаке: создание эффективной организации. Пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. Санкт Петербург: Питер, 2004.

**15. НоваТВ [online].** Ирански хакери зачестиха атаките срещу САЩ . 05.11.2015 [viewed 07 March 2016]. <<http://novanews.novatv.bg/news/view/2015/11/05/129524/ирански-хакери-зачестиха-атаките-срещу-сащ/>>

**16. в. Труд [online].** Проверяват кой хакна сайта на НАП. 10.02.2016.[viewed 29 Feb.2016]. <<http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=5292245>>

**17. Христов, Чавдар. Войната на идеите.** София: СУ „Св. Климент Охридски“, 2014

**18. 4-traders.com [online].** Over 50 North Wales banks lost in just three years. 09.09.2017. <<http://www.4-traders.com/BARCLAYS-9583556/news/Over-50-North-Wales-banks-lost-in-just-three-years-25090969/>> [viewed 20 Sept 2017]

**19. Baraniuk, Chris. It's a myth that most cyber-criminals are 'sophisticated'. [online]** BBC News, 26 Jul 2017. [viewed 20 Sep 2017] <<http://www.bbc.com/future/story/20170726-why-most-hackers-arent-sophisticated>>

**20. BBC News [online].** Stockport student charged over global cyber attacks. 03 Jul 2017, Manchester. [viewed 20 Sept 2017] <<http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-40484890>>.

**21. Kiber, H. Der Furst. Der Dieb. Die Daten [online].** [viewed 20 May 2016] <[http://blog.boersennews.de/customs/uploads/2010/08/DerFuerst\\_DerDieb\\_DieDaten.pdf](http://blog.boersennews.de/customs/uploads/2010/08/DerFuerst_DerDieb_DieDaten.pdf)>

**22. Solomon, Jay. U.S. Detects Flurry of Iranian Hacking.** The Wall Street Journal [online] , 04.Nov.2015 [viewed 07 March 2016]. <<http://www.wsj.com/articles/u-s-detects-flurry-of-iranian-hacking-1446684754>>

**23. Singer Peter W. , Allan Friedman.** Cybersecurity and cyberwar : what everyone needs to know (Published in the United States of America). New York: Oxford University Press, 198 Madison Avenue, New York, NY 10016, 2014 ,p. 139



## НОВОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ТЕРОРИЗМА

Ралица И. Друмева

България, град Варна, улица Генерал Скобелев №19, вход 6,  
етаж 3, апартамент 36, Mail: ralicadrumeva@gmail.com

*АНОТАЦИЯ: Как да се противопоставим на радикализацията и тероризма в Европейския съюз и Република България. Каква е същността на българската стратегия? Какви правни промени са настъпили от тази стратегия? Приложими ли са? Дали стратегията и плановете предлагат реални решения за справяне с основния проблем на радикализацията и тероризма? Какви са основните предпазни мерки, които правителството на България ще предприеме срещу бъдещи актове на радикализация и тероризъм?*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: радикализация, тероризъм, стратегия, национална сигурност, защита, противодействие, териториална цялост, превенция, политика, реформи, правна уредба, международна сигурност*

### NOVELTY IN LEGISLATIVE POLITIC OF REPUBLIC OF BULGARIA IN OPPOSITION TO TERRORISM

Ralica I. Drumeva

*ABSTRACT: How to oppose to radicalization and terrorism in the European Union and Republic of Bulgaria. What is the essence of Bulgarian Strategy? What legal changes came from this Strategy? Are they practicable? Does the Strategy and following Plans offer a real decisions to carry out with the main problem of radicalization and terrorism? What are the main security precautions which the government of Bulgaria will take against future acts of radicalization and terrorism?*

*KEY WORDS: radicalization, terrorism, strategy, national security, protection, counterreaction, territorial integrity, prevention, policy, reforms, legal regulation, international security*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Измененията в средата за сигурност в световен мащаб през 21-ви век налагат един нов стандарт на живот, за който трябва да бъде създадена адекватна правна рамка, която да обезпечи ценностите на демократичните общества, да защити правата и свободите на европейските граждани и същевременно да ограничи посягателствата върху националната сигурност.

През месец ноември 2015 година в Министерски съвет на Република България се предлага за приемане стратегически ръководен документ, свързан с общите усилия на международната и в частност европейската общност за справяне с международния тероризъм. Става дума за Проект на Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма и план за нейното реализиране. Тази активност на управлението на страната в публичното ни пространство остана някак в сянка. Не бе отразен широко, както в други случаи, процесът на създаване, обсъждане на проекти, публични дискусии с експерти и академичната общност преди внасяне на проекта в Министерски съвет, нито бяха оповестени публично и поименно участниците в екипа по написването ѝ.

С Решение № 1039 от 30 декември 2015 година, Министерски съвет приема Стратегия за противодействие радикализацията и тероризма (2015-2020г.), план за изпълнението ѝ възлага изпълнението на дейностите от плана на съответните министри и ръководители на ведомства. Документът оценява геостратегическата среда, вътрешната среда за сигурност, определя предизвикателствата, рисковете и заплахите за обществото ни от задълбочаващата се радикализация и нарасналата терористична активност и очертава основните насоки за противодействие. [1, 2, 4]

Още през 2005 година Европейският съвет прие стратегията на Европейския съюз за борба с тероризма, с цел противодействие на тероризма в световен мащаб и повишаване на сигурността в Европа.

Безспорно е, че страната ни като член на Европейския съюз със своето стратегическо географско положение и особености на етническия състав, е част от привлекателните територии за терористична активност, но дълги години сякаш оставаше незасегната от явления като радикализация и тероризъм. Социалната и икономическата трансформация в нашата страна, намираща се в процес на развитие и модернизация, доведе до повишаване нивата на криминализация. Повишената престъпност се дължи на нарушаването на традиционните форми на регулация на поведението, промяна в разпределението на социалните роли, организация и контрол. И въпреки това, едва през последните години проблемът стана все по-реален и за Република България. Увеличаващият се брой на терористични организации и екстремистки формирания, добре финансираните им структури и все по-агресивните атаки в сърцето на европейската цивилизация, поставиха всяка държава в ситуация на постоянен риск от осъществяване на атаки срещу мирни граждани и невоенни цели. За това и непрекъснатите усилия в международен план за синхронизиране и уеднаквяване на подходите за справяне с тези негативни явления довеждат до постоянно усъвършенстване на мерките за противодействие на тероризма в националните законодателства, до възприемането на общи подходи и създаването на единни механизми.

Категорично можем да кажем, че вземането на решение за изготвяне на Стратегия и План за противодействие на радикализацията и тероризма в нашата страна



е част от този процес. Решението се основава на емпирично заключение, направено с оглед на случващите се събития, и от тази гледна точка следва да бъде адмирирано и положително оценено.

Но усещането, оставащо след запознаване със съдържанието на документите, е че представителите на държавното ни ръководство сякаш за първи път се сблъскват с тези проблеми и че създаването на подобни документи е свързано по-скоро с необходимостта да отговорим на натиска от страна на Европейския съюз след приемането на Европейската стратегия за противодействие на радикализацията и рекрутирането на терористи. Чрез нея Европейския съюз приканва всяка държава членка да изготви своя собствена стратегия за решаване проблема, която да отговаря на специфичните ѝ нужди и политика. Със създаването на подобна стратегия България демонстрира своята съпричастност пред външния свят, но от тук нататък възникват редица въпроси по отношение на това дали тези документи могат да доведат до реални решения на проблемите, или те са просто поредните ръководни актове на държавата, съдържащи хипотетични твърдения, лозунги и неадекватни управленски решения.

## ИЗЛОЖЕНИЕ

Основната теза на настоящия доклад е, че в приетата Стратегия някои виждания за справяне с проблема са прекалено общи и абстрактни. Не се съдържат конкретни правила за действие, липсват реални работещи решения, както и ясни механизми, чрез които ще си взаимодействат различните институции от сферата на сигурността, образованието и културата.

Положителното, което можем да отчетем след приемането на Стратегията, е:

- “проблемът радикализация” в съвременните демократични държави е най-сетне осъзнат от държавната власт у нас като наистина реален;
- с Решение № 1039 от 30 декември 2015 година, Министерски съвет приема заедно със Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма е приет и първоначален План за цялостната реализация в продължение на целия период на Стратегията – 2015- 2020 година. [1, 2, 4]
- в резултат на Стратегията настъпват законодателни промени в Република България. За първи път законодателната власт разпознава нуждата от наличието на Закона за противодействие на тероризма, обнародван в Държавен вестник брой 103 от 27 декември 2016 година. [6]
- С Решение №199 от 24 март 2016 година е приет и План за изпълнение на Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма през 2016г. [5]

В Стратегията от 12 страници подробно са описани заплахите и причините за ра-



дикализацията и тероризма, дадени са и определения на явленията. Тероризмът не е ново явление, както за света, така и за нашата страна. Думата "terror" има латински произход и означава страх. Съвременният тероризъм се разглежда като транснационално явление, което налага необходимостта от възприемането на еднообразен, унифициран подход за неговото дефиниране. Подход, към който именно Европейската стратегия насочва и изисква всяка една държава членка да търси единно и универсално решение на всеобщия проблем.

Тероризъм е всяко деяние с криминален характер, съпроводено с акт на насилие, което чрез преднамерено застрашаване на безопасността и живота на гражданите, както и на важни инфраструктурни обекти, има за цел да създаде страх и несигурност в обществото и да дестабилизира демократичните институции като средство за постигане на конкретни политически и идеологически цели е записано в нашата стратегия. Отделните индивиди или групи от хора не са обвързани с конкретна религия, идеология или етнос, но създават една обща глобална заплаха чрез извършването на тежки престъпления срещу личността и обществото. Тези престъпни действия по никакъв начин и поради никакви причини не могат да бъдат оправдани от демократичният свят. [1]

Радикализацията, за която отдавна в световен план се говори и която безспорно е част от корена на проблема, през последните години вече не е химера за нашата държава. Радикализацията е процес, по време на който се достига до крайност на мненията, възгледите, вярванията и идеологиите до степен на яростно отхвърляне на алтернативни на проповядваните идеи. Характеризира се с решителна готовност за налагане на собствените възгледи и принципи над тези на останалата част от обществото чрез отхвърляне на конституционните устои на демокрацията и непризнаване на основните права на човека. Много често това води до споделяне на идеологията на насилието. Радикализацията преминава в тероризъм, когато отделни личности или групи от хора, за да постигнат своите идеологически цели, предприемат актове на насилие, е записано в Стратегията. [1]

Настоящият доклад няма за предмет да разкрива същността и съдържанието на двете явления, нито да оспорва представеното им съдържание. Те се използват във вида им, посочен по-горе, цитиран от Стратегията. Въпреки някои неточности в определенията, по-важното е, че и двете представляват рискове, които налагат съществуването на система за защита на националната сигурност. Необходимо е последната да представлява комплект от адекватен нормативен, финансов, информационен и човешки капацитет за ранно сигнализиране, превенция, реагиране, противодействие и ефективно овладяване на последиците от тях.

Противодействието на радикализацията и тероризма е всеобхватна, общодържавна, общонационална и многопластова дейност с единно ръководство и с децентрализирано изпълнение, при което отделните структури имат относително голяма свобода на действие, но при постоянна и ефективна хоризонтална координация помежду си. Радикализацията като комплексен, динамичен и много сло-



жен процес, който поражда заплахи за националната сигурност, в по-ранните си етапи е обратим и предотвратим. Това може да се случи чрез програми и мерки, които имат за цел да редуцират крайността на възгледите и да реинтегрират вече радикализирани личности в обществото. В световен план противодействието на тероризма отдавна не се води само на бойното поле. Реалната борба с него трябва да се води още в самия зародиш на това явление, а именно радикализирането на отделните личности и групи от хора. В последното десетилетие броят на терористичните атаки нарасна и затова текущото състояние на средата за сигурност налага предприемането на адекватни мерки за ефективно противопоставяне на радикализацията и тероризма, като основни заплахи за националната сигурност и интересите и на Република България.

В документа са посочени конкретните рискове: наличието на голям брой европейски, включително и от Западните Балкани чуждестранни бойци в състава на различни екстремистки и терористични формирования и тяхното транзитно преминаване през българска територия. Отчетено е негативното влияние на вълните нелегални мигранти от кризисни региони и държави към Европа, както и вероятността чрез този поток на наша територия да проникнат радикализирани и терористични елементи. Официално е признато наличието на обучение на наши граждани в чужди религиозни образователни центрове, където се проповядва екстремистка идеология. Документът отбелязва още, че "крайната бедност и социална изолация, с които се характеризират някои общности в страната, увеличават уязвимостта им към радикални религиозни или други идеологии. Съществуват отделни признаци на поляризация и противопоставяне на етно - религиозен признак". "Значим рисков фактор за вътрешните аспекти на средата за сигурност е достъпността, най-вече в Интернет, на радикална пропаганда, под чието влияние отделни български граждани биха могли да поемат по пътя на тероризма. Не на последно място е и рискът от провокиране на антиислямски и ксенофобски настроения". [1]

Запознавайки се с тези условия, подробно описани в Стратегията, четецът остава с усещането, че нашите управници за първи път откриват реални проблеми в българското общество. Още по-голямо недоумение събужда твърдението, че: „Службите за сигурност понякога нямат достатъчно бърза и оперативна координация помежду си, за да противодействат на заплахите от екстремизъм и тероризъм". Това на практика се признава в национална стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма за периода 2015 – 2020 година. [1]

Съдържанието на Стратегията и плана ѝ, обаче в частта за мерките и механизмите за постигане на поставените цели, събуждат и множество други допълнителни въпроси. Мерките са основно пожелателни и неясни. Всички изброени стъпки са в бъдеще време. А някои констатации и твърдения буквално са самопризнания за неспособност на държавата ни за справяне с тези проблеми и липса на адекватна държавна политика до този момент, независимо от множеството законодателни

промени, структурни реформи и т.н от последните 20-25 години. Някои бъдещи намерения за активизиране на службите за сигурност и обществен ред са буквално смехотворни и предизвикват въпроси като: Работят ли у нас компетентните органи? Как се реализират мерките за сигурност и дали изобщо се реализират? Кой и как до момента ни е защитава? Как сигурността на държавата ни е гарантирана до сега? [1, 2]

С цел аргументиране на тези твърдения ще посоча само няколко примерни цитати от документа, в които се твърди, че:

- “Терористичните и екстремистки формирания имат мрежова организационна структура, която ги прави много гъвкави и адаптивни”. В същото време “йерархичната структура на службите за сигурност и обществен ред **затруднява понякога бързата и оперативна координация между отделните компетентни хоризонтални нива** и може да създаде дефицит от възможности за противодействие”;
- “**събирането на точна и навременна разузнавателна информация**, в това число изпреварваща информация от оперативни източници, следва да бъде неотменен приоритет пред службите за сигурност, осъществяващи контртерористична дейност. **Прецизният анализ** на тази информация, извършен от добре подготвени анализатори, е от съществена важност за крайния резултат”;
- „Необходим е **бърз и своевременно обмен на получената информация** между контртерористичните звена на държавата при водеща роля на Националния контртерористичен център, ситуиран в ДАНС.” Правено ли е това досега не става известно;
- „изграждане на **ясно субординирана система за оповестяване на терористичната заплаха** за страната”;
- казва се, че последствията от пряка терористична дейност ще се преодолява “чрез **адекватна реакция** на компетентните структури”. [1]

Справяне с радикализацията, според авторите на документа, може да се постигна чрез намерения за бъдещо изграждане на изследователски и аналитичен капацитет с цел изготвяне на анализи и оценки на процесите и факторите на радикализация, които да послужат за основа на мерки за превенция на тези негативни явления. Това на практика затвърждава негативната оценка, която се дава в началото на доклада.

В допълнение, една сериозна част от действията по превенцията авторите пренасят към представителите на гражданските и съсловните организации, неправителствения и частен сектор, местните общности, в т.ч. религиозните и общностните лидери в квартала или населеното място. Диалогът с тези общности е приет като основна част от идеята за изграждане на “система за ранно сигнализиране” при прояви на радикализация. Водеща роля в тази дейност е отредена на служителите в непосредствен контакт с рискови групи от населението, т.нар. служи-



тели на първа линия - полицаи, учители, здравни и социални работници, които най-често работят с уязвими групи и общности. И това ще бъде постигнато чрез целево обучение и повишаване на знанията и уменията на служителите “на първа линия”. Възниква логичният въпрос: каква професионална компетентност имат до сега тези лица? Нима до момента в образователните програми за съответните професии липсват адекватни знания и не се формират умения за разпознаване на подобни проблеми в поведението на гражданите? [1]

Може би липсват щом се предлага и изготвяне на специални програми за противодействие на радикализацията, които ще се правят съвместно с неправителствените организации, религиозните и етническите общности и частния сектор. Чрез система на образованието, възпитанието и спорта се предвижда развиване на критично мислене и преценка сред младежи и други уязвими групи, повишаване на осведомеността за демократичните ценности и предлагане на алтернативни ролеви модели, перспективи за развитие и поле на действие и реализация. Отбелязва се, че образованието и възпитанието са ключов фактор за отдръпване на подрастващите от различни внушения, свързани с радикализация и тероризъм. Затова трябва да се съставят адекватни учебни програми, които да “представят по интересен и общодостъпен начин ценностите и достиженията на демократичните общества”. В изпълнение на Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма и Плана към нея през настоящата година България следва да има разработени програми за превенция на радикализацията и насилствения екстремизъм. Следва да бъде отбелязано, че макар и пожелателна, тази мярка е една от малкото конкретни в документа. Не можем да твърдим със сигурност дали към настоящият момент тя е изпълнена, но можем да дадем положителна оценка на държавната власт за това, че вече имаме действащ План за изпълнение на Стратегията за противодействие на радикализацията и тероризма и Закон за противодействие на тероризма.

Планът определя конкретни секторни дейности по линия на противодействието на радикализацията и тероризма за целия период на Стратегията от 2015 до 2020 г.

Основните цели, заложи в плана, са:

- Изработване на ефикасна правнонормативна рамка за превенция на радикализацията
- Изграждане на система за мониторинг и координация
- Подобряване организацията и дейността на специализираните структури
- Повишаване на административния капацитет
- Прилагане на допълнителни мерки [2, 3]

Постигането на целите, предвидени в плана, ще се осъществи чрез комплекс от мерки, фокусирани върху превенцията и противодействието на радикализа-

цията и тероризма. Авторите смятат, че това би могло да се реализира чрез 58 дейности, извършвани от водещи институции като Министерство на вътрешните работи (МВР), Държавна агенция национална сигурност (ДАНС) и Министерски съвет, и подпомагани от съответните министерства и ведомства, сред които са: Министерство на отбраната (МО), Министерство на външните работи (МВНР), Министерство на правосъдието (МП), Министерство на образованието и науката (МОН), Областни съвети за сигурност, Общински комисии за обществен ред и сигурност, Областни управители. [2]

След извършен подробен анализ може да отчетем, че 65% от заложените в Плана за целия период цели са определени за изпълнение през 2016 година. До този извод достигахме, правейки съпоставка на основния план с този, който е приет за 2016 година. Процентът надвишава повече от половината от всички заложенни дейности и поради това, а и поради усложнената вътрешно-политическа обстановка в страната, може да го определим като значителен. Тъй като нямаме достъп до подобна информация, не можем в детайли да анализираме и обективно да оценим реализацията на постигнатите дейности. Но официализирането и възлагането на плана с Решение № 199 от 24 март 2016 година дава основание да предполагахме, че е стартирала динамична реализация на Стратегията. [3, 5]

В заключение, въз основа на извършените дейности през 2016 може да се направи обоснован извод, че с цялостния план се цели насочване на вниманието на държавните институции и гражданското общество към тероризма и по-конкретно към радикализацията и насилствения екстремизъм във всичките им форми. Ако се запазят темповете на реализиране целите на Стратегията и плана към нея, ще бъдат възможни идентификацията и своевременното противодействие на всякакви форми на радикализацията у нас.

Част от предвидените дейности в цялостния план дори са изпълнени по-рано от предвидения срок. Министерски съвет допълва съществуващата правнонормативна рамка с един абсолютно нов по своята същност нормативен акт, а именно Закон за противодействие на тероризма, обн. ДВ, бр. 103 от 27.12.2016 г. Последният съдържа адекватни текстове, осигуряващи възможност за преследване и разследване на извършителите на незаконна дейност, свързана с радикализацията и тероризма. Важно е да се подчертае, че като нормативен акт от най-висока степен, Законът за противодействие на тероризма има императивно-атрибутивен характер (задължаващо-оправомощаващ) и като такъв следва да бъде спазван от неговите адресати. [2, 3, 6]

В закона са имплементирани идеите относно изграждане на система за мониторинг и координация, заложили още в Стратегията и националния план. Това се разбира още с чл. 16 на Закона, който посочва компетенциите на държавните и местните органи и структури. Сред основните и най-важни такива са приемане, съответно утвърждаване планове за противодействие на тероризма за изпълне-



ние на задълженията им, предвидени в Националния план за противодействие на тероризма. Във връзка с това е и чл 22, съгласно който планове се изготвят на национално, областно и общинско ниво. Разпоредбата съдържа необходимите реквизити на държавния стратегически документ, а именно: мерки за оповестяване и информиране; координиране на действията на държавни и местни органи; реагиране и управление на силите и средствата за предотвратяване и пресичане на извършването на терористичен акт, разпределяне на задълженията и отговорните органи за изпълнение на предвидените мерки и преодоляване на последиците при вече извършен терористичен акт. [6]

Особено внимание е обърнато на дейността по превенция и намаляване на риска от извършване на тероризъм. В нормативния акт има цяла глава, посветена именно на превенцията. В тази част на закона отново се затвърждават по императивен начин дейностите, заложи в Стратегията и плана, нещо повече, той се явява необходимо тяхно продължение.

Настоящият доклад няма за предмет да прави оценка на въздействието на новоприетият нормативния акт в лицето на Закона за противодействие на тероризма, но въпреки това задължаващият му характер предполага реализацията на по нататъшните мерки в Стратегията.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Със сигурност повечето от „новите“ мерки в борбата срещу радикализацията и тероризма по същество са почти излишни допълнения към съществуващите и досега Закон за ДАНС, Закон за МВР, Закон за мерките срещу финансиране на тероризма, Закон за мерките срещу изпиране на пари, Закон за отбраната и въоръжените сили, актуализираните антитерористични текстове в НК.

По-скоро усилията следва да се насочат към ефективен подход за справяне със съвременните предизвикателства пред сигурността, при който в симбиоза да се пресекат възможностите за използване на върховите технологии и целенасоченото образование на гражданското общество по проблемите на защитата на сигурността.

Въпрос на национална култура и политика е значението, което имат за развитието на съвременното общество образованието, науката, изследванията и технологиите. Осъзнаването на необходимостта от превръщането на тези четири фактора във фундамент на усилията за изграждане на адекватни за съвременните заплахи защитни способности на демократичните държави безспорно би повишило ефективността на управленските мерки за защита на сигурността. За това и единствената положителна оценка, която може да се даде на новопоявилите се ръководни документи е в частта им относно ролята на образованието.

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

- 1. Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма на Република България (2015-2020),** [https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/f6215be6-antiterorist\\_strategy-pdf.pdf?sfvrsn=dfdaaa57\\_0](https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/f6215be6-antiterorist_strategy-pdf.pdf?sfvrsn=dfdaaa57_0)
- 2. План за изпълнение на Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма на Република България (2015-2020),** <https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/F761AB23-Plan04-pdf.pdf>
- 3. План за изпълнение на Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма на Република България през 2016г.;** [https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/F1B43E37-04\\_Plan\\_2016-pdf.pdf](https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/F1B43E37-04_Plan_2016-pdf.pdf)
- 4. Решение №1039 на Министерски съвет от 30 декември 2015г.;** [https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/72F6DBF1-Reshenie\\_1039-pdf.pdf](https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/72F6DBF1-Reshenie_1039-pdf.pdf)
- 5. Решение №199 на Министерски съвет от 24 март 2016г.;** [https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/CD3399F5-04\\_Reshenie\\_199-pdf.pdf](https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/CD3399F5-04_Reshenie_199-pdf.pdf)
- 6. Закон за противодействие на тероризма,** обн. ДВ бр. 103 от 27 декември 2016г.





## **РОЛЯТА НА ПОЛИЦИЯТА В БОРБАТА СРЕЩУ ТЕРОРИЗМА: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И ЯПОНИЯ**

Богдан И. Панайотов

e-mail: bogdan\_panayotov@yahoo.com

## **THE ROLE OF POLICE IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM: COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BULGARIA AND JAPAN**

Bogdan I. Panayotov

*РЕЗЮМЕ: През последните години разпространението на тероризма се превърна в неизменна част от съвременната среда за сигурност. Особено след атентатите от 11 септември 2001 г. това явление пряко засяга националната сигурност на всички държави по света. България приема сериозно терористичната заплаха поради географската си близост до конфликтни зони и огнища на тероризъм. Зачестилите атаки в Европа, както и опасността от създаване на сиви зони за радикализиране на местното население в маргинализирани райони, налагат България да отговори адекватно на подобна заплаха като страна, формираща външната граница на Европейския съюз. Япония, от друга страна, е сред десетте най-безопасни държави по света. Въпреки това нейните граждани са сред преките жертви на международния тероризъм и страната развива успешна политика за превенция на това международно явление на своя територия. Тази статия представлява сравнително изследване на стратегиите на двете държави за противодействие на тероризма във вътрешен план и ролята на полицията. Ще бъде проучен успешният опит на Япония при борбата с горепосочените заплахи, с цел формулиране на препоръки за подобряване на нормативната рамка в България и представяне на възможностите за заимстване на добри практики.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: България, Стратегия за борба с тероризма, Япония, полиция, тероризъм*

*ABSTRACT: In recent years, the proliferation of terrorism has become an integral part of the modern security environment. This article represents a comparative study of the strategies of Bulgaria and Japan to counter domestic terrorism and the role of the police. Japan's successful attempt to combat terrorist threats and prevent the creation of 'melting pots' on its territory will be explored in order to formulate recommendations for improving the regulatory framework in Bulgaria and to present opportunities for acquiring good practices.*

*KEY WORDS: Bulgaria, Counter-Terrorism Strategy, Japan, Police, Terrorism*

## УВОД

Проблемът с тероризма е много по-различен от дилемите за сигурност, с които държавите от международната система се сблъскаха в миналото. По време на Студената война големи и мощни актьори като Съветския съюз бяха проблем за Съединените щати. С тероризма, слабите държави и недържавните участници станаха източник на опасения за сигурността за държави като Съединените щати, Великобритания, Франция, Германия и редица други. Най-добрият отговор на тероризма е международното сътрудничество, което може да бъде трудно постижимо по отношение на предизвикателство като тероризма, защото все още е въпрос, който се разработва концептуално. Тероризмът може да се определи като използване на насилие срещу цивилни цели от страна на държавни или недържавни участници, за да се постигнат политически резултати, причинявайки несигурност, страх и паника сред населението на нацията. Тероризмът представя нови и уникални проблеми, които се различават от предишните военни и социални проблеми на международната арена. Политиките за борба с тероризма са много трудни за създаване и ефективно прилагане. Експертите смятат, че правилната реакция срещу тероризма изисква двустранна стратегия. На вътрешно ниво разузнавателните агенции и правоприлагащите органи са първата линия на защита срещу тероризма. И двамата изискват достатъчно ресурси и правно разрешение за наблюдение и защита на своите граждани. На външно ниво страните могат да използват сила срещу терористичните бази и страните, които ги подкрепят (Grace 2002)<sup>1</sup>.

Терористичните атаки в Съединените щати на 11 септември 2001 г. значително промениха нагласата на държавите по света спрямо тероризма. САЩ оказаха натиск върху други страни по света да приемат стратегии за борба с терористичната мрежа на „Ал-Кайда“, което в следствие доведе до задълбочаване на дебата относно тероризма в държави като България и Япония, които имат свършено различен бит и култура, състав на населението и географско разположение спрямо заплахи за националната им сигурност. Регионите, в които Съединените щати имат силно влияние, като например Югоизточна Азия, са особено принудени да предприемат действия. Други държави като Великобритания, Франция, Германия и Испания са подложени на терористични атаки от страна на „Ал-Кайда“ и ДАЕШ, но също така активно се включиха в процеса на адаптация към предизвикателствата на съвремието. Сравнителният анализ поставя фокус върху стратегиите за противодействие на тероризма в България и Япония, с акцент върху успешните мерки срещу това явление, и дава препоръки относно заимстването на добри практики от двете страни.

<sup>1</sup> Grace, J. (2003). How Should Countries Respond to Acts of Terrorism? You Decide! New York: Rowman & Littlefield Publishers. стр. 7-36.



## ЯПОНСКА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ТЕРОРИЗМА

От части поради силната си подкрепа за Съединените щати и собствения им страх от тероризъм, Япония подкрепи САЩ след атентатите от 11 септември 2001 г., които доказаха, че Съединените щати са податливи на терористични атаки, но също така предложиха потенциална заплаха за японците, особено предвид близкия американски съюз с Япония. Терористичните атаки не представляват нова заплаха за Япония – страна с богат опит и жертва на местен тероризъм от определени религиозни култове (напр. Aum Shinrikyo)<sup>2</sup>. Освен това, Япония вече може да бъде изправена пред заплахи от външни терористични групи като „Ал-Кайда“ (Ryu 2005)<sup>3</sup> и ДАЕШ, които открито обявяват Страната на изгряващото слънце за свой враг.

Въпреки липсата на голямо мюсюлманско население, от 2001 г. се потвърждава, че „Ал-Кайда“ има постоянно или полупресторено присъствие в Япония (Gunaratna 2003)<sup>4</sup>. Мрежата на „Ал-Кайда“ съществува в Югоизточна Азия преди началото на войната срещу тероризма. Първоначалните усилия за изкореняване на мрежата горепосочената терористична организация от Югоизточна Азия обаче са сравнително неуспешни, с изключение на Сингапур, Малайзия и Филипините. Jemaah Islamiyyah, някога индонезийска ислямска група, е поета от „Ал-Кайда“ и се превръща в терористична мрежа, която се простира от Малайзия до Япония. Преди 2001 г. изглежда, че „Ал-Кайда“ вече организира нападения в Япония и чуждестранните разузнавателни служби, като например ЦРУ, предупреждават за опасност от такива. В опитите си да бомбардират американски пътнически самолети в региона, терорист от „Ал-Кайда“ се качи на самолет от Манила по пътя към Токио, въоръжен с експлозиви, но атаката води до единадесет ранени и един загинал. Макар че има причини Япония да бъде подготвена, страната среща затруднения в реакцията си спрямо тероризма. Първо, вътрешното функциониране на японското правителство изглежда пречи на японския отговор на тероризма като явление. Например, Япония работи с голяма несигурност и има тромава бюрокрация, затова тя реагира бавно и не може да поеме международна роля като основен играч (McCargo 2004)<sup>5</sup>. Тероризмът е особен проблем за Япония поради начина, по който определя националната сигурност на страната. За японците националната сигурност надхвърля просто традиционните понятия за военна сигурност. Те включват и политически, и икономически аспект при определянето на събствениите си национални интереси в областта на сигурността (Katzenstein and Okawara 1993)<sup>6</sup>. По-специално, тероризмът има способността да атакува политическата и

<sup>2</sup> Повече информация за терористичната организация може да се открие на: <http://www.bbc.com/news/world-asia-35975069>.

<sup>3</sup> Ryu, Y. (2005). The War on Terrorism and Japan's National Identity. Harvard Asia Quarterly, Vol. 9, no. 1, стр. 13-20.

<sup>4</sup> Gunaratna, R. (2003). Inside Al Qaeda. New York: Berkeley Books.

<sup>5</sup> McCargo, D. (2004). Contemporary Japan. New York: Palgrave Macmillian Press.

<sup>6</sup> Katzenstein, P. and Nobuo O. (1993). Japan's National Security: Structures, Norms and Policies. International Security, Vol. 17, No. 4. стр. 84-118.

икономическата система на Япония с цел да доведе страната до финансов срив, така че тя да отслаби своята позиция на международната сцена и да се превърне в по-лесна мишена за терористите.

От края на Втората световна война Токио се радва на репутация като една от най-сигурните столици в света<sup>7</sup>. В днешно време Япония се възприема като икономическа сила на световно ниво, но нейният нисък политически профил създаде впечатлението, че японците са защитени от терористични атаки. Изключителната икономическа мощ, участието в глобализацията и културният обмен на Япония правят гражданите й податливи на терористични атаки (Itabashi, Ogwara и Leheny 2002)<sup>8</sup>. Много от политиките на Токио относно тероризма след 11 септември 2001 г. бяха по-скоро символични мерки за действие, като например предоставянето на повече правомощия на парламента в случай на терористична атака в Япония. Японското правителство също предприе политическия и символичен ход на незабавното изпращане на войници в подкрепа на усилията на САЩ в Афганистан. След 11 септември полицията и авиокомпаниите затегнаха сигурността. Политиката за борба с тероризма в Япония е по-ангажирана с определянето на ролята на правителството, отколкото с превенцията (Katzenstein 2002)<sup>9</sup>.

Има няколко уникални проблема в държавите от демократичен строй за създаване на ефективна политика за борба с тероризма. Един от най-важните аспекти на ефективната политика за борба с тероризма е събирането на разузнавателни данни. Разузнаването осигурява на политиките и на военните служители необходимата информация, за да предприемат подходящи действия. Въпреки това, разузнавателните агенции трудно могат да събират информация за терористични организации. Проблемът за събирането на разузнавателни данни е особено съществен в демократичните страни, тъй като нарушава демократичната традиция на прозрачност и поставя твърде много вяра в институции, които нямат публичен надзор. Япония има много катализатори, които да стимулират създаването на силна политика за борба с тероризма. Страната се занимава с терористични атаки от десетилетия насам. И все пак Япония продължава да страда от това явление, макар и основно зад граница. Много учени окачествяват като слаб отговора на японското правителство спрямо тероризма (Katzenstein 2002, Itabashi, Ogwara, и Leheny 2002). Но реакцията на японците всъщност е резултат от ограничения в тяхната демократична система и отразява бавното и трудно вземане на ефективен отговор и действия срещу тероризма. Също така изглежда, че Япония развива способността да се движи в по-умерена политика с течение на времето.

<sup>7</sup> The Economist Intelligence Unit. (2015). The Safe Cities Index 2015. [онлайн], с. 9. Достъпно на: [http://safecities.economist.com/wp-content/uploads/sites/5/2015/01/EIU\\_Safe\\_Cities\\_Index\\_2015\\_white\\_paper-1.pdf](http://safecities.economist.com/wp-content/uploads/sites/5/2015/01/EIU_Safe_Cities_Index_2015_white_paper-1.pdf) [прегледано на 28 септември 2017 г.].

<sup>8</sup> Itabashi, I., Masamichi O. and David L. (2002). Japan. In: Yonah Al, ed., *Combating Terrorism. Strategies of Ten Countries*. 1st ed., MI: University of Michigan Press, стр. 337-373.

<sup>9</sup> Katzenstein, P. (2002). *Same War, Different Views: Germany, Japan, and the War on Terrorism*. *Current History*, vol. 101, no. 659. стр. 427-436.



Учените обясняват процеса на разработване на политики и в други области в Япония, като ограничен от няколко определящи фактора – наличието на силно правителство и бюрокрация; в Япония границите между държавата и обществото са замъглени; социалните групи са интегрирани в правителството; политическите партии са посредници между правителството и групите по интереси. Правителството в Япония работи в близко сътрудничество с посреднически организации, като политически партии. За да получат власт над политическия процес, групите по интереси образуват съюзи с политическите партии и бюрократичните агенции (McCargo 2004). Всяка страна съобразно своята вътрешна национална политика реагира на терористичните актове и определя проблема възможно най-детайлно. Преди атаките от 11 септември Япония срещаше трудност в създаването на силна политика за борба с тероризма. Тероризмът в Япония не се разглежда като единствен по рода си проблем, а по-скоро като подгрупа от други политически и политически проблеми. Политиките в Япония, свързани с тероризма, подхождат към този въпрос от гледна точка на управлението на кризи, а не от гледна точка на превантивните действия при разработването на политики. Голяма част от тази гледна точка отразява силното недоверие към военните в следвоенната епоха, което е наследство от милитаризирано минало от Втората световна война. Въпреки това, страната успява да предприеме мерки срещу тероризма, така че да търси адекватно решение на проблема на собствената си територия и извън нея като заздравява политическата си воля за справяне с явлението „тероризъм“, участва активно в процеса на формулиране на международни стандарти за борба с тероризма, предоставяне на оперативно сътрудничество спрямо Закона за специални мерки при борба с тероризма, както и обмен на информация с редица страни по света относно ефективни мерки за предотвратяването на терористични актове<sup>10</sup>. Голям успех жъне Политиката на трите стълба при борбата с тероризма<sup>11</sup>, разработена от Токио, която се основава на три основни направления, а именно: 1) заздравяване на мерките за борба с тероризма; 2) активна дипломация, целяща стабилност и просперитет в Близкия Изток и 3) сътрудничество при създаването на общества, устойчиви на опитите за радикализация.

Въпреки географската си отдалеченост от зони на конфликт, обвързващи се с прояви на международен тероризъм, Япония разчита главно на Националната полицейска агенция (NPA) и Агенцията за разузнаване на обществената сигурност (PSIA) за предотвратяването на терористични атаки на територията си. Докато японските полицейски екипи са добре обучени и дисциплинирани, те работят в среда с много ниска заплаха в сравнение с други страни. Като цяло, Япония има

<sup>10</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2010). Japan's International Counter-Terrorism Cooperation. [онлайн], Достъпно на: [http://www.mofa.go.jp/policy/terrorism/intl\\_coop.html](http://www.mofa.go.jp/policy/terrorism/intl_coop.html) [прегледано на 7 септември 2017 г.].

<sup>11</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2016). Japan's Counter-Terrorism Measures. [онлайн], с. 3. Достъпно на: <http://www.mofa.go.jp/files/000156881.pdf>, [прегледано на 7 септември 2017 г.].

всички структури за борба с тероризма, типични за една модерна, ориентирана към сигурността държава и нейната антитерористична инфраструктура е добре дисциплинирана и добре обучена, но липсата на действителен опит е основна пречка за постигането на максимална ефективност. Най-голямата слабост в японските служби за сигурност е слабо развитите възможности за разузнаване, което не означава непременно наличието на шпиони. Холистичните вътрешни операции за борба с тероризма изискват екипи, способни да работят заедно с елементи от общността, които може и да не говорят националния език. Те трябва да идентифицират източниците на екстремизъм и да ги изкореняват, а това е особено трудно, ако страната не може да привлече хората към себе си. Японската полиция и Агенцията за разузнаване трябва да изградят тази способност, за да предпазят страната от заплахите, които виждаме в Европа, въпреки че Япония е далеч по-слабо чувствителна към тях, благодарение на строгия имиграционен контрол. Най-големите силни страни са дисциплината и стриктното обучение на звената за реагиране срещу тероризма, но имиграционната политика на страната помага да се задържат заплахите извън територията ѝ, както и поддържането на мирната външна политика изтегля страната извън светлината на прожекторите и осигурява добра воля спрямо политиката, която води на международната сцена. Това е най-лесният начин за защита на една островна нация.

NPA приключи и обяви Стратегията за борба с тероризма на NPA през юни 2015 г. с давност от около 5 години до Олимпийските игри в Токио през 2020 г. и параолимпийските игри. Полицията насърчава мерки за борбата с тероризма като събиране/анализ на информация, граничен контрол, бдителност и дейности по сигурността, операции за реагиране, както и сътрудничество между правителството и частния сектор въз основа на предоставените насоки. Ситуацията около сигурността в Япония, като например международния тероризъм и кибернетичните атаки, става все повече тежка. Следователно значението на събиране и анализиране на информация като част от мерките за сигурност и противодействие срещу тероризма и кибернетичните атаки в интернет се увеличава повече от всякога. Предвид ситуацията, NPA създаде „Центъра за интернет сигурност“ (OSINT) в Бюрото за сигурност през април 2016 г., за да засили събирането и анализа на свързана с тероризма информация, публикувана в Интернет<sup>12</sup>. Понастоящем усилията на японските агенции понякога изглеждат неkoordinирани, дори пасивни в отговор на събития, неотзивчиви и негласни в подходите за решаване на проблеми, свързани с тероризма. За редица чужди държави, все още не е очевидно какво се стреми Япония в борбата срещу тероризма или какво иска да направи страната по този въпрос.

<sup>12</sup> National Police Agency of Japan. (2016). The White Paper on Police 2016. [онлайн], с. 7. Достъпно на: [http://www.npa.go.jp/hakusyo/h28/english/WHITE\\_PAPER\\_ON\\_POLICE\\_2016/P1-16\\_WHITE\\_PAPER\\_2016\\_1.pdf](http://www.npa.go.jp/hakusyo/h28/english/WHITE_PAPER_ON_POLICE_2016/P1-16_WHITE_PAPER_2016_1.pdf) [прегледано на 16 септември 2017 г.].





## БЪЛГАРСКАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ТЕРОРИЗМА

В България е приета Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма до 2020 година<sup>13</sup>, както и план за изпълнението ѝ. Стратегията поставя фокус върху превенцията, без да се подценява значимостта и ролята на реактивните мерки. В нея е посочено, че екстремизмът и радикализацията са явления, които поставят под заплаха основни ценности на Европейския съюз (ЕС) - демокрация, човешки права, свободата и правовата държава. България е поставена под заплаха на фона на събитията в Сирия, Ирак и Северна Африка и развитието на ДАЕШ. Потоците от бежанци представляват не само миграционен натиск за страната, но и реална възможност за анонимно проникване и трайно усядане в страната на лица, съпричастни към терористична дейност. В стратегията на правителството срещу тероризма и радикализацията са вписани програми на различно ниво (национално и местно), които да противодействат на радикализацията в нейните различни форми. Основните цели на стратегията са свързани с превенция на насилствената радикализация на отделни личности или групи в българското общество, противодействие на разпространителите на терористична и радикална пропаганда и лицата, набиращи членове на терористични организации. Друга цел е предотвратяване и пресичане на терористична дейност на и от територията на България, осигуряване чрез правни и институционални механизми на ефективно наказателно преследване на организаторите, извършителите и помагачите на действия, свързани с радикализация или тероризъм. Освен това стратегията цели и минимизиране на последствията от терористична дейност, изграждане на доверие в гражданите и обществото, както и на активност по отношение на противодействието на радикализацията и тероризма, се посочва в съобщението на Министерски съвет.

Планът за нейното изпълнение конкретизира изработването на ефикасна правнонормативна рамка за превенция на радикализацията на отделни лица или групи от българското общество и на привличането на български граждани към терористична дейност. В плана се формулира система за мониторинг и координация с цел възпиране на разпространителите на радикална пропаганда и на лицата, набиращи членове на терористични организации; подобряване организацията и дейността на специализираните структури на държавата с цел ефективно противодействие на използваните от международните терористични организации методи и средства за осъществяване на терористична дейност; разширяване и задълбочаване на административния капацитет на служителите от държавния сектор, изпълняващи задачи по противодействието на радикализацията и тероризма. За целта до 2017 година правителството, съвместно със силовите министерства и агенции, трябва да разработи предложения за попълване

---

<sup>13</sup> Министерски съвет на Република България. (2015). Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма 2015-2020 г., [онлайн], Достъпно на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=979> [прегледано на 10 септември 2017 г.].



на празнотите в съществуващото законодателство. Българското правителство предвижда да бъде направен междинен преглед и актуализация на документа към средата на 2018 г., когато ще бъде допълнен и с нови елементи при внезапни и значителни изменения в средата за сигурност. Всяка година пък ще се прави хармонизацията на българското с европейското законодателство в сферата.

Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) ще отговаря за създаването на механизми за по-добра координация между различните институции по отношение на борбата с тероризма. Агенцията е разработила и методика за идентифициране, наблюдение и оценка на проявленията и рисковете от радикализация, както и да изготви анализ на основните фактори за радикализацията. ДАНС следва да изготви още и методика, с която да бъдат установявани сайтове, чрез които се осъществява екстремистка пропаганда. По целта за подобряване на организацията и дейността на специализираните структури през 2016 година Министерство на вътрешните работи на Република България (МВР) разработва концепция за изграждане на интегрирана национална система за видеонаблюдение, предвиждат още планове на правителството. Министерството на туризма пък отговаря за създаването на единна електронна система за регистрация на гости в местата за настаняване у нас. За подобряване на административния капацитет в борбата с тероризма МВР ще подобрява квалификацията на служителите по сигурността и полицаите. През 2017 година ще бъде изграден и Национален център за обучение на служители, ангажирани с противодействието на тероризма и радикализацията.

Стратегията за борба с тероризма на правителството дава и точни описания на термини като радикализация (процес, по време на който се стига до крайност на мненията, възгледите, вярванията и идеологиите), насилствен екстремизъм и тероризъм. Анализират се още и възможните заплахи за страната ни, свързани с последните събития. Нито в плана за действие, нито в стратегията са посочени източници на финансиране на предвидените мерки. Стратегията признава и опасността от проблеми в координацията между службите, когато става дума за противодействие на тероризма. Терористичните и екстремистки формирования имат мрежова организационна структура, която често ги прави много гъвкави и адаптивни, а в същото време йерархичната структура на българските служби за сигурност и обществен ред затруднява понякога бързата и оперативна координация между отделните нива.

## СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

Сравнителният анализ представя добрите практики в сферата на контра-тероризма в Япония и България и служи като отправна точка за задълбочаване анализа на средата на сигурност, касаеща и двете страни. Наличието на добри примери и у двете стратегии дава възможност за диверсификация на инструментариума от мерки, които двете държави употребяват, за да осигурят своята национална



сигурност и да потърси синергия между тях с цел да се постигне максимално адекватен ефект при борбата срещу тероризма както на регионално, така и на международно ниво. Една ефективна стратегия за превенция на тероризма и радикализацията изисква краткосрочни, средносрочни и дългосрочни цели, мерки и приоритети, разписани подробно в един документ. Япония няма нито законово определение за тероризъм и терористи, нито система за определяне на държавните спонсори на тероризма. Въпреки че повечето от японските депутати се съгласиха, че отвлечането на японски граждани от Северна Корея е терористично действие, те просто се надяват, че САЩ ще продължи да дефинира КНДР като държава-спонсор на тероризма, без да създават нова, отделна класификация. Дефиниции и система за класификация на актьорите трябва да фигурира в една добра стратегия. Наличието на такива в българския документ доказва ангажираността на България в борбата срещу тероризма и радикализацията, още повече, че страната е външна граница на Европейския съюз.

Трябва също така да се подчертае, че няма независима или двупартийна система за преразглеждане, която да е създадена дори след мащабни терористични инциденти като Aum Shinrikyo. Излишно е да се спомене, че наличието на една система за преразглеждане на подобни терористични актове е важна за демокрацията. Aum Shinrikyo демонстрира, че системата за облекчаване на жертвите е несъвършена. Накратко, установяването на национална стратегия за борба с тероризма както в страната, така и в международната среда е нова отправна точка за борбата на Япония срещу сложната проблематика на тероризма. Тъй като тероризмът продължава да бъде заплаха, Япония ще търси да създаде по-умерена политика. Част от инфраструктурата вече съществува, като например силна съдебна система и критика от страна на обществеността по отношение на политика за борба с тероризма. Тези фактори ще помогнат на Япония да постигне по-умерена политика. Откакто тероризмът засяга повечето държави по света, създаването на ефективна стратегия за борба с тероризма ще бъде цел на всички нации. Макар че този модел включва някои потенциални проблеми с демокрациите при създаването на ефективен отговор на тероризма, той по никакъв начин не оспорва поставянето на основата на демократичния процес.

Българската стратегия, от друга страна, представя ясна визия за периода 2015-2020 г., която да послужи като важна отправна точка при противодействието на тероризма и радикализацията. Липсва, обаче, яснота относно начина на финансиране на зададените дейности по план, както и техния източник. Стратегията на Република България оценява адекватно рисковете и заплахите на средата за сигурност, обграждаща България, както и дава добри насоки за действие в краткосрочен план. Нужна е една задълбочена стратегия, която да предвиди и оцени потенциалните заплахы за страната за период от 10 години, както и дългосрочен план за изпълнение на поставените от българското правителство цели. България би се възползвала от опита на японските власти спрямо тероризма, така че да

постигне задълбочаване на сътрудничеството на оперативно ниво, както и да затвърди диалога при решаването на предизвикателствата на тероризма.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Япония, за разлика от високотехнологичния образ, който японската индустрия проектира през последните три десетилетия, полицията разчита основно на традиционната си дейност – да поддържа близки отношения с обществото в усилията си да осигури вътрешната сигурност на страната. Япония, за разлика от България, се справя с терористичната заплаха посредством една стратегия на неформализъм, диктувана и от двете - законодателство в застой и установените японски норми за гражданско сътрудничество с властите. Въпреки либералното тълкуване на техните законни права при провеждане на разследвания от страна на японската полиция, честотата на гражданското недоволство от подобни действия е ниска. Освен това японците са имали възможност да възпитат в своето население идеята, че тероризмът е престъпление, което не трябва да се подкрепя. Това, в съчетание с личните контакти, изградени от полицията, се оказаха много успешни фактори при ограничаването на тероризма до голяма степен извън Япония.

България, от своя страна, доказва, че разработването на стратегически документи с краткосрочен хоризонт на изпълнение, отнасящи се до борбата с радикализацията и тероризма, е важен фактор при противодействието на подобни прояви на територията на страната. Наличието на работещо законодателство, свързано с тероризма, и ефективното му прилагане представляват отправна точка в борбата с международния тероризъм. Още повече, че страната представлява част от външната граница на ЕС и е член на НАТО. Наличието на обществено неодобрение на проповядването на радикален Ислям служи също като ограничител на разпространението на тероризма в България. Страната би заимствала подобрения в своето законодателство по отношение на малките летателни апарати (т.нар. дронове), така че да се изолират случаи на нападение с тяхната употреба, както и зачестяване на обмена на кадри с японската полиция, така че да се подобри компетенцията на правоохранителните органи на двете държави и да се изгради едно по-устойчиво сътрудничество помежду им.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Министерски съвет на Република България, 2015, Стратегия за противодействие на радикализацията и тероризма 2015-2020 г.**, Достъпно на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=979> [прегледано на 10 септември 2017 г.].
2. **Buckley, M. and Rick F. (2003).** Global Responses to Terrorism: 9/11, Afghanistan and Beyond. New York: Routledge Press.



3. **Chow, J. (2005).** *ASEAN Counterterrorism Cooperation Since 9/11*. Asian Survey. Vol. 45, No. 2.
4. **Grace, J. (2003).** *How Should Countries Respond to Acts of Terrorism? You Decide!* New York: Rowman & Littlefield Publishers.
5. **Gunaratna, R. (2003).** *Inside Al Qaeda*. New York: Berkeley Books.
6. **Itabashi, I., Masamichi O. and David L. (2002).** Japan. In: Yonah Al, ed., *Combating Terrorism. Strategies of Ten Countries*. 1st ed., MI: University of Michigan Press.
7. **Katzenstein, P. and Nobuo O. (1993).** Japan's National Security: Structures, Norms and Policies. *International Security*, Vol. 17, No. 4.
8. **Katzenstein, Peter. Same War, Different Views:** Germany, Japan, and the War on Terrorism. *Current History*, vol. 101, no. 659.
9. **Leavitt, S. (2005).** The Lack of Security Cooperation between Southeast Asia and Japan: Yen Yes, Pax Nippon No. *Asian Survey*. Berkeley, Vol. 45. Issue 2.
10. **McCargo, D. (2004).** *Contemporary Japan*. New York: Palgrave Macmillian Press.
11. **Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2010).** Japan's International Counter-Terrorism Cooperation, Достъпно на: [http://www.mofa.go.jp/policy/terrorism/intl\\_coop.html](http://www.mofa.go.jp/policy/terrorism/intl_coop.html) [прегледано на 7 септември 2017 г.].
12. **Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2016).** Japan's Counter-Terrorism Measures, Достъпно на: <http://www.mofa.go.jp/files/000156881.pdf> [прегледано на 7 септември 2017 г.].
13. **Mockaitis, T. and Paul R. (2003).** *Grand Strategy in the War against Terrorism*. Portland, OR: Frank Cass Press.
14. **National Police Agency of Japan. (2016).** The White Paper on Police 2016, [онлайн], Достъпно на: [http://www.npa.go.jp/hakusyo/h28/english/WHITE\\_PAPER\\_ON\\_POLICE\\_2016/P1-16\\_WHITE\\_PAPER\\_2016\\_1.pdf](http://www.npa.go.jp/hakusyo/h28/english/WHITE_PAPER_ON_POLICE_2016/P1-16_WHITE_PAPER_2016_1.pdf) [прегледано на 16 септември 2017 г.].
15. **Ryu, Y. (2005).** The War on Terrorism and Japan's National Identity. *Harvard Asia Quarterly*. Vol. 9, no. 1.
16. **The Economist Intelligence Unit. (2015).** The Safe Cities Index 2015, [онлайн], Достъпно на: [http://safecities.economist.com/wp-content/uploads/sites/5/2015/01/EIU\\_Safe\\_Cities\\_Index\\_2015\\_white\\_paper-1.pdf](http://safecities.economist.com/wp-content/uploads/sites/5/2015/01/EIU_Safe_Cities_Index_2015_white_paper-1.pdf) [прегледано на 28 септември 2017 г.].

## **ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗНЕСЕНИТЕ НАУЧНИ ДОКЛАДИ И ПРОВЕДЕНИ ДИСКУСИИ В ПАНЕЛ „РЕФОРМИ В ПРОМЕНЕНАТА СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ“**

Модератори: проф. Димитър Димитров, Илия Кузманов

В заседанието на първа сесия

„РЕФОРМИ В ПРОМЕНЕНАТА СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ“ бяха изслушани 6 доклада.

### **I. ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ**

Участниците в панела очертах трудностите, които предстоят при бъдещи промени в МВР и необходимостта от промяна на методите и подходите за реформиране на ведомството. Те препотвърдиха ключовата роля на МВР по отношение на политиките за сигурност и необходимостта от съобразяване на всички промени в системата с предизвикателствата не само на национално, но и на международно ниво.

Отделните дефинирани проблеми са в няколко направления:

- Честите реформи в МВР водят до загуба на посоката на развитие на ведомството в дългосрочен план.
- Технологичното развитие и води до промени в бъдещето на сигурността, за които МВР не е подготвено.
- Регламентирането на частните услуги за сигурност е много тясно и ограничаващо и включва само частната охранителна дейност.
- Налице е репутационна криза, която не само не се управлява, но и не се предвиждат мерки за нейното овладяване.
- Има доста пропуски в националното законодателство, регламентиращо противодействието на тероризма.
- Налице са много успешни модели за реформиране на системите за обществен ред и вътрешна сигурност, които не се адаптират по подходящ начин към българския контекст и се въвеждат по начин, който по-скоро затруднява функционирането на МВР, отколкото да го улесни.

### **II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

Докладчиците и участниците в панела се обединиха около необходимостта от:

- Преосмисляне на модела централизация – децентрализация при толкова много йерархични звена.
- Съобразяване на реформите в МВР с промените в бъдещето на труда и сигурността и промяната, до която водят технологиите в сигурността, особено



на фона на делокализацията и промяната в индустриалните отношения, което води до проблеми в сигурността. Необходимо е да се намерят отговори на възникващите въпроси и проблеми като социален тероризъм, перспективи на Индустрия 4.0, изкуствен интелект, обезлюдяване на много професии и т.н.

- Разглеждане на въпросите на частните услуги за сигурност като част от националната сигурност, регламентация на услуги в много по-широк обхват, отколкото частната охранителна дейност. Перспективите за усъвършенстване са в областта на включване на още няколко подсектора като част от частните услуги за сигурност, подобряване на регулациите, взаимодействие между сектора и държавните структури, единна нормативна база, поставяне на изисквания към лицата в този сектор и разширяване на Публично- частното партньорство (ПЧП).
- Да се предприемат спешни мерки и реални действия за овладяване на репутационната криза, управление на процеса на публична комуникация, решаване на проблемите на киберсигурността, включително различната мотивация на хакерите, специалните мерки за защита и различните последици от хакерски атаки.
- Да се направи подробен и критичен преглед на законодателната политика на Република България и противодействието на тероризма.
- Да се анализира задълбочено опита и ролята на полицията в борбата с тероризма на Япония и да се дискутират възможностите за неговото прилагане в МВР.

При проведените допълнителни дискусии се размениха интересни мнения, като отново бе подчертано, че дискусиите по тази тема трябва да продължат.



## ПАНЕЛ 2

**„МВР И ГРАЖДАНИТЕ: ЛИНИИ  
НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ“**





## ПОВИШАВАНЕ НА ЕФИКАСНОСТТА НА МВР ЧРЕЗ ПОДОБРЯВАНЕ НА ИМИДЖА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ

Калин Калинов

За контакт: kkalinov@uni-sofia.bg

*АНОТАЦИЯ: Статията разглежда текущия образ на служителите в българското Министерство на вътрешните работи и факторите, които оказват влияние върху него. Започва с кратко теоретично въведение, което приема определения за термините "имидж" и "повишена ефективност". Впоследствие авторът проучва възможните ефекти, които подобрието на имиджа ще има върху служителите в министерството и обикновените граждани.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: повишаване на ефективността, министерство на вътрешните работи, имидж, безопасност, сигурност;*

## INCREASING THE EFFICIENCY OF THE MINISTRY OF INTERIOR THROUGH AN IMPROVEMENT IN THE IMAGE OF ITS EMPLOYEES

Kalin Kalinov

*ABSTRACT: The article investigates the current image of the employees at the Bulgarian Ministry of Interior and the factors which impact it. It starts with a short theoretical introduction which adopts definitions for the terms "image" and "increased efficiency". Subsequently, the author investigates the possible effects which an image improvement would have upon the employees at the Ministry and the ordinary citizens.*

*KEY WORDS: increasing efficiency, ministry of interior, image, safety, security;*

Настоящата статия е отправна точка към евентуално по-задълбочено изследване на ефекта, който имиджът на служителите в МВР има върху цялостната работа на институцията. В теоретичната част са разгледани по-подробно термините „имидж“ и „повишаване на ефикасността“, а след това е направен опит за очертаване на имиджа на служителите в Министерство на вътрешните работи на България към конкретния момент. Статията не се ограничава единствено до представяне на имиджа на служителите, но очертава факторите, които влияят върху него и завършва с потенциални ефекти, които неговото подобряване би имало върху оперативната работа в министерството. В методологически план, разработката използва широк теоретичен обзор и анализ на вторични количествени данни от представителни и непредставителни изследвания. Задачата на публикацията не е постигане на абсолютна валидност на резултатите, а очертаване на ново изследователско поле, което е многократно пренебрегвано от практики и теоретици в областта на сигурността в България.

## ТЕОРЕТИЧНА РАМКА

Интердисциплинарният подход е заложен още в заглавието на настоящата статия. Тя разглежда допирната точка на имиджа и оперативните аспекти от работата на Министерството на вътрешните работи в България. За да бъде коректно представена разработената теоретична идея е необходимо на първо място да бъде уточнен понятийният апарат на изследването. Ключовите понятия, на които обръщаме внимание са „имидж“ и „повишаване на ефикасността“.

Имиджът е често срещан термин в множество изследвания в областта на комуникациите. В основата си той е свързан с перцепциите на външни за една организация или човек публики, а не с конкретните качества на самия субект. Според някои автори, имиджът е динамичен портрет на една организация, който се изгражда и променя през цялото време [1]. Христов нарича имиджа „временна ментална картина“, с което също отразява неговата склонност към непостоянство и резки промени [2]. Според Петров, имиджът се генерира основно от медиите и неговото изграждане може да се възприема като медийна технология [3]. Можем да проследим еволюцията на термина „имидж“ още от самото му зараждане. Той се появява за първи път в социологията в средата на 50-те години на XX век, а през 1977 Боудинг го дефинира като основен фактор за общественото разбиране, който определя човешкото поведение [4]. През следващите няколко десетилетия има хиляди изследвания в областта. Всички представени от тях контекстуални дефиниции на понятието могат да бъдат използвани при изграждането на терминологичния апарат в настоящата разработка, но се спираме единствено на очертаване на основните аспекти на понятието. За настоящото изследване е от значение да разграничим ясно имиджа от реалната оперативна дейност в Министерство на вътрешните работи. В конкретния случай, имиджът представлява възприятията на широката общественост по отношение на работата на институцията и не е обективен измерител на свършеното от нейните служители и предоставяната услуга „сигурност“.

Второто понятие, на което трябва да обърнем внимание е „ефикасност“ и идеята за нейното повишаване. Противно на имиджа, ефикасността е свързана именно с оперативната дейност на дадена организация, а в конкретния случай – МВР. Ефикасността е икономическо понятие, което е свързано с отношението между вложените ресурси и постигнатия резултат. В зависимост от конкретния пример, ресурсите могат да бъдат оперативни (напр. труд, енергия), финансови, времеви и други. Чест обект на полемика сред практики и в научните среди е връзката между термините „ефикасност“ и „ефективност“. Двата са безспорно свързани, но съществено различни. Според действащото в България законодателство, ефикасността е „постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността“ [5], а ефективността е свързана с постигнатия ефект. Какво означава това по отношение на системата на МВР? Най-елементарна илюстрация би била разкриването на хипотетично престъпление. Ако служите-



лите на министерството се справят с разкриването му, то те са ефективни в работата си, защото постигат желания ефект. Ефикасността в случая е свързана с икономически измерители, а именно - времето, което им отнема и оперативните ресурси, които трябва да бъдат инвестирани. Иначе казано можем да говорим за повишаване на ефикасността, когато разрешаването на въпросното престъпление отнема по-малко време и/или по-малко оперативни и финансови ресурси. Настоящата разработка разглежда възможностите за повишаване на ефикасността чрез подобряване на имиджа на служителите без да отхвърля възможността то да има положителен ефект и върху ефективността. В следващата част от изследването ще се запознаем с имиджа на служителите в българското Министерство на вътрешните работи и факторите, които пряко влияят върху него.

## **ИМИДЖЪТ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МВР**

Интересно е да разгледаме как функционира имиджът в системата на МВР в България. Както бе посочено по-горе, имиджът е свързан с нагласите на публиките към даден субект (личност или организация). Той е една временна ментална картина и подлежи на резки промени, тъй като е само косвено зависещ от реалната оперативна дейност. Всъщност имиджът на една институция е неразривно свързан с доверието към нея. Има редица изследвания в областта на доверието към съдебната система в САЩ и Европа [6] [7] [8]. Те са пример за академични разработки именно в областта на институционалния имидж, но изследванията, които разглеждат имиджа на структурите в министерства на вътрешните работи са значително по-малко като брой.

Още през 1970 год., Брукс и Фридрих разглеждат ефектът, който четири ключови променливи (раса, пол, възраст и предишни контакти с полицаи) имат върху нагласите на гражданите към силите на реда [9]. На базата на проведени дълбочинни интервюта, те достигат до заключението, че част от субектите имат значително по-позитивно възприятие за работата на полицията. Сред въпросните групи са хора, които са имали личен контакт с полицаи и такива, които никога не са били арестувани. Изследването очертава някои интересни тенденции, които продължават да са актуални десетилетия по-късно. Друг значим текст е публикуван от Уорал, който твърди, че трябва да се прави разлика между възприятията на масовата публика за ефикасност и имидж на полицията, което не е правено в предходни изследвания [10]. Според Уорал ефикасността и имиджът са абсолютно независими една от друга величини като първата е свързана с възможността на полицията да защитава своите граждани, да се бори с престъпността и да я предотвратява, а втората се отнася до начина на общуване с гражданите и възприятията им за безпристрастност. Изследването на Уорал представлява интерес за настоящата разработка, тъй като подкрепя основната й теза, че подобряването на имиджа на служителите в МВР не е пряко свързано с оперативната дейност на ведомството, но може да доведе до повишаване на нейната ефикасност, а потенциално и ефективност.

Това ни отвежда към ключовия въпрос: Какъв е имиджът на MBP в България? Трудно може да се даде еднозначен отговор, но няколко изследвания на общественото мнение разкриват тревожна тенденция. Проведеното от Фондация „Общество и сигурност“ непредставително проучване за личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност през 2016 год. показва, че 77,5% от анкетираните се „чувстват несигурни или по-несигурни“, което е увеличение спрямо данните от същото изследване през предходната година с 2,8% [11]. Според изследване на Алфа рисърч от септември 2017 год.:

„Установеният преди месеци положителен тренд в оценката за работата на полицията спира развитието си. Въпреки че остава с по-висок кредит на доверие от съда и прокуратурата, одобрението за работата ѝ спада от 26% на 22%, срещу 38% отрицателни оценки“ [12].

Възможно е да допуснем, че народопсихологията на българите предразполага към ниско доверие в институциите, но разглеждайки други части от същото изследване забелязваме, че например президентът Румен Радев се ползва с 54% одобрение, което индикира, че полицията, а и MBP като цяло има сериозен проблем с публичния си образ. Какво обаче предизвиква тези негативни нагласи в българските граждани? Настоящата статия посочва 3 основни направления, които са потенциален генератор на споменатия по-горе резултат.

На първо място това е бюрокрацията. Въпреки негативните конотации от последните години, този термин е фаворитизиран от множество учени. Тенденцията датира чак до началото на XX век и разработките на Макс Вебер, според когото бюрокрацията е необходима за една рационална организация, защото чрез нейните предписания и правила се създава основата за ефективна работа [13]. Той подкрепя централизираната йерархия, функционалната спецификация на труда, стандартизирането на процедурите и кариерното развитие в една организация. Има обаче и критици на теориите на Вебер. Част от критиките са свързани с факта, че неговите разработки са базирани на ранни военни организации, Католическата църква и Пруската армия, които са несъвместими със съвременния свят. А през 1971, Джон Ангел поставя бюрократичния дебат в полето на полицията като заключава, че концепциите фокусиращи се върху бюрокрацията са неприложими в тази сфера [14]. Той не се ограничава само с това си заключение, но допълва:

„Проблемите свързани с полицията индикират разминавания между очакванията и възприятията за съответните роли на лицата свързани с полицейските организации. Нещо повече, прилагането на класическата бюрократична теория [на Вебер] към настоящия момент в това общество ще резултира в повишаване на напрежението и повече конфликти. Поради това, надеждата за коригиране на дисфункционалните тенденции на американските полицейски организации е свързана с развитието на нов модел, който отговаря на ценностите и нуждите на американското общество“ [15].



Ситуацията е напълно сходна с полицията, а и останалите структури на МВР в България. Тежката бюрократична машина, в която има централизирана йерархия и строго стандартизирани процедури поглъща огромен оперативен ресурс. Към момента няма проведено изследване на финансовите и оперативните загуби, които могат да бъдат ограничени при промяна в модела. От гледна точка на имиджа обаче, сблъсъкът на гражданите с бюрократичната машина в МВР, която не разбира, има пагубен ефект. Това е една потенциална насока за развиване на бъдещи изследвания в областта.

Друго направление, което потенциално е свързано с негативния имидж на МВР можем да определим като удовлетвореността на служителите, които са крайно деморализирани в резултат на действащата система, непрестанното недоволство на гражданите и вече споменатата бюрокрация. Има множество изследвания в областта на организационната култура, които пряко или индиректно обвързват т.нар. *morale* или дух/удовлетвореност на служителите с резултатите им на работното място. В тази насока например са разработките на Калвасина и Бокс, според които четири-дневната работна седмица повишава духа на служителите и желанието за работа, което дава пряко отражение и върху тяхната продуктивност и ефикасност [16]. Друго интересно изследване е проведено от Иванчевич и Донъли, които след изследване на 295 респондента твърдят, че има пряка връзка между организационната структура и удовлетворението от работата [17]. Те посочват, че при кооперативните организации, в които липсва строга йерархия изследваните субекти се чувстват по-удовлетворени от работата си, изпитват по-ниски нива на стрес и като резултат извършват задълженията си по-ефикасно. Може да се приеме, че е странно как в хипотетичен идеален вариант бихме искали това от служителите в МВР, а в същото време ги обвързваме със строга йерархия с множество нива и ограничаваме възможностите им за самоактуализация и усъвършенстване, което Маслоу посочва като върха в пирамидата на човешките потребности [18]. Всъщност би било трудно да се допусне, че липсата на удовлетворение у полицаи, пожарникари и други служители в МВР от работата им не се отразяват върху нейното качество и в контактите им с гражданите.

В свое изследване от 2004 год. сред 400 действащи новозенландски полицаи, Броу и Фрейм посочват част от факторите, които влияят пряко върху удовлетворението на полицаите от изпълнението на професионалните им задължения. Те твърдят, че наличието или липсата на случаи на тормоз, продължителността на платената отпуска и нивата на подкрепа от по-висшестоящите влияят директно върху работата на служителите и дори индикират евентуални предпоставки за напускане на работа [19]. В мета-изследване от 2006 год. Жао, Търман и Хе използват набор от променливи, за да разгледат същия феномен. Те включват нивото на образование, етнос, пол, ранк и години служба в полицията. Авторите стигат до заключението, че „работната среда е основния фактор, който определя удовлетворението от работата, независимо от останалите променливи“ [20]. Друго

изследване сред 300 полицаи в САЩ индикира, че средата в съответния отдел, както и отношенията с колеги и висшестоящи са определящи за удовлетворението на работещите в полицията [21]. Всичко това акцентира върху фактори, които не са свързани със стресовите ситуации от работата, а с работната среда, колегите и висшестоящите. Няма изследвания по отношение на нивата на удовлетвореност на служителите в МВР. Трудно е обаче да допуснем, че те се чувстват напълно удовлетворени от работата си. Дори изключвайки тежката бюрокрация, с която трябва да се справят и непрестанното недоволство на гражданите от това, което е свършено (изразено във вече цитираните 22% одобрение), работещите в министерството са изправени пред редица сериозни предизвикателства свързани именно с работната среда. Те включват, но не се ограничават до: липса на възможности за кариерно развитие и обучение, остаряла техника, оскъдни ресурси за поддръжка на материалната база, ниски заплати и забавяне на необходимите им за ежедневна дейност униформи с години. Но защо всичко това е от значение за обикновените граждани? До отговора достигат Лоуър и Портър още през далечната 1967 год. като заключват, че:

*„[е] важно да се вземат под внимание нивата на удовлетвореност на служителите в организациите. Ако не поради друго, удовлетвореността е важна, защото има силата да влияе едновременно върху отсъствията от работа и текучеството на кадрите“ [22].*

Като вземем предвид недостига на хора в системата на МВР и времето, което отнема да се обучи нов служител за оперативна дейност, то можем спокойно да приемем, че удовлетворението на служителите е ключова стъпка към стабилизиране на работата на министерството и подобряване на имиджа.

Последната от трите причини, която ще разгледаме в настоящата статия е **Дирекция „Пресцентър и връзки с обществеността“** към Министерство на вътрешните работи на Република България. Всъщност имиджът на служителите и на ведомството е пряко свързан с работата именно на тази структура. Проблемите пред дейността на споменатата дирекция са няколко като разрешаването им изисква не само желание, но и целенасочени действия, които са стратегически планирани. На този етап това не се случва.

Една от основните пречки пред работата на пресцентъра на МВР е свързана с многопластовия имидж, който те трябва да поддържат. Можем да говорим за 3 отделни нива на имидж, които са взаимносвързани, но могат да бъдат и рационално разделени. Това са от една страна имиджът на министерството като институция, имиджът на служителите, които работят в него и имиджът на политическото ръководство в лицето на министъра, заместник-министрите и т.н. Естествено, тези три променливи са взаимнозависими и изследванията на общественото мнение рядко ги разделят, освен в редките случаи, в които измерват рейтинга на министъра. Въпреки това пресцентърът на МВР досега не е демонстрирал явно желание или целенасочена работа по отношение на подобряване на имиджа на слу-





жителите във ведомството. Единствените кампании с такава цел са проведени от синдикални (напр. СФСМВР) и неправителствени организации (напр. Фондация „Общество и сигурност“). Това е притеснителна тенденция. МВР се финансира основно от държавния бюджет, респективно от плащанияте от всички граждани данъци. Съответно, в министерството трябва да функционират необходимите структури, които да гарантират оптималното изразходване на тези средства, а то включва и максимална ефикасност в работата. Ако допуснем, че ефикасността на ведомството е свързана с имиджа на служителите (както ще бъде илюстрирано в следващата част), то оптималното изразходване на бюджетните средства е неразривно свързано с работата на пресцентъра по изграждането и запазването му. Тоест, ако пресцентърът на МВР не работи за всички служители, то той не подпомага оптималната дейност на структурата.

Тези три фактора със сигурност не изчерпват цялата палитра от феномени афектиращи имиджа на служителите в Министерство на вътрешните работи. Настоящата разработка обаче не търси изчерпателност и количествена представителност, а е по-скоро форма на широк теоретичен анализ, който да постави на дневен ред в академичните изследвания въпроси, които остават извън фокуса на социалните науки в България. Поради тази причина в следващата част ще обърнем повече внимание на това какви биха били ефектите от евентуално подобряване на имиджа на служителите в МВР и дали част от тях биха били пряко или косвено свързани с оперативната дейност на ведомството.

## **ПОДОБРЯВАНЕ НА ИМИДЖА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МВР**

В предходната част очертахме три основни фактора, които оказват негативно влияние върху имиджа на служителите в МВР, а именно: бюрокрацията, удовлетвореността на служителите и пресцентъра на ведомството. Тук трябва да подчертаем, че не обсъждаме и не разглеждаме имиджа на политическото ръководство на институцията. Имайки предвид вече очертаната теоретична рамка и настоящата ситуация в МВР, можем да прогнозираме какви ефекти би имало евентуално подобряване на имиджа на служителите. Редно е да отбележим, че в сферата на социалните науки прогнозирането е най-тясно обвързано с икономиката, но в случая ще разгледаме една доминантно качествена прогноза за разликите в ежедневното функциониране на МВР при евентуално подобряване на имиджа на служителите му, а в последствие ще представим и потенциални направления, в които то може да се осъществи.

Във всяка комуникация водещи са целевите публики на конкретния комуникативен акт. Това са хората, до които трябва да достигне съобщението. Както отбелязахме в самото начало, имиджът не е свързан директно с оперативната дейност на ведомството. Затова неговото подобряване би се базирало не само на оперативни резултати, но предимно на една осъвременена форма за комуникация с граж-



даните. Ако се замислим, служителите на MBP вършат своята работа. Ако спрат, дори за кратък период от време, то всички граждани в страната ще усетят това. Проблемът е, че тази работа не се комуникира. Не се комуникират и трудностите, с които те трябва да се справят в ежедневието си. Защо? Защото комуникирането на материалните, организационните или други проблеми би навредило на имиджа на политическото ръководство, за което от своя страна приоритетно работи пресцентъра на ведомството. И така се затваря един порочен кръг, от който ще си позволим да излезем хипотетично за момент.

Приемаме, че доверието в работата на полицията не е 22%, а е 44%. При абсолютно същата система, в която функционираме и в момента. Би ли се променило нещо? Връщаме се на въпроса с ключовите публики от предходния параграф. За всяка организация от значение са два вида ключови публики: вътрешни и външни. В случая вътрешните публики са самите служители на ведомството. Външните публики са гражданите, на които MBP предоставя услугата сигурност и които продължават да са доминантно недоволни от нея (44% е под 50% одобрение), но въпреки това не са толкова недоволни, колкото към момента. Можем да допуснем хипотетично какво би се променило на базата на направения вече широк теоретичен анализ в областта.

Ще започнем с външните публики или иначе казано – гражданите. В хипотетичната ситуация те имат повече доверие в работата на MBP и по-високо одобрение спрямо служителите от ведомството. Какво би променило това? На първо място, това са хора, които биха били по-склонни да докладват престъпление или ситуация, която да изисква намеса на служители от министерството. Вече представената в това изследване анкета на Алфа рисърч за септември 2017 год. включва и въпросът: „Бихте ли подали сигнал за корумпиран политик?“, който е зададен на респондентите. Същите респонденти, от които едва 22% одобряват работата на полицията. 18,4% от тях отговарят положително, но при условие, че се гарантира анонимността им, а 7,8% биха го направили независимо от всякакви предварителни уговорки [23]. Още по-притеснително е, че 31,7% не смятат, че би имало ефект, а 18,7% се страхуват да не пострадат. Естествено, този въпрос не се отнася единствено до доверие в MBP, а включва цялата система за правораздаване, но това е само един пример. Връщайки се обратно към изразената по-рано хипотеза за повишено доверие, по-голям процент биха подали сигнал срещу корумпиран политик. Всъщност, по-голям процент биха подали и други сигнали, за които в момента не допускат, че полицията би си свършила работата. Несъмнено това би спомогнало за разкриване на повече престъпления.

Втори аспект от повишеното доверие на гражданите е свързан с тяхната кооперативност при поискано съдействие от органите на реда. Множество полицаи се сблъскват с притеснено, резервирано или дори откровено враждебно отношение по време на изпълнение на професионалните си задължения при контакт с граждани. Това е несъмнена пречка в тяхната работа, която не може да бъде



лесно преодоляна. Както отбелязват Брукс и Фридрих, хората, които имат личен контакт с полицаите и такива, които не са осъждани (по презумпция невинни) имат по-положително отношение към органите на реда [24]. Често обаче хората в България избягват такъв контакт именно поради ниското си доверие към работата на институцията. В резултат, те няма как да развият по-добро отношение, защото нямат досег и се получава едно спираловидно движение. Ако се върнем към хипотезата, която изследваме, то по-голяма част от населението би имало контакт със служители на МВР и ефектът от това би се мултиплицирал.

Не на последно място, по-добрия имидж на служителите би имал благоприятен ефект и върху някои чисто технически и дори бюрократични аспекти на работата с граждани. Бидейки запознати с процедурите, те не биха недоволствали от необходимостта да се появят неколкостранно в районното управление по време на следствие, а и не биха били така негативно настроени към идеята да бъдат подежни лица, чието присъствие е задължително според действащото българско законодателство при оглед в досъдебна фаза. Намирането на такива лица често е пречка в работата на полицаите. Проявеното разбиране от страна на гражданите в тази конфигурация би било пряк резултат от по-доброто им отношение към работата на полицията и усещането, че има обществен диалог, в който и те могат да вземат участие.

Всъщност именно усещането за диалогичност е това, което липсва в момента в комуникационната стратегия на МВР. Липсата на диалог кара хората да се чувстват като пасивна страна, която изтърпява последиците и няма право на глас за това как се харчат на 1 млрд. лева държавни пари всяка година. Отварянето на дебатите за развитието на МВР за широката публика ще накара повече лица да се осведомят за пречките пред работата на служителите и да проявят повече разбиране, а те от своя страна най-вероятно ще станат волно или неволно разпространители на тази информация в съответствие с една от ключовите теории на масовата комуникация – **two-step flow of communication**, според която хората вярват повече на контакта си с други хора, а не на медиите, което от своя страна води до появата на т. нар. лидери на мнение [25]. Което отново повдига въпроса за причините, поради които липсва такъв публичен диалог и един от вероятните отговори е свързан с работата на пресцентъра в полза на политическото ръководство, но не и на обикновените служители.

Втората част от изградената хипотеза е свързана с евентуалните промени, които ще настъпят за служителите в МВР от подобряването на техния имидж. Тези изменения също имат множество аспекти, но ще се спрем единствено на най-основните от тях. Както множество изследователи посочват, репутацията на организацията и нейните служители има пряк ефект върху тяхната работа и върху привличането на потенциални нови кадри [26] [27]. В какво би се изразявал този ефект, когато разглеждаме Министерството на вътрешните работи в България?

На първо място можем да обърнем внимание на постъпващите служители и кандидати за работа във ведомството. Подобряването на имиджа на министерството и работещите в него несъмнено ще разшири кръга от потенциални кандидати, което неминуемо ще се отрази и на техните качества. Иначе казано, можем да допуснем, че количествените промени могат да доведат до качествени изменения. Това от своя страна ще подобри работата на ведомството и отново можем да говорим за мултиплициране на ефекта от инвестиции в тази насока.

Обръщайки поглед към настоящите служители на министерството и връщайки се към хипотетичната ситуация с 44% одобрение, можем да допуснем, че това ще резултира в засилено усещане за принадлежност към институцията, гордост от свършената работа и неизменно, както отбелязват цитираните по-горе Риордан, Гейтууд, Бил, Ливенс, Ван Хой и Ансил, ще има пряк ефект върху коефициента им на полезно действие и ефикасността при работа. Това несъмнено ще окаже влияние както върху дейността на отделните индивиди, така и върху цялостната работна среда, което бе посочено като ключов фактор за запазване на действащите служители и привличането на нови такива. Нещо повече, повишения коефициент на полезно действие и по-високата ефикасност на труда неизменно ще се мултиплицират чрез контактите с граждани.

Можем да заключим, че евентуални инвестиции на MBP в подобряването на имиджа на служителите не просто ще бъдат от полза и ще повишат ефикасността на ведомството, но и ще се мултиплицират във времето. Съвременните организации са също като сгради или дървета – необходима им е здрава и устойчива основа, на която да се градят и развиват. Това важи и за структурите в публичния сектор. Какво обаче може да направи MBP, за да подобри имиджа на служителите си?

## 5 СЪПКИ КЪМ ЕВОЛЮЦИЯТА

Тъй като в голяма степен настоящото теоретично ревю се базира на научно-обосновани хипотези, то би било редно да допуснем, че всъщност MBP се управлява приемливо добре или дори оптимално. В този конструкт се налага да приемем, че ресурсите във ведомството са крайно ограничени и игнорирайки отпечатаните и разпратени съвсем скоро 1 200 000 писма, които трябваше да достигнат до всеки дом, допускаме, че министерството няма сериозен финансов ресурс, който да инвестира в наемането на топ професионалисти за подобряване на имиджа на своите служители. Въпреки това има неща, които могат да бъдат направени. Своеобразни първи стъпки в правилната посока, които чрез мултипликационния ефект, който биха имали ще окажат сериозно дългосрочно влияние върху организацията. Настоящата статия отново не претендира за изчерпателност, но посочва 5 възможни стъпки за разрешаване на проблемите.

Първата от тях е изработването на научно-обоснована и разработена в детайли стратегия за развитието на министерството в следващите минимум 10 години.



Тази практика липсва в българската публична сфера, но е необходима. Създава усещане за предвидимост и последователност в решенията. Разбира се, това е политически проблем, който обаче не може да остане незасегнат. Както казва Сун Дзъ:

„Стратегията без тактика е най-бавният път към победата. Тактиката без стратегия е шумът преди загубата“ [28].

Връщайки се към хипотезата, че в МВР няма голямо количество свободни финансови средства, изработването на стратегия за развитие на министерството всъщност не изисква такива. Необходими са обаче търпение и политическа воля, а не желание за отчитане на дейност. Трябва да се отдели достатъчно внимание на разработването на такава стратегия, защото тя би гарантирала стабилност. Това включва редица сериозни проучвания на настоящото състояние на системата, а не периодичното запълване на дупки в бюджета.

Правилното изработване на стратегията изисква и диалог с гражданското общество и служителите. Гражданите плащат, за да получават услугата сигурност със своите данъци. Всъщност, основната функция на държавата е именно защитата на гражданите. Ако това липсва, то самата държавност е под въпрос. Именно поради тази причина, разработването и прилагането на стратегия за развитие на МВР може да се осъществи единствено чрез непрестанен диалог с неправителствени организации, а и отделни граждани. Няма учен или професионалист, който да гарантира, че всяка предложена от него/нея стъпка е правилна. Поради тази причина ефектите от приложените промени трябва да бъдат следени, а самата стратегия да се адаптира, където и когато е необходимо. Тук става въпрос за гъвкавост, а не за започване от нула. Проблемът, който МВР среща по отношение на диалога с гражданите няма нищо общо с повечето служители на ведомството. Проблемът е, че въпросният диалог означава да се даде на широката публика информация за това как се управлява това министерство и какви са приоритетите, а това от своя страна може да има потенциално негативни ефекти за политическото ръководство. Диалогът не изисква огромни финансови средства, но също като създаването на стратегия – изисква политическа воля и усещане за дълг.

Връщайки се към по-рано изброените причини за негативния образ на служителите в МВР, няма как да не отбележим бюрокрацията. Всъщност, министерството не само няма да похарчи пари при евентуална реформа, но може и да спести такива. Настоящото състояние на системата пречи едновременно и на граждани, и на професионалисти. Евентуално облекчаване на бюрократичните процедури, където такова е възможно, несъмнено би имало положителен ефект. И отново, не са необходими огромни финансови ресурси, а търпение, правилно планиране и най-важното – политическа воля.

Четвърто в списъка е удовлетворението на служителите. Да, за да са наистина удовлетворени ще са необходими известни инвестиции, които вероятно включват

заплащането на извънредния труд, което към момента не е абсолютна практика, а също и подновяване на униформите по-често от веднъж на 5-6 години. Истината обаче е, че удовлетворението на служителите може да бъде повишено и с минимални финансови инвестиции като те станат част от диалога. Да, те могат да приемат, че ведомството има проблеми с бюджета и че някои неща трябва да изчакат. Да, те могат да приемат, че материалната база е далеч от съвършена и ще отнеме време, за да се обнови. Да, те могат дори да дофинансират министерството като купуват консумативи за собствена сметка. Въпросът е с какво усещане остават тези хора и дали всичко това накърнява човешкото им достойнство. Защото ако има реален диалог и те са запознати с параметрите и причините за финансовите ограничения, ако им се показва, че те са ценени като професионалисти и им се дава реална възможност за развитие, то тези хора биха се чувствали значително по-добре на работното си място.

И тъй като всичко опира до диалог, явно е, че някой трябва да го координира. Честта според действащата нормативна уредба се пада на пресцентъра. Само че, за да влезе той в ролята си на фасилитатор е необходимо да отстъпи от яростната защита на политическото ръководство, необходимо е част от хората управлявали ведомството да поемат отговорност за допуснатите грешки и да се промени изцяло начинът, по който функционира към момента. А възможно ли е това?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата статия не претендира за изчерпателност и общовалидност. Напротив. Тя очертава едно поле за изследвания и разработки, което остава пренебрегвано от учени и професионалисти в продължение на дълги години. Въпреки предимно теоретичния обзор и изразените от автора хипотези и прогнози, статията има своята стойност и тя е свързана с идеята за ефекта, който подобряването на имиджа на служителите в МВР би имал върху оперативните аспекти на тяхната дейност. Разработката ясно индикира, че ефикасността, а потенциално и ефективността на министерството ще се повиши. Точните измерения на това увеличение могат да бъдат прогнозирани единствено след по-задълбочено научно изследване с подробно разработен и стандартизиран протокол. Въпреки това, от настоящата статия е очевидно, че има възможност за промяна и развитие на МВР в правилна посока. Тя обаче включва изработването на стратегия в диалог с гражданите и служителите, намаляване на бюрокрацията, акцент върху усещането за принадлежност на работещите в МВР и коренна промяна във функционирането на пресцентъра на ведомството. В основната си част, тези действия не изискват сериозен финансов ресурс, а внимателно планиране и политическа воля. Дали обаче е останала такава у родните политици?



## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. **Helm, Sabrina, Liehr-Gobbers, Kerstin & Stork, Christopher. Reputation Management.** Berlin: Springer, 2011., стр. 8-10
2. **Христов, Ч., Георгиев, Б., Бачева, И., Калинов, К., Кърджилев, П., Атанасов, П. и Славова, Х. Управление на репутационни кризи.** София: Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 2017., стр. 19
3. **Петров, Милко. Персоналният имидж.** София: Атлантис-КЛ, 2005.
4. **Boulding, K.E. The Image: Knowledge in Life and Society.** Michigan: University of Michigan, 1977.
5. **Закон за сметната палата. Допълнителни разпоредби.** В сила от 18.12.2001 год. Актуална към 07.01.2018 год.
6. **Benesch, S. C. Understanding public confidence in American courts.** Journal of Politics, 68, 2006., стр. 697–707
7. **Dougherty, G. W., Lindquist, S. A., & Bradbury, M. D. Evaluating performance in state judicial institutions: Trust and confidence in the Georgia judiciary.** State and Local Government Review, 38, 2006., стр. 176–190
8. **Gastil, J., Deess, E. P., Weiser, P., & Simmons, C. The jury and democracy: How jury deliberation promotes civic engagement and political participation.** New York: Oxford University Press, 2010.
9. **Brooks, W. D. & Friedrich, G. W. Police Image: An Exploratory Study. Journal of Communication,** 20, 4, 1970., стр. 370-374
10. **Worrall, J. L. Public perceptions of police efficacy and image: The “fuzziness” of support for the police.** American Journal of Criminal Justice, 24, 1, 1999., стр. 47-66
11. **Якимова, Радостина. Изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност през 2016 година.** София : Фондация „Общество и сигурност“, 2017., стр. 8
12. 12. Алфа рисърч. Обществени нагласи: Септември 2017. София: Алфа рисърч, 2017. Достъпно на: [http://alpharesearch.bg/userfiles/file/0917-Alpha\\_Research\\_Public\\_Opinion.pdf](http://alpharesearch.bg/userfiles/file/0917-Alpha_Research_Public_Opinion.pdf) Последен достъп: 20.12.2017.
13. **Weber, Max. The essentials of bureaucratic organization: An ideal-type construction. The Theory of Social and Economic Organization. Henderson, H. & Parsons, T. (ред.).** New York: Oxford University Press, 1947.
14. **Angell, J. E. Toward an Alternative to the Classical Police Organizational Arrangements: A Democratic Model.** Criminology, 9, 2-3, 1971., стр. 185-206
15. **Ibid.,** стр. 194
16. **Calvasina, E. J. & Boxx, W. R. Efficiency of Workerson the Four-Day Workweek.** Academy of Management Journal, 18, 3, 1975., стр. 604-610
17. **Ivancevich, J. M. & Donnelly, J. H. Jr. Relation of Organizational Structure to Job**

**Satisfaction, Anxiety-Stress, and Performance. *Administrative Science Quarterly*, 20, 2, 1975., стр. 272-280**

- 18. Maslow, A. H. *Motivation and Personality*. New York: Harper, 1954.**
- 19. Brough, P. & Frame, R. *Predicting Police Job Satisfaction and Turnover Intentions: The role of social support and police organisational variables*. New Zealand Journal of Psychology, 33, 1, 2004., стр. 8-16**
- 20. Zhao, J., Thurman, Q. & He, N. *Sources of job satisfaction among police officers: A test of demographic and work environment models*. Justice Quarterly, 16, 1, 1999., стр. 153-173**
- 21. Seltzer, R., Alone, S. & Howard, G. *Police Satisfaction with Their Jobs: Arresting Officers in the District of Colombia*. Police Studies, 19, 4, 1996.**
- 22. Lawler III, E. E. & Porter, L. W. *The Effect of Performance on Job Satisfaction*. Industrial Relations, 7, 1, 1967., стр. 28.**
- 23. Алфа рисърч. *Обществени нагласи: Септември 2017*. София: Алфа рисърч, 2017. Достъпно на: [http://alpharesearch.bg/userfiles/file/0917-Alpha\\_Research\\_Public\\_Opinion.pdf](http://alpharesearch.bg/userfiles/file/0917-Alpha_Research_Public_Opinion.pdf) Последен достъп: 20.12.2017.**
- 24. Brooks, W. D. & Friedrich, G. W. *Police Image: An Exploratory Study*. Journal of Communication, 20, 4, 1970., стр. 370-374**
- 25. Katz, E. & Lazarsfeld, P. *Personal Influence*. New York: Free Press, 1955.**
- 26. Riordan, C. M., Gatewood, R. D. & Bill, J. B. *Corporate Image: Employee Reactions and Implications for Managing Corporate Social Performance*. Journal of Business Ethics, 16, 4, 1997., стр. 401-412**
- 27. Lievens, F., Van Hove, G. & Anseel, F. *Organizational Identity and Employer Image: Towards a Unifying Framework*. British Journal of Management, 18, 1, 2007., стр. S45-S59.**
- 28. Сун Дзъ. *Изкуството на войната*. София: Хеликон, 2016.**





## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО НА МЛАДИТЕ ХОРА С МВР – КЛЮЧОВА СТЪПКА КЪМ ФОРМИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ И ГРАЖДАНСКИ КОМПЕТЕНТНОСТИ**

Венета К. Узунова – асистент, Департамент за информация и повишаване квалификацията на учителите, Тракийски университет, гр. Стара Загора

Весела В. Марева – докторант, катедра „Социални дейности“, Медицински факултет, Тракийски университет, гр. Стара Загора

гр. Стара Загора, ул. „Армейска“ 9

*АНОТАЦИЯ: В доклада са представени резултати от изследване на нагласите и доверието на две групи млади хора към МВР – младежи в риск и младежи, активно включени в обществения живот на гр. Ст. Загора. Застъпена е тезата, че при ефективно и конструктивно взаимодействие между институциите на общинско ниво, при наличието на програми, имащи за цел да доближат институцията до младите, у тях се създават базисни предпоставки за формиране на култура на поведение, свързано със социална компетентност, осъзнатост, отговорност и ясно разбиране на функциите и ролята на органите на реда в живота на обществото. Личният контакт с хората, работещи в МВР, посещения на работното място, организирането на съвместни форуми и други събития в голяма степен допринасят не само за утвърждаването на социално приемливо поведение, но и са важен момент в личностното развитие и дори в кариерното ориентиране на младежите. В тази насока са представени добри практики.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: младежи, интеракция, компетенции, социален, граждански*

## **THE INTERACTION OF YOUNG PEOPLE WITH THE POLICE - A KEY STEP FOR THE FORMATION OF SOCIAL AND CIVIL LABOR COMPETENCES**

Veneta K. Uzunova – assistant, Department for Teacher Information and Training, Trakia University, Stara Zagora

Vesela V. Mareva – PhD student, “Social sciences” department, Medical Faculty, Trakia University, Stara Zagora

Stara Zagora, Armeiska Str № 9

*ABSTRACT: Modern life on a global scale is marked by uncertainty and unpredictability. Protection of public order, life and health of citizens is a priority in the context of terrorist threats, ethnic and social conflicts, crime, increased aggression in society and among young people as part of it. Everyone has a basic need to live in a peaceful, peaceful and secure environment where tomorrow is guaranteed.*

*KEYWORDS: youth, interaction, competences, social, civic*

В отговор на потребността на индивида и социума за живот в сигурна и мирна среда, МВР изпълнява своите функции. Ролята на органите на реда в това отношение е тясно свързана с изграждането на двупосочен канал на комуникация и взаимодействие с хората. Огромно значение в този процес има взаимното доверие, уважението, пълноценният диалог и разбирането на спецификата на труда на служителите на МВР. Това предполага зачитане на техните правомощия, оказване на съдействие, когато е необходимо, а също така и отговорно, социално поведение от страна на гражданите. Това поведение се формира в резултат на социализацията на младия човек, усвояването на обществените норми и ценностите на средата, и се развива под влияние на възпитателни, образователни и социални фактори. В тази връзка основната теза за настоящия доклад е, че формите и начините на конструктивно взаимодействие на младите хора с МВР допринасят за тяхната пълноценна социализация и за формирането на социалните и гражданските им компетентности. Вижданията за социализацията се отнасят до вграждането на индивида в обществото по такъв начин, че да постигне пълноценен и смислен живот, да развие оптимално личностните си качества и възможности, както и да направи най-добрият за себе си избор на професия.

Социализацията на младите хора е тясно свързана с развитието на социалните и гражданските им компетентности. Социалните и гражданските компетентности са определени като Шеста ключова компетентност по Европейската квалификационна рамка. Това са „всички форми на поведение, които трябва да усвоим, за да участваме ефективно и конструктивен социалния живот, както и да разрешаваме конфликти когато това е необходимо. Междоличностните умения са необходими, за да общуваме ефективно с един или повече хора, като са приложими както в обществения, така и в личния живот“ [10]. Това се изразява чрез следните знания, способности и отношения: Познаване на общоприетите правила за поведение и маниери в различните общества; способност за създаване на доверие и симпатии в околните; способност за изразяване на позитивно и гравитно отношение в случай на слабост или объркване (контролиране на агресията, насилието или склонността за самоунищожение; участие в квартални/обществени дейности, както и вземане на решения на национално и европейско ниво; гласуване на избори; способност да се проявява солидарност чрез интерес към решаване на проблеми на местно или по-широко равнище; способност за ефективна намеса в работата на обществените институции; да показваме интерес и уважение към околните; да се опитаме да преодоляваме стереотипите и предразсъдъците; да бъдем склонни към компромиси; склонност към доброволчество и участие в граждански дейности, следване на принципите за спазване на човешките права и равнопоставеност като основа на единство и отговорност в модерните демократични европейски общества.

Механизмите на социализацията са начините, по които тя се осъществява и те са специфични за всеки отделен възрастов период. За юношеската и младежката възраст особена важност придобива взаимодействието с връстниците и възраст-



ните извън семейството – значими „други“, представители на институции, граждани, „идоли“ – модели за подражание или отрицателни модели, от които младежите се разграничават. Представителите на органите на реда са част от тези възрастни. Тяхната нагласа, поведение, отношение към младите хора може да бъде определяща за ориентацията към просоциално и граждански компетентно поведение и ценностно възприемане на правилата и законите в обществото. Именно позитивното взаимодействие между тях осигурява успешното вписване на младите хора в общността, изграждането на ефективни жизнени стратегии и мисловни модели. В тази връзка и поради с усвояването на все по-многообразни и сложни роли от младото поколение се очертава необходимостта и идеята за правната им социализация.

За да проследим ролята на взаимодействието на младите хора с МВР за тяхното изграждане като личности, трябва първо да очертаем специфичните възрастови характеристики, които правят този период в живота на човека толкова важен.

Би следвало да отбележим, че юношеската възраст се характеризира със сложност, противоречивост и особена сензитивност към определени социални фактори и влияния. Тази възраст е „крайно противоречива“ [2, с. 47] и развитието на психичните функции е много неравномерно, за неговите равнища и темпове са присъщи диспропорции. Стадият на юношеството се бележи от половото съзряване и от резките анатомо-физиологични промени, [4; 7; 8], с рязко израстване на организма, бурни вътрешни преживявания и емоционални трудности. Младите хора са много чувствителни и често се променят настроенията им, за възрастта е присъщ [6, с. 122]. негативизма от една страна, а от друга – отдадеността на каузи и силно развито чувство за социална справедливост [2; 3; 4; 11]

Важно завоевание за юношата е изграждането на адекватна самооценка и позитивен образ за себе си (Аз-концепция). Те се въплъщават в чувството за собствената идентичност и себerealизацията. [1; 5; 7] и са индикатор за благоприятния изход от периода. По отношение на самооценката през преходния период на израстването голяма роля играят два фактора - особено значение има общуването, защото в неговия контекст се изгражда и реализира самооценката и второ-родителите са значим източник за оформяне на самооценката през този възрастов период. Докато за общуването авторите са единодушни, по отношение на „значимите други“ в преходната възраст се срещат различни мнения. Разпространена е представата за значимостта на връстниците като антипод на положителните отношения с родителите. Изследванията на М.Ратър обаче показват, че на 16 годишна възраст повечето деца продължават да се доверяват на родителите си и да ги уважават, че повечето подрастващи принципно приемат основните ценностни ориентации на родителите и се отнасят с уважение към необходимостта от ограничение и контрол [6, с. 122]. Юношата има нужда от солидни вътрешни и външни ресурси за да се справи с предизвикателствата и трудностите. Такива ресурси са самочувствието, изградените качества на характера, ценностните представи, семейната и об-

ществена подкрепа. [11] В опитите си да станат независими от своите родители тийнейджърите са склонни да създават напрежение, но това е обяснима част от тяхното търсене на идентичността. Те могат да експериментират с различно поведение, с различни дейности, които техните родители и дори обществото като цяло не одобряват. [ 8 ]. Твърде често се среща насилието сред подрастващите. То представлява тема, за която е необходим по- задълбочен анализ. Тук ще отбележим само, че то може да възникне като експулсивен резултат от личностен неуспех, междуличностен конфликт или неблагоприятни обстоятелства в живота на подрастващия. Може да бъде обаче и следствие от перманентен неуспех или личностна конфронтация. [8, с. 103] За щастие в повечето семейства това отшумява през следващия стадий- към 15- 16-тата година. [8, с.364].

По данни от множество изследвания постепенно се затвърждава изводът, че особеностите на проявлението и протичането на преходния период от детството към младостта се определят от конкретните социални обстоятелства на живота и на развитието на детето от средна училищна възраст, на неговия статус в света на възрастните. [2 ;3; 7] Отдаваме значение на собствената голяма социална активност на младия човек като основен фактор в развитието на личността му. Тази активност е насочена към усвояването на определени образци и ценности, към построяването на удовлетворителни отношения с възрастните и връстниците, както и към самия себе си. Формирането на личностната идентичност освен това “предполага експериментиране, опитване на различни роли, различни начини на съществуване. В този процес тийнейджърът се бори да съгласува преценките и реакциите на другите с начина, по който самият той се изживява” [5, с.72]. Психологическият механизъм, по който основите на личността на детето се утвърждават се осъществява на базата на прехода към мислене в понятия. Потребността от идентификация със собственото “Аз” в преходната възраст лишава подрастващия от спокоен душевен живот. [4, с.347] Уменията за овладяване на емоциите и чувствата, усвояването на социални норми и роли и тяхното приемане, изграждането на ценностната система са също важни характеристики на разглежданата възраст и са обвързани с богатството на взаимоотношенията, в които встъпва подрастващия с хората около себе си. Условно могат да се разграничат взаимоотношенията с възрастните и взаимоотношенията с връстниците.

Пресечна точка на взаимоотношенията с възрастни и връстници по отношение на разглеждания от нас проблем, намират различните форми на работа с институциите на общинско ниво в Стара Загора. Изброените добри практики успешно успяват да доближат институцията MBP до младите и създават базисни предпоставки за формиране на култура на поведение, свързано със социална компетентност, отговорност и ясно разбиране на функциите и ролята на органите на реда в живота на обществото. Основна цел на представените институции и добри практики е извънкласна подготовка и личностно развитие на учениците и младежите в града, както и удовлетворяване на индивидуалните потребности на всички участници в образователно – възпитателния процес.



Представяме следните позитивни и успешни модели на взаимодействие на територията на Община Стара Загора:

1. Международен Младежки център – гр. Стара Загора – центърът е изграден по проект на Община Стара Загора и цели социално включване на деца и младежи в риск, посредством неформални образователни методи. Международен младежки център работи по посока повишаване на знанията и уменията на младите хора в различни области, разработване на младежки политики на местно, регионално и национално ниво, както и развиване на активна гражданска позиция у младежите. Центърът работи както на местно, така и на международно ниво, организирайки форуми, семинари и конференции, популяризиращи европейски ценности като върховенство на закона, демокрация, равенство. ММЦ реализира успешно „Младежка академия“, неформални срещи и обучения по гражданско образование, лидерски умения, доброволчество и други инициативи, активно подкрепяни от местната власт.
2. Младежки общински Съвет – МОС е форма на младежко самоуправление с участието на младите хора в обществения живот. В рамките на над 20-годишната си история, младежки общински съвет гр. Стара Загора реализира ежегодни инициативи, част от които с подкрепата и съвместно с МВР. МОС работи по посока реализиране на идеи, кампании, работа по различни проекти и направления – работа по активизиране на ученическите съвети в училищата – форуми и създаване на нови УС, работа с домовете за деца лишени от родителски грижи, работа с полицията – превенция на престъпността, безопасността, превенция на ХИВ/СПИН, организиране на „сблъсъци“ на различни теми, работа с НПО по проблеми като трафик на хора, благотворителност, работа с ПИЦ по зависимости
3. Детска полицейска академия - през 2014г. след 2-годишно прекъсване бе възобновен утвърденият успешен модел на взаимодействие между подрастващите и МВР - „Детска полицейска Академия“, който формира отговорно, просоциално поведение сред третокласници и четвъртокласници. Децата се запознават с дейността на органите на реда. След положен успешно приет изпит те се включват в „Академията“, посещават полицейско управление, запознават се с функциите на полицията, видовете полицаи и тяхната работа. Децата усвояват знания за полицейската професия, за правата и задълженията, които имат, за отговорността на непълнолетните, как да оказват на първа помощ, какво е насилието, наркотиците и други теми. „Основната задача на ДПА е да утвърди ценностното отношение на децата към закона и законосъобразното поведение, да възпита у тях умението да правят връзка между права и отговорности, да се научат да работят в екип. Приносът за утвърждаването на ДПА като традиция на територията на ОДМВР - Стара Загора се дължи изцяло на Йонка Георгиева - дългогодишен говорител на ОДМВР - Стара Загора, както и всички онези полицейски служители от областната дирекция, които са работили с нея в каузата за изграждането на подрастващите като отговорни млади хора,

спазващи и уважаващи закона.” [10]

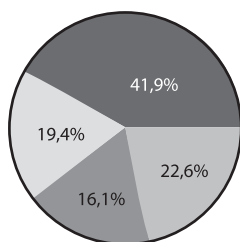
4. МКБППМН – Към Община Стара Загора функционира Местна комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, чиито основни функции са ранна превенция и откриване на противообществени прояви сред малолетните и непълнолетните ученици. Успешен модел работа с подрастващите, осъществявана със съдействието на местната власт е превантивна лятна програма, превърнала се в ежегодна кампания на МКБППМН.
5. Проект „УСПЕХ“ – през 2012-2013г. по проект на МОН във Второ основно училище „П. Р. Славейков“ се реализираха дейности на клуб “Кариера”. Главната цел бе професионално и личностно ориентиране. Процесът на груповата работа и изнесените занятия провокираха активност и интерес от страна на учениците, спомогнаха за натрупване на нови знания и социален опит на принципа «учене чрез действие». В рамките на дейностите по проекта бяха осъществени посещения в ОД на МВР. Първоначално групата бе посрещната от екип специалисти- специалист „Човешки ресурси”, отговарящ за подбор; психолог, инспектор „Детска педагогическа стая”, представител на отдел „Пътна полиция”, както и пътен и редови полицай. Всички те запознаха децата със същността на работата в полицията, с трудностите, с необходимите умения и качества, които притежават служителите в системата на МВР. Дадоха им насоки за безопасна ваканция, за безопасно поведение, информираха ги как да разпознават истинските служители на реда и как да сигнализират, ако станат свидетели на нарушение. След това им предоставиха възможност да видят отблизо специализирани автомобили и полицейско оборудване. Занятието продължи с посещение на пожарната. Освен беседа за професията „пожарникар”, на учениците бяха демонстрирани различните видове техника, включително и най- новата, с която разполага противопожарната служба. През следващата година учениците посетиха спасителния отряд. Като краен резултат подрастващите натрупаха нови знания и позитивен опит в междупersonностните взаимодействия с органите на реда чрез упражняване и развиване на социалните умения и ключовите компетентности в защитена, сигурна и контролирана среда, навлязоха в богатия и предизвикателен свят на труда и професиите, осмислиха ролята и мястото на правилата, нормите и реда в обществото, както и своята лична отговорност. Тези ученици понастоящем са част от активната „Млада” Загора.

Наблюденията ни върху участието на младите хора в подобни форми водят до извода, че личният контакт с хората, работещи в МВР, посещения на работното място, организирането на съвместни форуми и други събития в голяма степен допринасят не само за утвърждаването на социално приемливо поведение, но и са важен момент в личностното развитие и дори в кариерното ориентиране на младежите.



За емпирично потвърждение на този извод проведохме анкетно проучване сред две групи млади хора в гр. Стара Загора- младежи в риск и младежи, активно включени в обществения живот на града. Целта на изследването е да установи нагласите и доверието на младежите към МВР и връзката на тези нагласи с включването им в някои от гореизброените форми на взаимодействие с институцията. На въпросите от анкетата отговориха 31 младежи, на възраст между 15 и 29 години, разделени в няколко възрастови групи.

Вашата възраст е:  
/31 отговора/

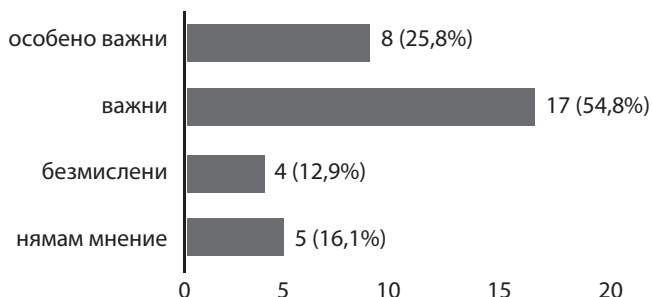


- под 15
- 15-18
- 19-22
- 23-25
- 26-29

От тях - 15 момичета и 16 момчета. 74,2% от анкетираните споделят, че участват в обществено полезни инициативи /МОС, ММЦ, доброволчество, благотворителност, отстояване на социално значими каузи/. Изследването бе проведено във виртуална среда, а получените отговори- количествено и качествено обработени. При анализа и интерпретацията на резултатите установихме следното:

58,1 % от анкетираните млади хора посочват, че са участвали в събития, провеждани съвместно между младите хора и органите на реда – акции, дни на отворени врати, форуми, проекти, семинари и други подобни инициативи.

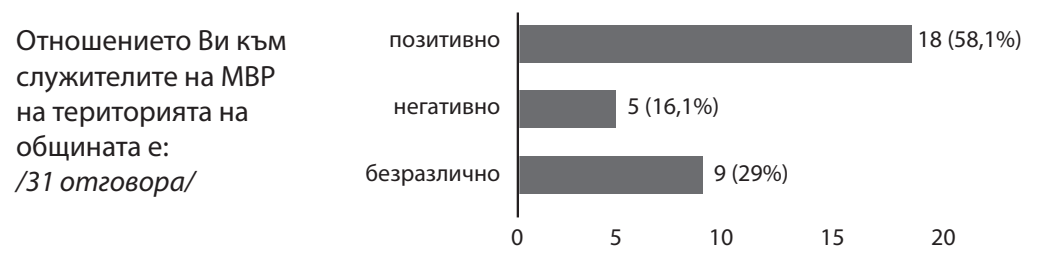
Дори и да не сте  
участвали, какво е  
Вашето отношение  
към подобни събития -  
намирате ги за:  
/31 отговора/



Над 70 % от младите хора на възраст между 15 и 29 години определят като важни подобни събития. За 32,1 % от анкетираните участието в инициативите е донесло по – добро разбиране на системата на МВР. Над 30% от младежите споделят, че в резултат на активното си включване са придобили знания и умения, които ще им бъдат полезни в бъдеще. Положителният ефект и по – доброто разбиране на системата на МВР личи и от готовността на младите хора да участват в подобни дейности и инициативи – 74,2 % от тях заявяват категорично, че биха се включили в сходни събития в бъдеще. В голяма степен готовността за участие в доброволчески инициативи на младите хора и позитивната им нагласа, основана на опита



им, обуславят и положителните отговори на въпрос в анкетата, свързан с доверието на младите хора към служителите на МВР на територията на Община Стара Загора. 19,4 % от запитаните младежи отговарят, че имат високо доверие у служителите на МВР на територията на Общината, за 45,2 % от анкетираните доверието е на ниво „средно“. За 22,6 % от младите хора доверието им към служителите е ниско или липсва, а малко над 16 % нямат мнение по въпроса. 58,1% от анкетираните заявяват позитивното си отношение към служителите на МВР на територията на Община Стара Загора. Отрицателен отговор на въпроса за отношението към служителите на МВР са дали 16,1%, а 29% са по – скоро безразлични.



Като имаме предвид гореизложеното, можем да направим следните изводи:

1. Изброените добри практики на територията на Община Стара Загора успешно успяват да доближат институцията МВР до младите хора на възраст между 15 и 29 години, формирайки доверие към структурите на МВР.
2. Младежите, участващи в извънучилищни форми и младежки групи са по – склонни да участват в общественозначими дейности, развивайки и заявявайки своята активна гражданска позиция.
3. Сътрудничеството между младите хора и МВР подобрява обществената информираност и чувствителност, относно целите и принципите на работа МВР. За младежите в риск това е превантивен фактор от особено значение и на територията на община Стара Загора за създадени условия за реализирането му.
4. Взаимодействието с младежките организации дава като резултат по – добро разбиране и придобиване на нови знания и умения у младите хора, което от своя страна обуславя положителната им нагласа спрямо МВР. В резултат на ефективното сътрудничество се изгражда взаимно доверие, уважение и диалог с младежите.

Получените изводи ни насочват към следните препоръки за практиката:

1. Необходимо е продължаване и разширяване обхвата на съвместните дейности на младежките организации с органите на реда, с цел повишаване социалната активност на младите хора.
2. Реализиране на личен контакт от страна на младежите с представители на органите на реда, в рамките на различни инициативи, целящи по-добро разбиране на системата на МВР.



3. Устойчивост и регулярност на провежданите съвместни дейности, целящи достигане до по – голям брой млади хора и оказване на положителен ефект върху техните нагласи.

В заключение можем да обобщим, че данните от емпиричното изследване подкрепят тезата, според която ефективното сътрудничество и взаимодействието на младите хора с МВР е от изключителна важност за създаването на социални и граждански компетентности у младите хора. С развиване на това сътрудничество, дейността на МВР може да бъде „преведена“ на езика на учениците и да изиграе определената превантивна роля и по – добро разбиране за работата на служителите в структурите на МВР. Само така негативните нагласи и липсата на доверие у системата ще излезе от наложените стереотипи и рамки, създадени в обществото. Ролята на органите на реда в изграждането на положително отношение, базирано на комуникация и взаимодействие е ключово за формиране на социални умения и поведение от страна на подрастващите. В тази връзка можем да обобщим, че емпиричното изследване и анализът на резултатите подкрепят тезата, че формите и начините на конструктивно взаимодействие на младите хора с МВР допринасят за тяхната пълноценна социализация и за формирането на социалните и гражданските им компетентности.

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. **Андреева, Л., “Социално познание и междуличностно взаимодействие”,** УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 1998г.
2. **Кон, И., Психология на средношколеца,** Народна просвета, С., 1985
3. **Маджаров, Г. Развитие на психиката в детско- юношеска възраст,** изд. „Фабер“, ВТ, 2011
4. **Мухина, В.С. Возрастная психология,** “Академия”, М.2000г.
5. **Мърсър, Дж. “Зад маската на Юношеския сатанизъм”,** С.1993
6. **Раттер, М., “Помощь трудным детям”,** Прогресс, М., 1987
7. **Стаматов, Р. “Детска психология”,** ИК “Хермес”, Пловдив, 2000г.
8. **Feldman, R., Adolescence,** Pearson, L. 2007
9. **<https://dariknews.bg/regioni/stara-zagora/detska-policejska-akademiq-otnovo-zaraboti-1207448>**
10. **Европейска рамка за ключовите компетентности** <https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwiP-qPp3tzWAHUEYJoKHUMkCIAQFghEMAU&url=http%3A%2F%2Fwww.gimn-popovo.com%2Fdocuments%2Fzaedno%2Framka.doc&usq=AOvVaw3eNQAOWqkM6C8z3sAHF3rO>
11. **Surviving Adolescence,** <http://www.rcpsych.ac.uk/info/help/adol/index.html>

## ФОРМИ НА УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В ПРОЦЕСА НА ИЗГОТВЯНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА СИГУРНОСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Радостина Якимова

Тел.: 0879 00 77 76; E-mail: radostina\_yakimova@abv.bg

*АНОТАЦИЯ: В последните 10 години, средата за сигурност се промени значително. Все по-голяма част от гражданите в България се чувстват неудовлетворени от качеството на услугата „сигурност“, която доставя МВР, а личното усещане за несигурност се увеличава. Същевременно, начинът на управление на МВР и методите, които се прилагат за планиране и изпълнение на политики/направления на дейност/, целящи гарантиране сигурността на гражданите не са се променили, не се отчита променената среда за сигурност и при планиране на конкретни мерки, не се отчитат не само потребностите на гражданите на местно, регионално и национално ниво, но и промененият контекст на средата за сигурност и новите предизвикателства, пред които са изправени гражданите и институциите, които трябва да гарантират общественя ред и вътрешна сигурност. Основната теза, която защитава авторът на доклада е, че използваните методи за формулиране на политики за сигурност и участие на гражданите не отговарят на съвременните предизвикателства и е необходимо да се създадат нови механизми за планиране на политики, включващи гражданите на Република България.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: гражданско участие, сигурност, граждански организации, МВР, политики за сигурност*

## FORMS OF CIVIC PARTICIPATION IN THE PROCESS OF PLANING OF THE SECURITY POLICIES IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Radostina Yakimova

*ABSTRACT: In the past 10 years, the security environment has been significantly changed. The processes show the number of citizens in Bulgaria who are dissatisfied with the quality of the “security” service the Ministry of Interior’s provides and the personal sense of insecurity and unsafety has been increased. At the same time, the way the Mol is governed and the methods used for planning and implementing policies for guaranteeing the security of the citizens have not been changed. The new security environment brought new challenges faced by citizens and institutions which have to be linked with the new approaches in policy-making and decision-making processes. The main thesis defended by the author of the report is that the methods used to formulate security and safety policies and citizen participation do not meet modern challenges and it is necessary new mechanisms for policy planning to be developed which are involving the citizens of the Republic of Bulgaria.*

*KEY WORDS: Civic participation, Security, Civic Organizations, Mol, Security Policies*



## УВОД

Участието на гражданите в процеса на изготвяне на политики за сигурност е ограничено до разпоредбите на Закона за нормативните актове<sup>1</sup> и задълженията, съгласно които всеки проект на нормативен акт трябва да се публикува на страницата на МВР. Според законодателя това отговаря на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. В допълнение проектите на нормативните актове се публикуват на Портала за обществени консултации към Министерски съвет в тема „Правосъдие и вътрешни работи“. Публикуването на проектите на нормативни актове е част от процеса за гражданско участие, но тези инструменти не насърчават широката общественост да участва в консултациите, т.к. изискват специализирани и конкретни юридически компетенции, което само по себе си по-скоро отказва, отколкото да мотивира гражданите да участват. В България няма стратегия за обществен ред и вътрешна сигурност, като ролята и функциите на МВР са включени в рамките на Стратегията за национална сигурност, която е с хоризонт на действие до 2020 г. В Стратегията се говори за сигурност, но няма определение на този термин. Не се дава дефиниция на понятията „система за национална сигурност“ и „сектор „Сигурност““. В този документ се дава определение за понятието „национална сигурност“<sup>2</sup> като „защитеността на отделния гражданин, неприкосновеността на неговата свобода и достойнство.“ В този смисъл гражданите се разглеждат като крайни бенефициенти на едно обществено благо, но не са предвидени възможности те да участват в начина, по който се разпределят публичните ресурси за сигурност и да се включат по-активно не само в процеса на консултиране, но и на идентифициране на потребностите и планиране на конкретни мерки за тяхното удовлетворяване. По този начин гражданите са превърнати в обект на политиките за сигурност.

## I. СИГУРНОСТ И СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ

Динамичното развитие на комуникационните и информационни технологии, оказва изключително силно влияние върху новите предизвикателства пред политиките за сигурност и като цяло концепцията за сигурност, а различните разбирания за сигурността я правят все по-трудна за дефиниране, а оттам и прилаганите мерки и инструменти за нейното гарантиране – все по-нови и в много случаи непознати на правоохранителните органи и институции.

Когато се говори за национална сигурност, в това понятие се влага разбирането за грижата, която Държавата има, за да гарантира сигурността на обществото и на отделния човек. В настоящия доклад сигурността се разбира именно по този

<sup>1</sup> Чл. 26 ал. 2 от ЗНА гласи: Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.

<sup>2</sup> Стратегия за Национална сигурност, т.3

начин, но се допълва с нейното определяне на индивидуално ниво като базисна потребност, която трябва да бъде гарантирана от държавата, за да има възможност индивида да създава общности, блага и да се реализира. Разбирането за сигурност в настоящия доклад съответства на пирамидата на потребностите на Маслоу, където тя се намира на второ ниво. Използва се това разбиране, тъй като науката за сигурността се развива много динамично и класическите подходи и политики за нейното гарантиране и осигуряване стават все по-безрезултатни и неотговарящи на потребностите и разбиранията на хората. Периодите на кризи и усещане за несигурност стават все по-чести и дълги. В България, по данни на Фондация „Общество и сигурност“<sup>3</sup> 73% от българите се чувстват несигурни и поради тази причина ще става все по-трудно усещането за сигурност да се дефинира през понятията „защита“, „охрана“, „опазване на обществения ред“, „борба с противообществени прояви“, „борба с хулиганство“ и т.н. Системата за национална сигурност в България функционира по такъв начин, че дели предизвикателствата на външни и вътрешни, като по този начин се разграничават много ясно функциите и ролята на армията и силите за вътрешна сигурност, но глобализацията, свободното придвижване и други фактори размиват разбиранията. Формирането на разбиране за национална сигурност, като споделена отговорност, преосмислянето на начина на тяхното формулиране и включването на гражданите в този процес ще бъде изключително труден, но важен приоритет. Ще се наложи да се формулират политики за вътрешна сигурност от нов вид, в които тя да се разглежда като споделена между институциите и гражданите отговорност и ще изисква преосмисляне на теориите за сигурност и фокусирането им към индивида и общността, а не към територията. Взаимовръзката и взаимозависимостта между националната и личната сигурност е неизбежна, защото в света, в който съществуваме и в който всеки човек е медиа и разполага със собствени информационни канали, всеки един човек може да генерира обществена сигурност или несигурност. Именно заради това личната сигурност и разбирането на индивида за това какво е сигурност трябва да се превърнат в център на политиките за обществен ред и сигурност. Поради тази причина, участието на гражданите в процеса на планиране, реализиране и мониторинг на политиките е от изключителна важност за тяхната ефикасност и ефективност.

## II. ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Участието на гражданите в процеса на вземане на решения се разглежда като един от важните фактори за по-доброто и ефективно управление на публичните ресурси и институции. То е един от основните принципи в Бялата книга на комитета на регионите за многостепенното управление<sup>4</sup>, в която „близостта до гражданите

<sup>3</sup> Източник: [www.ssf-bg.eu](http://www.ssf-bg.eu)

<sup>4</sup> Бяла книга на комитета на регионите за много степенно управление, <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/BG.pdf>



и многообразието на управлението на местно и регионално равнище“ се определят като активи за ЕС и въпреки постигнатите резултати се отчита необходимостта от допълнителни мерки за насърчаване на гражданското участие. Именно в този документ се говори за необходимостта „регионалните и местни власти да станат истински партньори, а не само посредници“, което ще гарантира участието на всички заинтересовани страни, а също така и легитимността, ефикасността и видимостта на управлението, тъй като неговите задачи и цели са зададени от общността. На европейско ниво участието на гражданите е въпрос на доверие не само в европейската демокрация, но и в европейските принципи и ценности. Аналогичен е начинът на изграждане на доверие на гражданите в националните институции – чрез пряко включване и участие в процеса на вземане на решения, тъй като доброто управление изисква сътрудничество между избраните представители на институциите и лицата, представляващи структурите на гражданското общество. Общата и споделена цел на основните партньори в този процес е постигането на по-добро благосъстояние на всички членове на това общество.

Гражданското участие има две измерения – представителната демокрация и прякият избор на представители на местната власт, народни представители и президент и демокрация на участието, която допълва първото измерение. Един от основните принципи на Европейския съюз, който е и регламентиран в договора за Европейската общност гласи, че институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество<sup>5</sup>. България, като страна-член на ЕС има тази отговорност във всички обществени сфери в т.ч. и в сферата на общественния ред и вътрешна сигурност.

Участието на гражданите може да е на няколко нива – участие в изготвянето на стратегии и планове за дейност, промяна на законодателството и подпомагане постигането на стратегически цели, чрез реализирането на проекти. Участието на гражданите е възможно в целия процес – от идентифициране на потребности, през изготвяне на документи, планове, програми и т.н., до мониторинг на тяхното изпълнение/прилагане и оценка на въздействието. Това участие може да бъде формално и неформално, но държавните институции предпочитат формализирането на участието, което структурира процеса и не подлага под въпрос и съмнение легитимността на взетите решения. Има процеси, които държавните институции са длъжни да спазват и те са регламентирани в Закона за нормативните актове (ЗНА), а в някои закони<sup>6</sup> са описани формите и начина на взаимодействие между структурите на гражданското общество и държавната администрация. Формалното участие е предпочитано, защото ясно се дефинират правата и отговорностите, които имат страните в процеса и процедурите, които е необходимо да се спазват. Неформалното участие позволява много по-голяма гъвкавост на процесите на взаимодействие между институциите и гражданите, но зависи основно от наличието на политическа воля и желание за това. При неформалното

<sup>5</sup> Договор за Европейската общност, член 11

<sup>6</sup> Закон за юридическите лица с нестопанска цел

участие се позволява по-сериозно фокусиране върху конкретните нужди и потребности на гражданите, в резултат на което при последващото им привличане в изготвянето на стратегически, законодателни или програмни документи, те са по-мотивирани да участват в целия процес, а също така са много по-заинтересовани да се информират за потенциални решения и да ги консултират с други групи граждани. В резултат от неформалното гражданско участие могат да се формулират препоръки към представителите на държавните институции и при тяхно приемане да се формализират. Двете форми на участие се допълват и не бива да бъдат ограничавани, а по-скоро да се търсят механизми за тяхното регламентиране и официализиране.

### III. ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ИЗГОТВЯНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА СИГУРНОСТ

На национално ниво съществуват два консултативни съвета по сигурност:

- **Консултативен съвет за национална сигурност (КСНС)** към Президента на Република България, който е съвещателен орган по въпросите на националната сигурност и в него нямат право да участват представители на структурите на гражданското общество. В КСНС членуват - председателят на Народното събрание, министър-председателят на РБ, министърът на отбраната, министърът на вътрешните работи, министърът на външните работи, министърът на финансите, председателят на Държавна агенция "Национална сигурност", началникът на отбраната, председателят на Държавна агенция "Разузнаване", секретарят на Съвета по сигурността, по един представител от всяка парламентарна група. КСНС обсъжда въпроси, свързани с външната и вътрешната политика на страната във връзка с националната сигурност, гарантирането на гражданския мир, обществения ред, правата и интересите на българските граждани и действията по пресичане или предотвратяване на възникнала опасност за националната сигурност<sup>7</sup>.
- **Консултативен съвет по сигурност към Министерски съвет**, който по своята същност е междуведомствен и в неговата дейност не вземат участие представители на структурите на гражданското общество. Една от основните функции на консултативния съвет по сигурност към Министерски съвет е в него да се обсъждат и приемат в определени от него срокове стратегии и програми за най-ефективно използване на политическите, военните и икономическите ресурси на страната<sup>8</sup>. Не е ясно преди да постъпят предложения за стратегии и програми, които да бъдат обсъждани от Консултативния съвет какви са процедурите за консултиране със заинтересованите страни, а също така и доколко този процес е прозрачен и достъпен за структурите на гражданското общество.

<sup>7</sup> Закон за консултативен съвет по национална сигурност, чл. 1-3

<sup>8</sup> Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при министерския съвет [http://www.saveti.government.bg/web/cc\\_36/1](http://www.saveti.government.bg/web/cc_36/1)





Гражданите не могат да участват по никакъв начин в определянето на дневния ред на заседанията на тези консултативни съвети. Предполага се, въпреки всичко, че има гражданско участие, макар и косвено, т.к. парламентарните групи са съставени в резултат на проведени избори, съответно народните представители представляват гражданите на Република България, а представителите на изпълнителната власт са „назначени“ именно от избраните от гражданите да ги представляват депутати. Тази връзка се използва много често и по отношение на темата „сигурност“ на гражданското участие се гледа като заплаха за националната сигурност, а не като възможност и потенциал за развитие и повишаване качеството на услугата „сигурност“.

#### **IV. ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ИЗГОТВЯНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА СИГУРНОСТ В МВР**

По отношение на МВР гражданите са в две роли - от една страна дейността на институцията се финансира със средства от Републиканския бюджет, част от който се формира от техните данъци, а от друга страна те са ползватели на услугата „сигурност“, която доставя институцията.

Основните форми, чрез които гражданите могат да участват в управлението на МВР са регламентирани в чл.26 от ЗНА (посредством изпращане на писмени становища по проекти на нормативни актове) и в глава единадесета от ЗМВР, в която се регламентира само и единствено синдикалната дейност и ролята и функциите на професионалните организации на работещите в МВР<sup>9</sup>.

В МВР съществува практика за обсъждане на мерки и политики и макар вътрешноведомствени, все пак съществуват 5 съвета и 3 комисии<sup>10</sup>.

- **Съвет за социално партньорство (ССП)** – колективен съвещателен орган към министъра на вътрешните работи, който разрешава въпроси, свързани с трудовите и служебните отношения и със социално-икономическите права и интереси на служителите в Министерство на вътрешните работи, подобряване условията на труд и предотвратяване на трудовите конфликти.

Участниците в съвета за социално партньорство са отъждествени с участниците в социалния диалог и са представители на ръководство на МВР, представители на синдикалните организации на служителите в МВР и представители на служителите, нечленуващи в синдикални организации. Синдикалните организации в МВР, както и всички в Република България са с неуреден правен статут. Те са регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) и съществуват като сдружения или фондации, но изрично е упоменато, че организациите, които имат за цел извършване на синдикална дейност се уреждат с отделен закон и до

<sup>9</sup> Закон за МВР, [https://www.mvr.bg/docs/default-source/normativnauredba/65dec73f-zmvr\\_14\\_10\\_2016-pdf.pdf](https://www.mvr.bg/docs/default-source/normativnauredba/65dec73f-zmvr_14_10_2016-pdf.pdf)

<sup>10</sup> МВР, <https://www.mvr.bg>

влизането в сила на такъв, регистрацията на нови синдикални организации, вписването на промени в подлежащи на регистрацията обстоятелства на юридически лица на съществуващи синдикални организации, както и свързаните с това заварени съдебни производства се извършват в Съда<sup>11</sup>. Това от една страна приравнява синдикалните организации със сдруженията и фондациите, като се зачита едно от основните конституционни права на гражданите на Република България, а именно правото на сдружаване. От друга страна ЗЮЛНЦ отговаря на нуждите на неправителствените организации и не отчита спецификите на синдикалните организации. В този контекст (отчитайки факта, че синдикалните организации са сдружения или фондации) формално има участие на гражданите, но реално като синдикална организация се представляват интересите на една група граждани, а именно работещите в МВР. Външни за МВР лица могат да участват в заседание на ССП, само и единствено ако са в ролята си на експерти<sup>12</sup>, като е необходимо предварително да се изпрати „искане за участие от заинтересованата страна до председателя на Съвета“<sup>13</sup>, който се произнася за това дали може да участва в заседанието, като изрично е упоменато, че експертите нямат право на глас.

Освен специфичната роля и функции на синдикалните организации, в ЗЮЛНЦ не се отчита и необходимостта от въвеждане на критерии за представителност, което се дължи на разминаване във философията и принципите на различните видове организации. Въпросът за представителността на синдикалните организации в МВР е изключително дискуссионен, тъй като има изисквания за националнопредставителни синдикати, регламентирани в Кодекса на труда - четири основни критерия единият от които е да има „най-малко 50 хиляди членове“<sup>14</sup>. Общият щат на МВР по чл. 105 ал. (1) от ПУДМВР е 49 555,5 души<sup>15</sup>, което означава, че има обективна невъзможност за покриване на критериите за национална представителност и необходимост за въвеждане на такива в рамките на МВР. През 2014 г. ЗМВР бе изменен и се въведе изискване за представителност на синдикалните организации в МВР, като през 2015 г. това изискване бе отменено.

Един от основните принципи в работата на ССП е „ненамеса на синдикалните организации в управлението на МВР и на ръководството на МВР в синдикалната дейност“<sup>16</sup>. Проблем е липсата на точна и ясна дефиниция за „управление на МВР“, тъй като политиката за управление на човешките ресурси, планирането и разходването на финансови средства, инвестиционната политика и др. могат да

<sup>11</sup> Закон за юридическите лица с нестопанска цел, § 2. ал. (1) и ал. (2)

<sup>12</sup> Правила за организацията и дейността на Съвета за социално партньорство в МВР, чл. 15 ал. (1)

<sup>13</sup> Правила за организацията и дейността на Съвета за социално партньорство в МВР, чл. 15 ал. (2)

<sup>14</sup> Кодекс на труда, чл. 34 т.1-4

<sup>15</sup> Данни на МВР за щатна численост към 30.11.2017 г., <https://www.mvr.bg>

<sup>16</sup> Правила за организацията и дейността на Съвета за социално партньорство в МВР, <https://www.mvr.bg>



се разглеждат като част от управленската дейност, с което синдикалните организации много лесно могат да бъдат изключени от процеса на взимане на стратегически решения и ограничени само и единствено до проблемите на работещите в системата. Това само по себе си е форма, която едновременно осигурява участие на част от гражданите на Република България, но има няколко ограничения: 1) участват само синдикални организации, 2) участието е в рамките на ведомството и 3) представителите на синдикалните организации не могат да вземат отношение по стратегически въпроси касаещи реформи в МВР, мерки за повишаване на качеството на услугата „сигурност“ и повишаване на доверието на гражданите във ведомството, тъй като то се счита за част от управлението на МВР. Това на практика означава, че не само няма гражданско участие, но и механизми за включване на представители на структурите на гражданското общество в този съвет за социално партньорство.

- **Национален съвет по миграция и интеграция (НСМИ)** - създаден е с Постановление на Министерски съвет № 21 / 05.02.2015 г.<sup>17</sup> Съветът е колективен консултативен орган, за формулиране и координация на изпълнението на държавните политики в областта на миграцията и интеграцията на чужденци, търсещи или получили закрила в Република България. Националният съвет по миграция и интеграция:

- 1) разработва и предлага на Министерския съвет единен актуализиран стратегически документ в областта на миграцията и интеграцията въз основа на съществуващите стратегически документи;
- 2) предлага на Министерския съвет годишни планове за изпълнение на стратегическите документи в областта на миграцията и интеграцията, както и мерки за повишаване на ефективността при управлението на миграционните потоци в Република България;
- 3) координира изпълнението на политиките в областта на миграцията и интеграцията на национално и на европейско ниво;
- 4) осигурява координация на дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление, неправителствените и международните организации на територията на страната по въпросите на миграцията и интеграцията;
- 5) прави предложения за изменения на нормативни актове с цел по-ефективно провеждане на политиките в областта на миграцията и интеграцията;
- 6) внася в Министерския съвет годишен доклад за дейността на Националния съвет по миграция и интеграция за предходната година

Съставът на този съвет е определен в самото постановление на Министерски съвет и по своята същност е междуправителствен, но включва представител на Управителния съвет на Националното сдружение на общините в Република България, което е организация, представляваща местната власт. Допуска се участие в засе-

---

<sup>17</sup> Държавен вестник, бр.12/13.02.2015

дание на Съвета да вземат представители на „други държавни органи, на органи на местното самоуправление, на синдикални и работодателски организации, на неправителствени организации, на професионални организации или отделни експерти, които имат отношение по въпросите, които се обсъждат“<sup>18</sup>, но само ако са поканени от председателите. Съгласно това постановление от представители на неправителствени, синдикални, професионални работодателски организации и от органите на местното самоуправление могат да бъдат изисквани информация и/или становища, имащи отношение по въпросите, които се обсъждат от Съвета<sup>19</sup>.

Последното заседание на Националния съвет по миграция и интеграция е проведено на 1 април 2016 г., по време на което се е приел доклад на председателя на Държавната агенция за бежанците при МС относно актуалното състояние по изпълнението на Националния механизъм по релокация, обсъдили са се и се е приел проект на Рамка за Национален механизъм за изпълнение на ангажиментите на Република България по презаселването<sup>20</sup>. На сайта на НСМИ не е публикувана информация за това каква е причината последното заседание да е проведено през април 2016, няма решение за прекратяване на дейността или друг документ, който да информира за това реално прекратяване на дейността на Съвета.

Анализирайки дейността и начина на създаване на НСМИ се установява, че формално, участието на гражданите в процеса на планиране на политики в сферата на миграцията и интеграцията е сведено до участието на едно сдружение и включването им в качеството им в заседанията на Съвета само след изрична покана. Правата на гражданите да участват формално съществуват, но в действителност са ограничени от изискването за покана. В същото време декларативния характер на чл.2 ал. (3) от Постановлението дава право на членовете на съвета да изискват становища от структури на гражданското общество, което прави двете страни в процеса неравнопоставени.

- **Национален съвет по превенция на престъпността** – продължава дейността на създадената Държавно-обществена консултативна комисия по въпросите на превенцията на престъпността<sup>21</sup>, която е функционирала като колективен орган за широко обществено представителство по въпросите на превенцията на престъпността и е имала за цел да дава насоки, да наблюдава и осигурява координацията в дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление, неправителствените организации и другите структури на гражданското общество по въпросите на превенцията на престъпността. Членове на Комисията са били представители на различни министерства и агенции, като в състава и са били включени председателят на

<sup>18</sup> Чл. 2 ал. 2 от ПМС 21/05.02.2015 г.

<sup>19</sup> Чл. 2 ал. 3 от ПМС 21/05.02.2015 г.

<sup>20</sup> Страница на НСМИ на сайта на MBP.

<sup>21</sup> ПМС № 125/ 24.06. 2005 г., обн. в ДВ. Бр.55/5.07.2005 г.



Управителния съвет на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), председателят на Българската търговско-промишлена палата, председателят на Българската стопанска камара, представител на Центъра за изследване на демокрацията. Какъв е критерият за подбор именно на тези организации не бе установено, но в постановлението ясно е описан начинът, по който представители на юридически лица с нестопанска цел, чиито цели и дейности имат отношение към проблемите на превенцията на престъпността могат да станат членове на Комисията. На уебсайта на МВР са публикувани протоколи от няколко заседания на Комисията, в които се вижда, че в техния състав са включени представители на Съюза на юристите и Български червен кръст. Комисията съществува до 2012 г., когато е и разработена и приета и Стратегията за превенция на престъпността (2012-2020) и с постановление на Министерски съвет № 215/14.09.2015 г., се отменя ПМС 125/2005 г. и се създава Национален съвет по превенция на престъпността. Той запазва своя междуведомствен характер и от състава му излизат всички неправителствени организации с изключение на НСОРБ. Съветът е колективен орган, който изпълнява функции по реализирането на политиката на правителството по въпросите на превенцията на престъпността. Той организира и контролира изпълнението на действащата национална стратегия по превенция на престъпността и осигурява координацията в дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление, неправителствените и международните организации на територията на страната по въпросите на превенцията на престъпността<sup>22</sup>.

### **СЪВЕТЪТ ИМА ЗА ЦЕЛ ДА:**

1. подпомага реализирането на националната политика по въпросите на превенцията на престъпността в съответствие с международните норми и принципи, европейските политики и действащата национална стратегия по превенция на престъпността;
2. организира изготвянето на проучвания и периодични доклади във връзка с равнището и тенденциите на престъпността в страната;
3. организира анализа на съществуващите практики с оглед препоръчване на съответните компетентни органи на адекватни действия за ограничаване на факторите и условията за престъпността;
4. приема и възлага анализи, свързани с превенцията на престъпността;
5. одобрява и предлага на Министерския съвет предложения за разработване на стратегически документи, нормативни актове и проекти на нормативни актове по проблемите на превенцията на престъпността;
6. след обсъждане внася в Министерския съвет годишните планове за изпълнение на действащата национална стратегия по превенция на престъпността;

<sup>22</sup> ДВ бр. 72/21.09.2012

7. при необходимост предлага на Министерския съвет промени в действащата национална стратегия по превенция на престъпността;
8. отправя препоръки към компетентните органи за въвеждането на мерки за превенция на престъпността;
9. отправя препоръки и координира дейностите, свързани с квалификацията и обучението на служителите от компетентните ведомства, ангажирани в превенцията на престъпността;
10. осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление, с неправителствените организации и други структури на гражданското общество по въпросите на превенцията на престъпността;
11. осъществява международно сътрудничество по въпросите на превенцията на престъпността;
12. след обсъждане внася в Министерския съвет годишен доклад за дейността на съвета за предходната година;
13. съдейства на системата за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните за повишаване ефективността на превантивната дейност сред децата.

Стратегията за превенцията на престъпността акцентира върху превенцията на конвенционалната престъпност и предвижда мултидисциплинарен порход в изпълнението на нейните цели. В изготвеният план за изпълнение за 2013 г. са предвидени мерки, които не са изпълнени към 2017 г., последните документи, публикувани на страницата на Съвета са от 2013 г., а последния протокол от заседание е от 2.12.2011 г. На сайта на Съвета – в секция „Информационен център“ и подраздел „Новини“, може да се намери одобреният от тях „План за изпълнение на приоритетите и постигане на целите за периода 2016 – 2018 г.“<sup>23</sup>, който не съдържа анализ на постигнатите резултати в периода 2012 – 2015 г., а представлява документ от 48 страници, в които са описани задълженията и отговорностите на различните институции по направления. Голяма част от предвидените мерки припокриват съществуващи такива и не са нещо ново за институциите. По отношение на взаимодействието с неправителствени организации в този План е предвидено взаимодействие с тях само при постигането на три цели: 1) Осъществяване на подкрепа за социална рехабилитация на лицата освободени от местата за лишаване от свобода, условно осъдени и наказаните с пробация ( в приоритет: Създаване на условия за намаляване на риска от престъпления сред уязвимите групи.); 2) Подобряване на работата на Местните комисии за обществен ред и сигурност, като основен координационен механизъм за прилагане на политиките за превенция на престъпността на местно ниво ( в приоритет: Изграждане на устойчиви партньорства за превенция на престъпността между органите на държавна

<sup>23</sup> Източник: [https://www.mvr.bg/nspp/информационен-център/пресцентър/новини/преглед/новини/plan\\_izpalnenie\\_2016\\_2018](https://www.mvr.bg/nspp/информационен-център/пресцентър/новини/преглед/новини/plan_izpalnenie_2016_2018)



власт, неправителствените организации, бизнеса и гражданското общество) и 3) Привличане на неправителствените организации, бизнеса и гражданите от държавните институции за осъществяване на дейностите по превенция на престъпността (същия приоритет като т.2) В третата цел, която предвижда привличане на неправителствените организации са описани четири дейности за изпълнение, от които само три предвиждат участие на НПО и то като партньор, а срокът на реализация е декември 2016 г. В планът не са заложени дейности за 2017 и 2018 г., независимо, че приоритетът е да се създадат устойчиви партньорства между органите на държавната власт и заинтересованите неправителствени организации, бизнес и гражданско общество.

- **Съвет по условията на труд** - съветът по условия на труд в МВР (СУТ-МВР) е създаден през 1997 г., със заповед на министъра на вътрешните работи. Той е колективен съвещателен орган към министъра за консултиране на ръководството на МВР при осъществяване на държавната политика за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на работните места и координиране на дейностите по прилагане на ежегодната национална програма по безопасност и здраве при работа в структурите на МВР.

Дейността на този Съвет е в две основни направления:

- консултиране на ръководството на МВР по проблемите, свързани с осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на служителите и изготвяне на предложения за решаването им;
- координиране, консултиране, обучение и методическо ръководство на органите по здраве и безопасност в структурите на МВР.

Съветът организира дейността си в съответствие с разпоредбите на Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ) и Правилата за организацията и дейността на Съвета по условия на труд в Министерството на вътрешните работи (Рег.№ Из-389/08.03.2010 г.). Съветът по условия на труд се състои от председател, заместник-председател, секретар и равен брой представители, определени от ръководството на МВР и на синдикалните организации в МВР.

Аналогично със Съвета за социален диалог, участието на граждани е ограничено и последното му заседание е проведено през декември 2017 г.

- **Вътрешноведомствен съвет за борба с корупцията** - той функционира като координационен и консултативен орган за борба с корупцията в министерството на вътрешните работи и има функции за планиране, координиране, контрол, отчет и анализ на дейността по противодействие на корупцията в МВР. Съветът разработва мерки и проекти на стратегически и текущи управленски решения за противодействие на корупцията в МВР, като ги предлага на министъра за утвърждаване. На страницата на Съвета<sup>24</sup> са публикувани

<sup>24</sup> Сайт <http://mvr.bg/dkao/Дирекцията/Вътрешноведомствен-координационен-съвет-за-борба-с-корупцията>



Концепция за превенция и противодействие на корупцията в МВР 2016 г. – 2020 г., План за превенция за 2016 г. и за 2017 г. и годишен отчет за изпълнението на плана за 2016 г. Други функции на този съвет са да възлага на разработване и обсъждане на проекти на вътрешноведомствени нормативни актове и ръководни документи, да обсъжда и приема отчети и анализи от структурите на МВР за дейността им, да анализира дейността по противодействие на корупцията в МВР, да координира и взаимодейства с Комисията за превенция и противодействие на корупцията към МС и с международни партньори и да изпълнява други относими задачи, възложени от министъра на вътрешните работи.

В годишния отчет за изпълнението на плана за действие за превенция и противодействие на корупцията за 2016 г. е посочено, че всички структури в МВР са утвърдили свои собствени планове, в които освен дейностите от Плана за действие за 2016 г., за които те са отговорни или имат участие при изпълнението им, са посочени и специфични за работата на съответната структура антикорупционни дейности, със съответните срокове, индикатори и отговорници. В тази връзка, със заповед на ресорния заместник-министър на вътрешните работи, са утвърдени „Методически указания за изпълнение на планираните антикорупционни дейности в МВР и тяхното отчитане чрез система от индикатори“. Тези методически указания, както и системата от индикатори за тяхното отчитане не са публични. Не е ясно какви са планираните дейности за 2018 г., както и каква е процедурата за оценка на изпълнението и актуализиране на този план. В отчета за 2016 г. е посочена препоръка, съгласно която приоритетно да се заложи в Плана за 2017 г. разработването на цялостна концепция за популяризирането на работата по превенция и противодействие на корупцията в МВР, в плана за 2017 г. е посочено, че този план ще се популяризира в рамките на МВР, а не сред гражданите.

- **Държавно-обществена консултативна комисия по проблемите на безопасността и движението по пътищата (ДОККПБДП)** - създадена на основание Параграф 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за движение по пътищата, а статутът на Комисията е определен с ПМС № 220/3.10.2003 г.<sup>25</sup> Основната задача на Комисията е да подобри координацията на действията между държавните органи и обществеността що се отнася до проблемите на безопасността на движението по пътищата. В изпълнение на основната си задача Комисията подпомага Министерския съвет при вземане на решения, свързани с безопасността на движението по пътищата, дава становища и разработва проекти на закони и подзаконови нормативни актове, анализира информацията, изготвя доклади, национални програми и др.

Съставът на Комисията е точно определен в самото Постановление. Освен представители на министерства, имащи отношение и отговорни за решаване на проблемите на безопасността има и представители на неправителствени организации, а именно: председателят на Българския Червен кръст, председателят на

<sup>25</sup> Обн. ДВ. бр.90/ 10.10. 2003 г.



Съюза на българските автомобилисти, представител на Националното сдружение на общините в Република България, председателят на Асоциацията на българските застрахователи, председателят на Асоциацията на българските предприятия за международни превози и пътищата<sup>26</sup>. Допуска се участието на представители на други неправителствени организации, които не са включени в състава и, но само по покана на министъра на вътрешните работи, който е и председател на Комисията<sup>27</sup>.

ДОККПБДП представлява правопреемник на Държавно-обществена консултативна комисия по проблемите на безопасността на движението по пътищата към министъра на транспорта и съобщенията, която е създадена с ПМС №243/27.12.1999 г. Съставът на двете комисии не се различава по отношение на гражданското участие, както и по отношение на ролята и функциите, които има Комисията. Различава се основно по отношение на заплащането на членуващите в Комисията – до 2003, членовете са получавали възнаграждения за тази дейност, а след това – изрично е упоменато, че участват безвъзмездно в работата и. На страницата на ДОККПБДП са публикувани протоколи от проведени заседания, стратегически документи, касаещи безопасността на движението по пътищата, както и касаещи тази дейност постановления на МС. Няма отчет за дейността на Комисията през годините, няма отчет на разходваните средства, няма анализ на изпълнението стратегията за безопасност на движението по пътищата. Не е публикуван и финансов отчет за разходваните средства по Фонда за безопасност на движението, който се управлява от Министъра на вътрешните работи<sup>28</sup>. В същото време на свое заседание на 12.06.2017 г. Комисията е направила предложение за подобряване управлението на Фонд „Безопасност на движението“ като ясно е изразила становище, че тя не разполага с информация за точната сума, която е събрана от Национална агенция за приходите незаплатени в срок глоби. Комисията е отправила предложение да се измени наредбата за управление на Фонда, като се разпише нова структура за управление на Фонда по подобие на други съществуващи фондове, която да е юридическо лице, второстепенен разпоредител, управлявано от Министъра на вътрешните работи. Да има управител, административен персонал и система за управление и 45% от средствата постъпили по Фонда да бъдат за финансиране на национални проекти и покриване на административните разходи на структурата.

Липсата на информация за набраните средства, проведените кампании и разходвани средства е изключително притеснително и част от липсата на отчетност е пряко свързана с ограничения достъп на граждани и граждански организации в Комисията и всички предложения за промяна на управлението на Фонда за безопасност на движението будят съмнения и недоверие, тъй като липсва обществена дискусия за това.

<sup>26</sup> Чл.1, ал (2) на ПМС 220/3.10.2003 г.

<sup>27</sup> Чл.2, ал (2) на ПМС 220/3.10.2003 г.

<sup>28</sup> Наредба за условията и реда на управление на средствата от Фонда за безопасност на движението, Раздел III, чл. 7

- **Постоянна комисия по правата на човека и полицейската етика в МВР (ПКПЧПЕ)** – основната цел на Комисията е да работи за популяризирането и общото подобряване на практиките във всички направления на дейност на МВР, свързани с правата на човека и полицейската етика. Функциите, които има са да<sup>29</sup>:
  - Изготвя отговори на официални запитвания от страна на министерства, институции и международни или неправителствени организации по въпроси, свързани с правата на човека и полицейската етика;
  - Анализира констатациите в докладите на Комитета за предотвратяване на изтезанията и други международни организации, осъществяващи мониторинг върху дейността на полицейските органи, като запознава с тях и служителите на МВР с цел отстраняване на допуснатите, в рамките на МВР, слабости и нарушения, свързани с правата на човека и полицейската етика;
  - Дава становища по конкретни казуси, отразяващи нарушения на правата на човека и полицейската етика, след като при необходимост вземе под внимание позицията на компетентните органи на МВР, изразена писмен вид;
  - Участва или е организатор на дейности с отношение към правата на човека и полицейската етика като например дискуссионни форуми, срещи, семинари, обучение и други подобни;
  - Организира и координира работата по изпълнение на задачите, включени в годишния план за дейността на ПКПЧПЕ за подобряване на практиките по зачитане на правата на човека и полицейската етика;
  - Участва в работата по изработване на политики и осъществяване на методическо ръководство и контрол по спазването на етичните стандарти на професионалното поведение и основните права и свободи на гражданите;
  - Дава методически указания и координира работата на РКПЧПЕ в СДВР и във всяка ОДМВР, като извършва посещения на място, изготвя и разпространява материали, свързани с правата на човека и полицейската етика.
  - При необходимост свиква Обществен съвет с представители на неправителствените организации с дейност в областта на правата на човека, които да подпомагат и наблюдават дейността на Комисията.

В правилника е описано, че Комисията се състои от председател, заместник-председател, секретар и членове<sup>30</sup>, но няма описание кои и колко са членовете. В правилника не са описани случаите, в които се свиква Обществен съвет, както и каква е процедурата за това и начинът, по който се определят неправителствените организации, които участват в него. Последният (и единствен) доклад за дейността

<sup>29</sup> Правилник за организацията и дейността на постоянната комисия по правата на човека и полицейската етика в МВР

<sup>30</sup> Т.2 от Правилник за организацията и дейността на постоянната комисия по правата на човека и полицейската етика в МВР



на Комисията е за 2014 г. От него се вижда, че Комисията си партнира с неправителствени организации, като най-често споменавани са Български хелзински комитет (БХК), с които е извършен мониторинг на границите за осигуряване на достъп до производството на лица, търсещи международна закрила в Република България, като ролята на БХК е била да осигури правна помощ, превод и представителство на чужденците. Това сътрудничество е било регламентирано в споразумение. БХК, заедно с Български червен кръст (БЧК) и Център „Надя“ са провели обучение на служителите по наблюдение на държавната граница в РДГП, на ротационен принцип, по въпросите за спазване на правата на човека, при работата с лица, търсещи закрила в Република България. БХК, заедно с ВКБООН, през 2014 г. са организирали и обучение за предизвикателствата на работата с чужденци. От прегледа на отчета за дейността на Комисията през 2014 г.<sup>31</sup> се вижда, че в този документ са включени както извършени ремонти на санитарни помещения, така и промяна в учебни планове в АМВР, проведени обучения на служители, в т.ч. за Европейско и Шенгенско законодателство. В планът за дейност за 2016 г. се вижда, че ясно е описано, че ПКПЧПЕ взаимодейства активно с БХК, БЧК, АСЕТ и Каритас България в изпълнение на подписаните с тях споразумения за сътрудничество<sup>32</sup>. Начинът, по който са определени неправителствените организации, с които са сключени споразумения, както и естеството и съдържанието им не са публикувани. В същият план е предвиден раздел за работа с правителствени, неправителствени организации и институции и първата дейност в него е „изготвяне на предложение за създаване на Обществен съвет“<sup>33</sup>, както и възможност за гражданско наблюдение в полицията между заинтересовани НПО и СДВР/ОДМ-ВР<sup>34</sup>. Как продължава да функционира тази Комисия, какви са постигнатите резултати и цели не е информация, която е публично достъпна.

- **Координационна група за подготовка на МВР за Българското председателство на Съвета на ЕС** – създадена със заповед на 4 декември 2014 г., а първото заседание се е провело на 22 януари 2015. В нейния състав са включени представители на 14 структури в МВР. Последното заседание, за което има публикувана информация се е провело на 12 юли 2017 г.

## **V. ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРАВЕНЕ НА МЕСТНИ ПОЛИТИКИ ЗА СИГУРНОСТ – ДОБРИ ПРАКТИКИ**

В България има много добър опит в изготвянето на местни стратегии, основани на потребностите на гражданите и отчитащи спецификите на техните нужди и териториите, които обитават. Много добър пример за изготвяне на местни стратегии, основани на реалните потребности са тези, изготвени по Програма за развитие

<sup>31</sup> [https://www.mvr.bg/docs/default-source/savetikomisii/dfca87ca-otchet\\_pkpcpe\\_2014-pdf.pdf](https://www.mvr.bg/docs/default-source/savetikomisii/dfca87ca-otchet_pkpcpe_2014-pdf.pdf)

<sup>32</sup> II-7 от план за дейността на ПКПЧПЕ за 2016 г.

<sup>33</sup> Раздел V от план за дейността на ПКПЧПЕ за 2016 г.

<sup>34</sup> V-2 от план за дейността на ПКПЧПЕ за 2016 г.

на селските райони за създаване на Местни инициативни групи, които използват подхода „Лидер“, основан на принципа „отдолу – нагоре“. В същото време има и местни стратегии за сигурност, като един от добрите примери в това отношение е Стратегията за сигурност на Столична община за периода 2014 – 2020 г.<sup>35</sup> В нея ясно е посочено разбирането за сигурност като „свкупност от динамично променящи се параметри, определящи състоянието на обществения ред на гражданското общество, в мирно и във военно време, при нормално функциониране на обществото и в случай на природни и други бедствия, и като резултат от целенасочени действия да се повиши степента на защитеност на отделния човек, както в публичната, така и в неговата лична среда“<sup>36</sup>.

В тази стратегия са посочени целите и направленията, но няма изследване на нуждите и очакванията на жителите на Столицата по отношение на тяхната сигурност и безопасност. Единственият опит за адаптиране на подхода „отдолу-нагоре“ към политиките за сигурност на местно ниво е направен от Фондация „Общество и сигурност“<sup>37</sup> и СО-Район „Красна поляна“ през 2017 г. Процесът на изготвяне на стратегия за местна сигурност предвижда активно включване на живущите и работещите в района граждани, посредством организиране на фокус-групи, обществени дискусии, анкетни проучвания и обществени дебати.

В резултат на използваните методи се отчита, че освен създаден механизъм и възможност на гражданите да участват в изготвянето и мониторирането на местна стратегия за сигурност, базирана на конкретните потребности и нужди на жителите в Общината, са идентифицирани и конкретни мерки за повишаване на сигурността на жителите на СО – Район „Красна поляна“. Прилагането на тези мерки ще допринесе за трайно и устойчиво повишаване на личното усещане за сигурност. Прилагането на подходът „отдолу-нагоре“ при изготвянето на местни стратегии за сигурност от една страна повишава информираността на гражданите за правомощията и отговорностите на институциите, които имат отношение по темата „сигурност“, но и допринасят за въвеждане на нови дефиниция и модел за сътрудничество по отношение на услугата „сигурност“. Едно от основните открития в процеса на изготвяне на местна стратегия за сигурност е трудността (почти невъзможността) да се въведат европейски практики и модели в България, т.к. темата „сигурност“ и концепцията за участие на гражданите в правенето на политики за сигурност е изключително нова и има известни съпротиви, както на ниво граждани, така и на институционално ниво. Използваната методология позволява да се насърчи сътрудничеството между правоохранителни органи, образователни институции, неправителствени организации и представители на местната власт, най-големият ефект от подобен процес е преодоляването на стереотипите,

<sup>35</sup> <https://www.sofia.bg/documents/20182/411605/>

<sup>36</sup> Стратегия за сигурност на Столична община 2014 – 2020, стр.1

<sup>37</sup> Проект „Сигурна и (Пре)Красна промяна“, реализиран с финансовата подкрепа на Столична община, Програма Европа 2017, [www.ssf-bg.eu](http://www.ssf-bg.eu)



че темата „сигурност“ и политиките в тази сфера изискват специфична експертиза, която само определени хора притежават. По този начин се обяснява изключително лесно сигурността като споделена, между институциите и гражданите, отговорност, преодоляват се широкоразпространените стереотипи за елитарност на темата „сигурност“ и се променят нагласите, като гражданите започват да възприемат сигурността като базисна потребност, която прави отделния индивид най-добрият експерт по темата. Проведените срещи с широката общественост в процеса на изготвяне на стратегията създават предпоставки за обособяване на нов вид общности – такива, които искат да живеят в по-сигурни и спокойни райони и които искат да сътрудничат на правоохранителните органи и институции. От друга страна местните институции по този начин заявяват желанието си да са близо до хората, показват загриженост за тяхната безопасност и по този начин се променя отношението на гражданите към местната власт. В изготвената местна стратегия за сигурност е предвидено да се провеждат последващи информационни и комуникационни кампании за различни общности и групи, ориентирани към конкретните и специфични потребности на жителите на Столична община.

Подобна инициатива има изключително голям принос, както на местно ниво, по отношение личната сигурност на жителите на район „Красна поляна“, така и на национално ниво, защото това е първата стратегия за сигурност, основана на реални потребности на жителите и консултирана ефективно с тях. Именно наличието на подобна стратегия за сигурност дава възможност за започване на нов дебат на местно и национално ниво за това как се правят политиките за сигурност и какво може да е гражданското участие в този процес и това да бъде част от една дългосрочна визия за промяна на политиките за сигурност.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В България има много добри практики за участие на гражданите в процеса на правене на политики. Почти всички са на местно ниво и само една от тях е свързана с политиките за сигурност. Гражданското участие в този процес на ниво МВР е силно ограничено и контролирано, а на национално ниво – невъзможно.

Именно поради тази причина е необходимо да се промени изцяло разбирането за „сигурност“ и гражданите да започнат да се разглеждат не само като клиенти, данъкоплатци и обекти на дадени политики, а да бъдат активни участници в този процес и мерките да отговарят на реални потребности. Необходимо е този процес да се регламентира на местно, областно и национално ниво. Подомни мерки не само ще направят политиките за сигурност адекватни на реалните потребности на гражданите, но и ще променят техните нагласи и ще повишат доверието им в правоохранителните институции. Стартирането на този процес не изисква финансови средства, а единствено експертиза и политическа воля, което прави промяната не само нужна, но и възможна.

## **ИМА ЛИ ВРЪЗКА МЕЖДУ КАЧЕСТВОТО НА УСЛУГАТА „СИГУРНОСТ“ И НИВАТА НА РАЖДАЕМОСТ В БЪЛГАРИЯ?**

Габриела Б. Павлова

за контакт: g.pavlova@abv.bg

*АНОТАЦИЯ: Докладът изследва и търси взаимовръзки между качеството на предлаганата от МВР услуга „сигурност“ и нивата на раждаемост за периода 2012 – 2017 година в България. Основни източници на данни са доклади, изследващи усещането за сигурност на българите на Фондация „Общество и сигурност“ и докладът на Евростат „Quality of life in Europe – facts and views – economic and physical safety“. Допускането за наличие на поне косвена взаимовръзка между усещането за сигурност у гражданите и склонността им да вземат решение да имат деца се изследва и посредством сравнителен анализ между нивата на раждаемост на страни в Европейския съюз, в които качеството на услугата „сигурност“ е по-високо от това в България. Актуалността на темата се обуславя от намаляващите нива на раждаемост в страната (total fertility rate) и свързаните с този феномен предизвикателства пред установената система за социално подпомагане. От друга страна темата за сигурността и доколко тази услуга е ефективно предоставяна на данъкоплатците, също заслужава внимание по редица причини, сред които и допускането, че усещането за несигурност влияе на решението за създаване на потомство.*

**КЛЮЧОВИ ДУМИ:** *сигурност, раждаемост, качество*

## **IS THERE A RELATION BETWEEN THE QUALITY OF THE SAFETY SERVICE AND THE LEVELS OF FERTILITY IN BULGARIA?**

Gabriela B. Pavlova

*The article analyzes and looks for possible connections between the quality of the safety service offered to Bulgarian citizens and the levels of fertility during the period 2013 – 2016. Main sources of data analyzed are reports focused on analysis of the perception of safety of Bulgarians – researched and published by Society and Safety Foundation and the Eurostat report ‘Quality of life in Europe’.*

**KEY WORDS:** *safety, fertility, quality, level of fertility, data analysis*

Усещането за сигурност е една от основните предпоставки за пълноценното развитие на обществото и благополучието на неговите членове. Дългосрочното съществуване на същото това общество в голяма степен се предопределя от броя деца, които се раждат и отглеждат в него, както и от средата, в която те растат. Настоящият доклад си поставя за цел да потърси взаимовръзки между услугата





„сигурност“ и нейното качество (през призмата на възприятието на гражданите) и нивата на раждаемост в България за периода 2013 – 2016 година. Допускането за наличие на поне косвена взаимовръзка между усещането за сигурност у гражданите и склонността им да вземат решение да имат деца се изследва и посредством сравнителен анализ между нивата на раждаемост на държави членки на Европейския съюз, в които качеството на услугата „сигурност“ е по-високо от това в България. Актуалността на темата се обуславя от намаляващите нива на раждаемост в страната, както и в Европа като цяло (тотален коефициент на раждаемост) и свързаните с този феномен предизвикателства пред установената система за социално подпомагане. От друга страна темата за сигурността и доколко тази услуга е ефективно предоставяна на данъкоплатците, също заслужава внимание по ред причини, сред които и допускането, че усещането за несигурност влияе на решението за създаване на потомство.

Докладът е разделен на три основни части: в началото е поставена теоретичната рамка, в която се осъществява изследването. Следва анализът на данните, разпределен в две по-големи подчасти – физическа сигурност и икономическа сигурност. В третата, заключителна част са разписани основните изводи и заключения.

## ТЕОРЕТИЧНА РАМКА

Сложната същност на двете основни явления, обект на изследване в настоящата разработка – усещането за сигурност и раждаемостта, изисква изграждането на теоретична рамка в самото начало, за да бъде възможно успешното провеждане на анализа. Теоретичната рамка също помага да се превъзмогнат някои от ограниченията по отношение на формата и възможностите на автора.

Сигурността/усещането за сигурност е един от основните аспекти от живота на гражданите, който пряко влияе върху качеството на живот. В европейския доклад „Quality of life in Europe – facts and views“ (2015) е отбелязано, че сигурността позволява по-коректното планиране напред и справяне с внезапно появили се пречки, като всяка несигурност може да се превърне в източник на страх и да се отрази негативно върху цялостното качество на живот на индивида, както в конкретния момент, така и в бъдещето [1]. Разграничени са две основни категории на сигурността – икономическа и физическа сигурност. Икономическата сигурност включва както субективни, така и обективни фактори, сред които икономически аспекти като богатство, задлъжнялост, заплахата от безработица и т.н. Важно е да се отбележи, че икономическата сигурност се отличава от бедността (измерена в доходи) и материалните лишения – и двете са показатели, отразяващи ситуацията в момента, докато икономическата сигурност се отнася по-скоро до бъдещето. Това превръща тази категория в дълбоко психологическо измерение, което се базира на настоящата ситуация на домакинството/индивида, но засяга в голяма степен и очакването за това как ситуацията ще се измени в бъдещето [2].

Физическата сигурност, според цитирания по-горе доклад, обхваща аспекти като честотата на предумишлени убийствата; степента на докладване за случило се престъпление, насилие или вандализъм от страна на гражданите и личното възприятие за физическа безопасност. По подобен начин е разгледана и сигурността в контекста на изследването направено от Фондация „Общество и сигурност“ – „като базисна потребност, която трябва да бъде удовлетворявана посредством интегрирани политики, които обхващат не само националната сигурност, но засягат социалната, финансова, икономическа, образователна и здравна сигурност“ [3;4]. В настоящата разработка ще бъдат анализирани и сравнени данните за нивата на раждаемост в България с тези за нивото на сигурност сред гражданите. За да бъде възможно извеждането на по-обективни взаимовръзки между двете изследвани явления, резултатите на България са съпоставени с резултатите на другите страни членки на Европейския съюз – това позволява и ситуиране на анализа в контекста на европейската действителност. Поради ограниченията на формата, сигурността ще бъде разгледана през призмата на следните въпроси за всяко от двете основни направления:

- **Физическа сигурност**

- Субективното лично усещане за физическа сигурност ще бъде анализирано на база на данните, получени след задаване на въпроса „Чувствате ли се сигурни и спокойни за себе си и своите близки?“ [5] и данните на Евростат за усещане за сигурност сред европейците, когато излизат навън сами през нощта [6]
- Обективните показатели за нивата на сигурност, които ще бъдат взети предвид, са нивата на предумишлени убийства и нивата на кражби в съответната страна.

- **Икономическа сигурност**

- Първият аспект на икономическата сигурност, който ще бъде анализиран е процентът граждани, които не определят себе си в изгодна финансова ситуация [7]
- Вторият аспект е свързан с броя на хората, които нямат капацитет да се справят успешно с непредвидени разходи [8].

За всеки от посочените показатели сравнението между европейските държави се осъществява на база на средноаритметичния резултат за изследваните страни за посочената година. Съответно, когато е посочено, че резултатът на конкретната държава е или по-висок или по-нисък, се има предвид неговата позиция спрямо средната стойност за ЕС за съответната година.

Тоталният коефициент на раждаемост (ТКР)<sup>1</sup> е другият основен показател, използван в анализа. Той „представлява средният брой на децата, които една жена би родила живи през целия фертилен период, като се вземат под внимание повъз-

<sup>1</sup> Среща се и като Тотален коефициент на плодовитост (ТКП)



растовите коефициенти на плодовитост през дадена година. Коефициентът следователно представя пълната плодовитост на едно хипотетично поколение, като се изчислява чрез събиране на повъзрастовите коефициенти на плодовитост на жените през дадена година. Тоталният коефициент на плодовитост се използва също и за да се покаже плодовитостта, необходима за възпроизводството.“ [9]. ТКР е основният показател за оценка на плодовитостта на населението [10] и се прилага при сравнения във времето и/или международни сравнения, тъй като не се влияе от възрастовата структура на населението, т.е. от жените на определена възраст. ТКР може да послужи за определяне до голяма степен на размера на бъдещото население, както и разпределението му по възрасти. При ТКР над 2 деца на жена се счита, че популацията расте; ТКР 2 е признак за успешно подновяване на населението, докато ТКР под 2 е знак за намаляване на населението и съответно неговото застаряване [11].

Отново, както при анализирането на показателите за усещане за сигурност сред гражданите, когато се сравняват резултатите на няколко европейски държави, сравнението се случва на база на средноаритметичния резултат за дадената година. По отношение на ограниченията, присъщи на настоящото изследване, можем да посочим факта, че не за всяка от годините в изследвания период е налична необходимата статистическа информация за всички страни членки на Европейския съюз (ЕС). За да се постигне и запази необходимото ниво на обективност, пряко сравнение е осъществявано тогава, когато съществуват необходимите данни за дадената страна и точната година. В някои от случаите се очаква данните да бъдат публикувани в обозримо бъдеще, което би позволило провеждане на последващо изследване, което да обогати изведените в доклада заключения.

## **ФИЗИЧЕСКА СИГУРНОСТ И НИВА НА РАЖДАЕМОСТ В БЪЛГАРИЯ И ЕВРОПА**

### ***Усещане за сигурност***

Усещането за сигурност е субективен показател, които отразява личната представа на индивида за това доколко той самият и/или близките му се чувстват в безопасност в различни ситуации. Изследванията, проведени от Фондация „Общество и сигурност“ проучват цялостното усещане за сигурност на гражданите, докато в доклада на Евростат е направен опит за конкретизиране на ситуацията, в която се изпитва несигурност, а именно уточнено е, че става въпрос за усещането за сигурност по време на излизане навън, когато е тъмно и когато гражданинът е сам/сама.

България попада в групата на европейските държави, при които се наблюдават по-високи от средните за EU-27 нива на несигурност при излизане навън по тъмно (50.5% от гражданите се чувстват уязвими) и по-нисък от средния ТКР (1.48) за 2013 година [12]. Другите страни в тази група са Германия, Гърция, Италия, Унга-

рия, Португалия и Словакия. Процентът граждани, които не се чувстват сигурни за себе си и своите близки в България (без да се уточнява контекста на ситуацията, в която се чувства несигурност), според изследването на Фондация „Общество и сигурност“ за 2015 и 2016 година е съответно 71% и 73.8% (Фиг.1). За съжаление не са налични данни за тези две години в европейската база, но би могло да се предположи, че процентът граждани, които се чувстват сигурни не се е увеличил с много. В същото време ТКР за 2015 в България се покачва с 0.05 (незначителна разлика, но достатъчна, че да изведе страната над средното ниво на раждаемост), т.е. наблюдаваме покачване както на нивото на несигурност, така и на нивото на раждаемост.

Страните, в които се наблюдава по-високо от средното за ЕС-27<sup>2</sup> усещане за сигурност при разхождане вечер/през нощта сами са общо 14 – Белгия, Чехия, Дания, Испания, Кипър, Малта, Холандия, Австрия, Полша, Румъния, Словения, Финландия, Швеция, Великобритания (Фиг. 2). Интересно е, че броят на страните от посочената група, в които нивата на ТКР са над средните за ЕС-27 е равен на броя страни, в които нивата на ТКР са под средните за EU-27. Сред държавите, в които има по-високо от средното усещане за сигурност и над средния ТКР са Белгия, Дания, Холандия, Финландия, Швеция, Великобритания и Словения. Впечатление прави, че в тази група попадат скандинавските държави, в които има добре развити и комуникирани социални политики за насърчаване и подпомагане на раждаемостта. Можем да вземем за пример Дания, където съществува универсална финансова помощ при раждане на дете, която не е обвързана с доходите на родителите [13], но пък е съобразена с очакванията им за размерите на разходите в процеса на порастване на потомството им (получаваната сума е най-голяма в периода между първата и втората година на детето, по-ниска между третата и шестата година и най-ниска между седмата и седемнадесетата [14]. Сред другите политики в страната са относително краткият отпуск по майчинство [15], който се комбинира добре с лесен достъп до достъпни и качествени услуги за отглеждане на деца [16]. Разбира се тази комбинация от политики работи добре в конкретния контекст на страната и е напълно възможно да не е толкова ефективна, ако бъде приложена в друга страна – както при комуникативните практики, така и при тези за насърчаване на раждаемостта, няма правилни или грешни такива сами по себе си, а всичко се определя от конкретния контекст [17;18].

Бихме могли да заключим, че по отношение на България, субективното усещане за сигурност не влияе пряко позитивно или негативно върху ТКР. Това заключение може да бъде подкрепено и от факта, че на ниво EU-27 също не е възможно да се изведе пряка зависимост между субективното усещане за сигурност и ТКР – равен е броят на страните членки, при които усещането за несигурност е по-ниско от средното и имат по-висок от средния ТКР (7), усещането за несигурност е по-ниско от средното и ТКР също е по-нисък от средния (7) и усещането за неси-

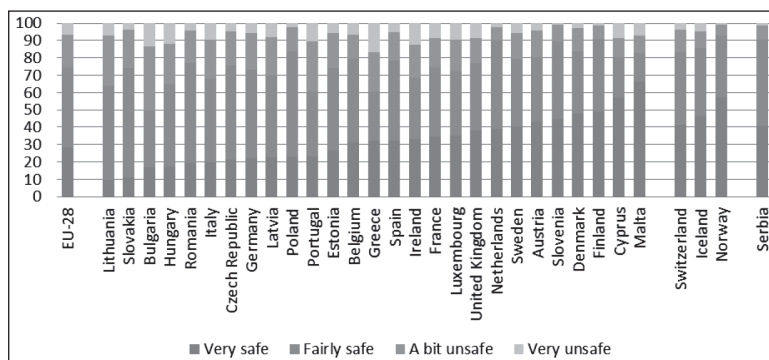
<sup>2</sup> Липсват данни за Хърватска, за да могат да бъдат представени данни за ЕС-28



гурност е по-високо от средното, а ТКР е по-нисък от средния (7), като единствено групата на държавите, при които усещането за несигурност е по-високо от средното и ТКР е по-висок от средния, са с една по-малко на брой – 6.



Фиг. 1 Източник: Изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност, Фондация „Общество и сигурност“ (2015); Изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност през 2016 г., Фондация „Общество и сигурност“ (2017)



Фиг. 2 Усещане за сигурност, когато излизаме навън през нощта сами, 2013. Източник: „Quality of life in Europe – facts and views“ (2015)

## НИВА НА ПРЕДУМИШЛЕНИ УБИЙСТВА И НИВА НА КРАЖБИ

Показателят „нива на предумишлени убийства“<sup>3</sup> е избран, защото съществуващите строги изисквания към всички държави в ЕС да докладват точния брой на случилите се предумишлени убийства на територията им позволява създаването на унифицирана база данни за нивата на предумишлените убийства, която може да бъде използвана като отправна точка за анализ. Не е същата ситуацията с данните налични за нивата на кражби. Въпреки това, този показател намира своето място в разработката, защото по-голямата част от гражданите на България се страхуват да не станат жертва именно на кражба или грабеж – 72.3% през 2015 и 74% през 2016, докато много по-малък процент от българите се притесняват, че ще станат жертва на убийство – 7% през 2015 и 5.7% през 2016 [19;20].

Спрямо този показател през 2015 година България попада в групата на страните членки, при които се наблюдават по-нисък от средното ТКР (1.53/1.71) и по-високи от средното нива на предумишлени убийства (1.79/1.34). Броят на държавите в тази група е общо 9, сред които Естония, Кипър, Латвия, Литва, Румъния, Малта и

<sup>3</sup> Брой предумишлени убийства на 100 хил. души, Евростат 21017

др. Притеснителен е фактът, че от 2013 до 2015 се наблюдава увеличение на този показател – 2013 е бил 1.50, 2014 – 1.60, а 2015 – 1.79. В същото време ТКР също се увеличава от 1.48 през 2013 на 1.53 през 2014 и се задържа същия през 2015. Тук отново не се открива негативно влияние на нивата на предумишлени убийства спрямо нивата на раждаемост – покачването в първото не води до намаляване на второто. Интересно е да се отбележи, че по отношение на ЕС-28 през 2015, най-голям е броят държави, при които се наблюдава ниска раждаемост и ниски нива на убийства – 12, следвани от държавите, в които нивата на раждаемост са по-ниски, но нивата на убийства – по-високи – 9. Най-малко на брой са държавите, където се наблюдава висока раждаемост и ниски нива на убийства – 3 (Дания, Холандия и Швеция). Тези наблюдения по-скоро затвърждават заключението, че не е задължително по-високите нива на предумишлени убийства да се отразяват негативно на нивата на раждаемост.

По отношение на броя кражби, извършвани (и докладвани) на територията на страната и в ЕС, от Евростат признават, че не е наличен унифициран подход, който да гарантира обективността на събраната информация. Вземайки това уточнение предвид, ще бъдат разгледани промените в броя кражби само в България за периода 2013 – 2015 и ще бъдат съпоставени с движението на ТКР. От фиг.3 става ясно, че броят на кражбите намалява през разглеждания период, а ТКР се покачва и задържа. Разбира се, спорно е в каква степен намаляването на броя кражби влияе на нивата на раждаемост, още повече, ако съпоставим тази зависимост с резултатите от изследването на Фондация „Общество и сигурност“ – процента на хората, притеснени от възможността да станат жертва на кражба се увеличава, а същевременно според данните на ЕС, броят кражби намалява. Все пак, откритата възможна взаимовръзка не е за пренебрегване – последващи изследвания в областта на корелациите между битовата престъпност и нивата на раждаемост в страната биха могли да изведат интересни корелации между усещането за непосредствена заплаха на гражданите и решението им да имат деца.

Съпоставянето на данните за физическа сигурност сред гражданите на България и в ЕС и нивата на раждаемост показва по-скоро липса на пряка взаимовръзка. Не може да бъде заключено, че субективното усещане за сигурност и обективния показател за броя убийства влияят негативно върху ТКР. По отношение на кражбите се наблюдава по-различна зависимост – намаляването на броя кражби съвпада с покачването на нивото на раждаемост. Разбира се, необходими са по-задълбочени изследвания в областта, за да могат да се изведат категорични корелации.

| Година | Брой кражби | ТКР  |
|--------|-------------|------|
| 2013   | 45,256      | 1.48 |
| 2014   | 41,246      | 1.53 |
| 2015   | 38,315      | 1.53 |

Фиг.3 Брой кражби и ТКР в България за периода 2013 - 2015; Източник: Евростат 2017



## ИКОНОМИЧЕСКА СИГУРНОСТ И НИВА НА РАЖДАЕМОСТ

### Финансова ситуация

Финансовата ситуация се определя посредством сравняване на степента на ниска удовлетвореност у населението като цяло спрямо тази част от населението, която е по-уязвима за икономически рискове, като уязвимостта се измерва чрез възможността да се посрещат непредвидени разходи и делът хора, които не могат да покрият непосредствените си нужди (например ипотека/наем, битови сметки и др.). Обикновено невъзможността за справяне с непредвидени разходи се асоциира с ниски нива на финансова удовлетвореност.

По отношение на процента граждани в неизгодна финансовата ситуация през 2015, България заема челно място с 78.5% при среден процент за ЕС-28 – 41%. Следват Португалия – 67%, Гърция – 65.9% и Хърватска – 64.5%. И при четирите изброени държави нивата на раждаемост са по-ниски от средните. Тази тенденция се запазва и ако разгледаме общият брой на страните членки, при които процентът на граждани в неизгодна финансова позиция е по-висок от средния – 15 – като при 10 от тези страни нивата на раждаемост също са по-ниски от средните за съюза. Интересно е, че може да бъде забелязана и обратната зависимост – групата на държавите, в които процентът граждани в изгодна финансова ситуация надвишава средния е 13, от които 8 се характеризират и с ТКР над средния, като сред тях отново откриваме скандинавските държави – Дания, Холандия, Швеция, Финландия, както и Великобритания, Белгия, Люксембург, Франция (Фиг. 4).



Фиг. 4 Взаимовръзки между финансовата ситуация и ТКР в ЕС-28 за 2015.  
Източник: Евростат 2017

Спрямо показателя за икономическа сигурност финансова ситуация може да се изведе заключение, че по-високият процент на граждани в неизгодна финансова ситуация се отразява негативно на нивата на раждаемост и обратното – по-високият процент граждани, задоволени финансово би могъл да доведе до повишаване на ТКР. За да бъде този извод категорично обоснован, обаче е необходимо да се сравнят и процентите на граждани в неизгодна финансова ситуация в рамките на няколко години. За съжаление към момента все още не са налични необходимите данни, за да бъде извършена тази съпоставка.



## **Капацитет за успешно справяне с непредвидени разходи**

Един от показателите, чрез който се измерва способността на дадено общество да се справи с икономическите рискове е именно капацитът на гражданите да реагират при възникване на непредвидени разходи. Въпросът, който от Евростат задават на европейците е „Може ли Вашето домакинство да си позволи да покрие непредвиден разход от собствените си ресурси?“, като непредвиденият разход може да е например налагаща се медицинска операция, погребение, ремонт на дома, покупка на нова кола и др. Важната особеност е домакинството да има възможността да покрие разхода без да иска финансова помощ от другаде и без да се увеличава размера на заема (ако е наличен такъв) [21].

България е сред държавите, при които процентът на граждани, които не могат да се справят с непредвидени обстоятелства е по-висок от средният за ЕС-28 – 64.1% спрямо 42% [22] и както вече бе посочено, ТКР е по-нисък от средния. В изследвания период процентът се движи и в двете посоки – от 64.1% през 2013 пада на 49.6% през 2014, но след това отново се покачва – на 53.4% през 2015 и 54.2% през 2016. ТКР се покачва в същата година, в която разглежданият процент спада (2014), т.е. по-голяма част от българските граждани са имали капацитет да се справят самостоятелно (индивидуално или като домакинство) с появили се непредвидени разходи. През следващата година (2015) ТКР запазва нивото си, въпреки намалелия брой граждани, които могат да посрещнат неочаквани разходи. За съжаление данните за нивата на раждаемост за 2016 година все още не са налични, за да може да се направи съпоставка между тях и продължаващото увеличение на процента граждани, които не могат да се справят с непредвидени обстоятелства.

В европейски контекст броят на държавите от ЕС-28, в които повечето граждани имат капацитет да преодоляват неочаквани разходи е 14, като при 10 от тях ТКР също е над средния. Ситуацията е идентична като при предходния анализиран аспект – Дания, Холандия, Швеция, Финландия, Великобритания, Белгия, Люксембург, Франция, с допълнение – Естония и Словакия, като Естония е на границата по отношение и на двете измерения – 41.9% и ТКР 1.52. Страните, при които се наблюдава неспособност за справяне с непредвидени разходи са 13, като 10 от тях са и с по-ниски нива на раждаемост.

Нивата на раждаемост се оказват поне косвено обвързани с капацитета за успешно справяне с непредвидени разходи в европейската действителност – колкото повече граждани могат да посрещнат неочаквани разходи сами, толкова по-висок е ТКР. Разбира се, необходими са по-задълбочени изследвания на отделни примери, за да бъде тази взаимовръзка категорично доказана. За България към момента взаимоотношението не може да бъде безапелационно изведено, но това би било обект на последващи изследвания.



## ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнението и анализирането на данните за нивата на раждаемост и за усещането на сигурност в Европа и България за периода 2013-2016 позволява извеждане на възможни взаимовръзки между качеството на предлаганата услуга „сигурност“ и решението на гражданите да родят и отгледат деца. Съпоставянето на данните от България с тези за други страни в Европейския съюз позволява поглед на разглежданата ситуация не само в национален, но и в международен контекст.

Явлението сигурност е разгледано в неговите две основни направления – физическа сигурност и икономическа сигурност, като за всяко от тях са анализирани по два показателя. При физическата сигурност това са субективното лично усещане на гражданите за сигурност и обективните показатели за нивата на сигурност – нивата на предумишлени убийства и нивата на краби в дадената държава. По отношение на икономическата сигурност са разгледани аспектите, свързани с финансовата ситуация на гражданите и тяхната способност да се справят успешно и самостоятелно с непредвидени разходи. Нивата на раждаемост са представени чрез ТКР (тотален коефициент на раждаемост) – основният показател за оценка на плодовитостта на населението, приложим в международни и времеви сравнения, тъй като не се влияе от възрастовата структура на населението.

В процеса на изследването бяха открити следни взаимовръзки между ТКР и услугата „сигурност“:

- Субективното усещане за сигурност не влияе пряко позитивно или негативно върху нивата на раждаемост в дадена държава;
- Нивата на предумишлени убийства не оказват пряко позитивно или негативно влияние върху нивата на раждаемост, както на ниво страна (България), така и на ниво ЕС-28;
- По отношение на броя кражби в България за периода 2013-2015, намаляването на броя кражби съвпада с покачването на нивото на раждаемост;
- По-високият процент на граждани в неизгодна финансова ситуация се отразява негативно на нивата на раждаемост и обратното – по-високият процент граждани, задоволени финансово би могъл да доведе до повишаване на ТКР;
- Нивата на раждаемост се оказват поне косвено обвързани с капацитета за успешно справяне с непредвидени разходи в европейската действителност – колкото повече граждани могат да посрещнат неочаквани разходи сами, толкова по-висок е ТКР.

Потвърждаването на изводите би било възможно чрез последващи задълбочени анализи на тези и други показатели, които имат отношение към услугата „сигурност“ и нивата раждаемост. Настоящата разработка е първа стъпка към създаване на по-систематизирана и количествено-ориентирана научна литература в тази насока.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. **Eurostat. Quality of life in Europe - facts and views.** Luxembourg : Eurostat, 2015., p. 164
2. **Ibid.**, p. 173
3. **Якимова, Радостина, et al. Изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност.** София : Фондация „Общество и сигурност“, 2015., стр. 3
4. **Якимова, Радостина. Изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност през 2016 година.** София : Фондация „Общество и сигурност“, 2017., стр. 2
5. **Ibid.**
6. **Eurostat. Quality of life in Europe - facts and views.** Luxembourg : Eurostat, 2015., p. 165
7. **Ibid.**, p. 181
8. **Ibid.**, p. 173
9. **Национален статистически институт Република България**, 2017
10. **The Kaiser Family Foundation Total Fertility Rate** (Children Born Per Woman), [Online], Available: <https://www.kff.org/global-health-policy/> [15 September 2017].
11. **Central Intelligence Agency The World Factbook**, [Online], Available: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook.html> [15 September 2017].
12. **Eurostat 2017**
13. **Denmark /Country Summary/** (2003), Columbia University: International Clearinghouse on Child, Youth, and Family Policy.
14. **U.S. Social Security Administration;** U.S. Social Security Administration (2012) Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012 /Denmark/, [Online], Available: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/denmark.html> [19 August 2017].
15. **Gauthier, A. (2000) 'Public policies affecting fertility and families in Europe:** A survey of the 15 member states', European Observatory on Family Matters; Annual Seminar 2000: 'Low Fertility, Families and Public Policies', September, pp. 1-43
16. **Danish Ministry of Social Affairs and Education:** Early Childhood Education and Care Policy in Denmark (2000), Copenhagen: OECD.
17. **Кафтанджиев, Христо. Интегрирани маркетингови комуникации.** Първа част. София : Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 2016., стр. 183
18. **Кафтанджиев, Христо. Хармония в рекламната комуникация** (много презареде-на). София : Сиела софт енд пबблишинг АД, 2008., стр. 414
19. **Якимова, Радостина, et al. Изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност.** София : Фондация „Общество и сигурност“, 2015.
20. **Якимова, Радостина. Изследване на личното усещане за сигурност, доверието в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност през 2016 година.** София : Фондация „Общество и сигурност“, 2017.
21. **Eurostat. Quality of life in Europe - facts and views. Luxembourg:** Eurostat, 2015., p. 173
22. **Eurostat 2017**



## РОЛЯ НА ГРАЖДАНИТЕ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПРОМЕНЕНАТА СРЕДА ЗА СИГУРНОСТ

Ясен Б. Цветков / София 1700, Студентски Град „Христо Ботев“, УНСС

*АНОТАЦИЯ: В настоящата разработка са разгледани състоянието и перспективите в съвременната среда за сигурност през контекста на взаимодействието по трите оси – служби за сигурност - местно самоуправление - граждани. Направен е съпоставителен анализ между ситуацията в някои европейски страни, включително и България. Разгледани са заложените принципи и постулати в нормативната ни уредба и техните проявления в практиката. Представени са резултати от проведени собствени изследвания по темата, чрез т.нар. SWOT и STEP анализи. В заключение са отправени препоръки от практико-приложен характер за подобряване на интеракцията между трите звена, посочени по-горе и постигане на по-добри резултати при опазване на сигурността.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: Местна сигурност; Местно самоуправление; Гражданско участие; Политики за сигурност;*

## ROLE OF CITIZENS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CHANGED SECURITY ENVIRONMENT

Yasen B. Tsvetkov / Sofia 1700, Studentski Grad "Hristo Botev", UNWE

*ABSTRACT: This paper examines the state and perspectives of the modern security environment in the context of the interaction on the three axes - security services - local self-government – citizens. There is a comparative analysis of the situation in some European countries, including Bulgaria. The principles and postulates in our normative system and their manifestations in practice are examined. Results of own research on the topic are presented through the so-called SWOT and STEP analyzes. In conclusion, practical and applied recommendations are made to improve the interaction between the three units mentioned above and to achieve better security results.*

*KEY WORDS: Local security; Local self-government; Civic activity; Security policies;*

## УВОД

Сигурността е термин, който все по-често е плод на различни обществени дискусии, разисквания и дебати. Най-често повод за това стават сериозни нарушения на обществения ред, природните катаклизми, военни конфликти, политически размирици и много други. Това са само малка част от факторите, противопоставящи се на съвременните системи за сигурност. Сигурността като управленска функция еволюира паралелно с научно-техническия бум и глобализацията. Всички съвременни открития предполагат нови възможности за злонамерени дейст-

вия с цел нерегламентирано благодетелстване, радикализъм и други. Ето защо съвременните общества са изправени пред нелеката задача да организират своя система за защита на собственото си функциониране, като обезпечат нормалното протичане на процесите в икономиката, защитата на всички граждани и опазването на общоприетия ред. Съвременната среда за сигурност е изключително динамична, сложна и непредвидима. Това от своя страна предполага изграждането на все по-гъвкави и адаптивни към средата мерки за сигурност. Често това е непосилна задача за една определена институция, въпреки че тя може да разполага с голям брой добре подготвени специалисти. Преди всичко сигурността е субективна категория, за която няма реален измерител. Единственото сигурно нещо е, че тя никога не може да бъде осигурена на 100%, т.е. винаги е възможен пробив или да възникне заплаха, която е „по-силна“ от системите за защита.

Слатински<sup>1</sup> дефинира 5 нива на сигурността – на индивида; на група индивиди; на държавата; на общност от държави; на света. Машабите на съвременните рискове и бурното развитие на човечеството предполагат въвличането на все по-голям ресурс в системите за сигурност. Така се стига до ситуация, в която имаме налице ограничен ресурс за защита при неограничени и неограничаеми рискове и заплахи. Тромавите администрации и бюрокрацията допълнително затрудняват реципрочните мерки за противодействие. Необходими са механизми, които бързо и адекватно да окомплектоват и насочват ресурс към области, в които е наложителна интервенция. Това трябва да става бързо, ефективно и да обхваща представители на цялото общество.

## I. СТАТУС НА АГЕНТИТЕ ПО СИГУРНОСТТА В СЪВРЕМЕННОТО ОБЩЕСТВО

Сигурността е публично, неделимо благо. Всички представители на обществото се ползват от нея и влияят пряко или косвено върху нейното опазване/нарушаване. Ресурсът, който се изразходва в това направление е огромен.

### 1. Специализирани институции:

- *Армията/ Министерство на отбраната* - Занимават се с политиките и действията в областта на отбранителните способности и на съюзната и международна сигурност<sup>2</sup>. Служителите по разчет са около 37 000 души<sup>3</sup>, а общият бюджет за 2017 г. се равнява на 1 080 267 хил.лв.
- *Министерство на вътрешните работи* – Обезпечава опазването на обществен ред, границите, защитата при бедствия, аварии и кризи. Общият брой на служителите е 45 733 души<sup>4</sup>, а годишният бюджет за 2017г. е 1 233 600 хил.лв.
- *Държавна агенция „Национална сигурност“* – осъществява дейности по защи-

<sup>1</sup> Слатински, Н. „Петте нива на сигурността“, 2010, Военно издателство, София

<sup>2</sup> Закон за държавния бюджет на Република България за 2017

<sup>3</sup> Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България, 2010

<sup>4</sup> Данни, предоставени от MBP към 30.06.2016



та на националната сигурност, териториалната цялост, предотвратява противодържавни прояви и разузнаване на чужди сили у нас. Броят на служителите се определя съгласно Приложение 1 към Закон за ДАНС<sup>5</sup> и е с поверителен характер. Годишният бюджет за 2017г. е 200 000 хил.лв.

- *Държавна агенция „Разузнаване“* – броят на служителите и сътрудниците не може да бъде оповестен, а официалният годишен бюджет е 23 300 хил.лв.
- *Центрове за спешна медицинска помощ* – част от структурата на Министерство на здравеопазването, което разполага с бюджет за 2017г от 458 847,7 хил. лв., от които 117 428,5 са за издръжка на персонала в спешната помощ<sup>6</sup>, който се равнява на 7111 души.

**2. Местното самоуправление** – след приемането на страната в ЕС се проведеха редица реформи и промени в административно-организационната структура в страната. Съгласно актуализирания Закон за местното самоуправление и ново-създадения Закон за защита при бедствия на кметовете на общини и населени места и техните администрации са вменени някои сравнително нови отговорности. Общините имат сериозни ангажменти и правомощия по опазването на обществения ред, планирането, подготовката и реакцията при бедствия, аварии и кризи. Държавата ежегодно отпуска субсидии за делегирани дейности, които за 2017г. са в общ размер от 35 649 хил.лв, разпределени между всичките 265 общини само за направление „Отбрана и сигурност“. Следвайки опита на някои европейски страни у нас бе създадена възможност за окомплектоване на звена „Общинска полиция“, които са с полицейски правомощия, но са на подчинение и издръжка на общините.

**3. Сектор Бизнес** – Преминаването на страната от планово стопанство към пазарна икономика поражда редица изменения в парадигмите на сигурността. От една страна вече няма бариери за навлизане на частната инициатива в сектора, а от друга става ясно, че без наличието на такава не могат да бъдат задоволени всички обществени потребности в това направление:

- *Частна охранителна дейност* – По данни на Конфедерация на европейските служби за сигурност на ниво ЕС работят 1 600 000 частни охранители в 44 896 компании и оборот от 25 млрд евро годишно. България е първенец по брой охранители на глава от населението. Тук работят 56 486 охранители в 1131 компании при годишен оборот около 630 000 хил.лв. или около 50% от годишния бюджет на МВР.
- *Частни противопожарни служби и спешни медицински автомобили* – осигуряват охрана на масови мероприятия, както и на летището в Горна Оряховица

<sup>5</sup> Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“ (изменения и допълнения 30.12.2016)

<sup>6</sup> Одитен доклад за извършен одит на изпълнението на дейността по оказване на спешна медицинска помощ за периода от 01.01.2010 г. до 30.06.2014 г., Септември 2015

ца<sup>7</sup>. Различни компании, филмови продукции и дори общини прибягват до услугите на частния сектор.

- *Обекти от критичната инфраструктура* – след реструктурирането на българската икономика все повече дейности преминават в полето на частния сектор, а с тях логично и прилежащите обекти, които са от жизнена важност за нормалното протичане на обществените процеси като например летища, мобилни оператори/телефонни услуги, опасни производства и още много други обекти, касаещи пряко националната сигурност на страната. (Примерът с летище Горна Оряховица – обект от критичната инфраструктура, който е отдаден на концесия, т.е. управлява се и се експлоатира от частния сектор, и обезпечавя безопасността си, ползвайки услугите на частна пожарна команда).
- *Застрахователни услуги* – дейност, която е пряко свързана и следствие от динамичните промени и множеството рискове, потенциално застрашаващи стопанско имущество, движимата и недвижимата собственост и т.н. Логично застрахователните услуги се предоставят от частни компании, чиято сфера на дейност обаче е пряко свързана с общата среда за сигурност. Това е индустрия за милиони. По данни на НСИ<sup>8</sup> за периода 2004-2008 застрахователните компании са изплатили обезщетения на стойност 225 516,4 хил.лв. за поражения, нанесени от кризисни събития. В световен мащаб природните катаклизми инициират плащания за стотици милиарди. По данни на най-големия в света презастраховател Munich Re, цитиран от Капитал, платените претенции за бедствия като земетресенията в Япония и Нова Зеландия са достигнали рекордните 105 млрд. долара през 2011 г. Общите икономически загуби от бедствия същата година, включително и непокрытите от застраховки, се изчисляват на 380 млрд.

**4. Граждани** – налице е промяна във вече остарелите доктрини на сигурността, която я покрива зад булото на мистериозността, зад което достъп имат само избрани професионалисти. Съвременното общоевропейско схващане е, че гражданският сектор не само, че трябва да има достъп до информация (в определени граници), но и следва да участва активно и да прави информиран избор при дефинирането на политиките на местно, регионално и европейско ниво. Докато водещите страни в съюза следват тази концепция от 2-3 десетилетия, за България тя е нещо относително ново и се явява предизвикателство за родната административно-експертна система. Въпреки това се наблюдава ясна тенденция към развитието на все по-активен и компетентен граждански сектор:

- *Общински доброволни формирования за овладяване на бедствия* – съставени са изцяло от граждани, които биват подготвяни за изпълнение на различни по

<sup>7</sup> [www.borbabg.com/2017/09/15](http://www.borbabg.com/2017/09/15)

<sup>8</sup> [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)





вид специализирани задачи, в помощ на професионалните служби. За целта държавата отпуска целеви субсидии за обучение, екипировка и застраховки на доброволците. Съгласно решение на Министерски съвет<sup>9</sup> те се равняват на 1000 лв за оборудване, 150 за застраховка и 50 за обучение на година за всеки, фигуриращ в списъка доброволец. Към 13.10.2017<sup>10</sup> в страната има 2913 доброволци в 212 общински отряда. Това означава, че държавата ще дотира с близо 3350 хил. лв. този сегмент от общинската сигурност.

- *Български червен кръст* - безспорно това е една от най-мощните цивилни хуманитарни организации, които развиват дейност, както на доброволен принцип, така и чрез професионални служители. Те обезпечават водно спасителни мероприятия, планинското спасяване, осъществяват множество кампании за ограничаване и риска и подобряване на превенцията и готовността за реакция в различни ситуации. За 2017г. БЧК получава субсидия от държавата в размер на 5000 хил.лв, за подпомагане на нормалното осъществяване на дейностите на организацията<sup>11</sup>.
- *Неправителствени организации* – През последното десетилетие се наблюдава тенденция към активизиране на гражданското общество по отношение на опазването на собствената му сигурност. За това допринесоха множество проведени кампании, изпълнени проекти и не на последно място добрата воля и желанието на административния сектор да се „отвори“ към гражданите. Дейност развиват все повече сдружения, асоциации и независими доброволни клубове, пряко помагачи на службите или работещи за подобряването на политиките за сигурност. Примери за такива организации са Съюз на българските спасители, Национална асоциация на доброволците, Асоциация за гражданско управление при кризи, Университетски спасителен отряд, клуб „Пещерно спасяване“ и много други.

## II. КОЛИЧЕСТВЕНО-СТОЙНОСТЕН АНАЛИЗ

Изложените по-горе факти свидетелстват за това, че секторът на сигурността функционира посредством работата на голям брой хора – служители и граждани, които се нуждаят ежегодно от сериозен ресурс. Данните показват, че към настоящия момент близо 150 000 души са свързани по един или друг начин с опазването на сигурността, а размерът на средствата, които го обезпечават възлизат на над 3 289 680 хил.лв. за 2017г.

---

<sup>9</sup> Постановление на Министерски съвет 374 за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2017

<sup>10</sup> Публичен регистър на доброволните формирания ГДПБЗН

<sup>11</sup> Данни от Министерство на финансите

| Служба/Институция      | Състав         | Бюджет 2017        |
|------------------------|----------------|--------------------|
| МО/Армия               | 37 000         | 1 080 267          |
| МВР                    | 45 733         | 1 233 600          |
| ДАНС                   | ---*           | 200 000            |
| ДА „Разузнаване“       | ---*           | 23 300             |
| ЦСМП                   | 7111           | 117 428,5          |
| Общини                 | ---            | 35 649             |
| Частни охранители      | 56 486         | 630 000            |
| Доброволни формирвания | 2913           | 3350               |
| БЧК                    |                | 5000               |
| <b>ОБЩО</b>            | <b>149 203</b> | <b>3 289 680,5</b> |

Таблица 1: Състав и бюджет на службите за сигурност / \*Броят на служителите е конфиденциален

## 1. Ефективност

В периода април – септември 2015 г. фондация „Общество и сигурност“ провежда мащабно проучване на нивата на лично усещане за сигурност, доверие в институциите и възможностите за подобряване на средата за сигурност. Изследването е извършено чрез електронна анкета, както и по време на регионални и местни форуми, посветени на проблемите на сигурността, обхващащи градовете Варна, Бургас, Плевен, Смолян, Казанлък и Пловдив. Целевата група на изследването са икономически активни хора, структури на гражданското общество, представители на местната власт, областните администрации, областни дирекции на Министерство на вътрешните работи (ОДМВР), Районни служби „Пожарна и аварийна безопасност“ (РСПБЗН), граждани и медии. Резултатите от изследването могат да се определят като обезпокоителни. 74% от анкетираните изразяват мнение, че не се чувстват сигурни за себе си и своите близки, 9% не могат да определят, а само 17% се чувстват достатъчно сигурни и защитени.

|                     | Общо | Мъже | Жени |
|---------------------|------|------|------|
| Несигурни           | 74%  | 76%  | 70%  |
| Не мога да определя | 9%   | 6%   | 15%  |
| Сигурни             | 17%  | 18%  | 15%  |

Таблица 2: Обобщени резултати от изследването на общото усещане за сигурност / Източник: Фондация „Общество и сигурност“

44% от анкетираните мислят, че има трайна тенденция за увеличаване на личната несигурност в сравнение с 5 години по-рано, а 31% смятат, че се чувстват еднакво несигурни, както през 2010, така и през 2015г. Едва 7% отчитат подобряване в средата за сигурност. За последните 5 години общо 60% от анкетираните казват, че са били жертва или свидетел на престъпление, като близо 11% са били



и жертва и свидетел. 21% са били жертва, а почти 28% са станали свидетели на престъпление. Най-голям е делът на участниците в изследването, които се страхуват, че ще станат жертва на грабеж или кражба (72%), следвани от измама (38%), посегателство и нанасяне на телесна повреда (34%) и корупция (32%). Най-слаби са притесненията от убийство (7%), изнудване (6%) и отвлечане (2%). Особено притеснителен е фактът, че над 65% от хората се страхуват, че ще се сблъскат с бездействие от страна на институциите. Институциите, които се ползват с най-високо доверие сред анкетираните са полицията (61,3%), съдът (27,2%), пожарната (23,8%), прокуратура (19,6%). Най-неразпознаваемите институции по отношение на личната сигурност са Народното събрание, което се ползва със същото доверие като частните охранителни фирми и общинските администрации – около 6%. Те са следвани от неправителствени организации (5%) и областни администрации (0,2%). Изключително висок е делът на лицата, които са казали, че не вярват на никоя институция и разчитат само на себе си (27%), а 11,5% от анкетираните заявяват, че се доверяват на приятели на властови позиции.

| Позиция | Институция                   | Обществено доверие |
|---------|------------------------------|--------------------|
| 1       | Полиция                      | 61,3%              |
| 2       | Съд                          | 27,2%              |
| 3       | Не вярвам на никого          | 27%                |
| 4       | Пожарна                      | 23,8%              |
| 5       | Прокуратура                  | 19,6%              |
| 6-7     | Народно събрание             | 6,4%               |
| 6-7     | Частни фирми/СОТ             | 6,4%               |
| 8       | Общини                       | 5,7%               |
| 9       | Неправителствени организации | 5,1%               |
| 10      | Областна администрация       | 0,2%               |

Таблица 3: Доверие на гражданите в институциите в България / Източник: Фондация „Общество и сигурност“

В рамките на проекта „Общностен отпор на бедствени събития“<sup>12</sup> – от БЧК е проведено проучване за нивото на обучението в областта на извънредните ситуации и управлението на риска в институциите и сред населението в дунавския регион и по-конкретно областите Видин и Монтана. Проведено е емпирично изследване в 10 общини в двете области за установяване на нивото на обучение на целевите респонденти за предотвратяване на бедствия и потребностите от обучение, за да се реагира в ситуация на природни бедствия и такива, причинени от човека. Отчетени са 130 индивидуални въпроси и 20 интервюта с ръководители на доброволни формирования. Като се има предвид, че участниците в проучването са малко или много лично и професионално ангажирани с овладяването на бедствия то отговорите са следните:

<sup>12</sup> код - 15.3.1.002, финансиран в рамките на Програма INTERREG V-A Румъния - България

- Около **70%** от анкетираните смятат, че са застрашени от бедствие по всяко време;
- Близо **30%** са били засегнати вече от бедствие;
- **85%** смятат, че населеното им място е застрашено;
- **85%** посочват, че местните власти не са добре подготвени за реакция;
- **40%** от анкетираните не са участвали в обучение за реакция при бедствия (а се занимават с това и професионално), а други **15%** отказват да отговорят;
- **93%** смятат, че е необходима по-задълбочена подготовка;
- Като обучени за реакция се определят общо **40%**, донякъде обучени са **28%**, слабо обучени са **13%**, а необучени **12%**, **7%** не желаят да отговорят;
- **38%** никога не са участвали в програма за подготовка за реакция;

Резултатите не са никак обнадеждаващи, като се вземе предвид, че вероятността отговорите да са донякъде повлияни от личният и професионален ангажимент към процеса по овладяване на бедствия от страна на анкетираните.

## 2. Дефицити

Според закона за държавния бюджет за 2017г. за осъществяване на държавната политика по отбрана, сигурност и вътрешен ред, съдебна власт и дейности по изпълнение на наказанията се определя относителен дял от около 12%, от общите разходи по Консолидираната фискална програма или около 4% от БВП за годината. Въпреки това в отделните компоненти на системата за сигурност се наблюдава един все по-задълбочаващ се проблем – кадровия. Човешкият ресурс е не по-маловажен от финансовия, за да функционира добре една система. Отделните институции страдат от дефицит на служители като се наблюдава тенденция към влошаване на ситуацията. Свободни работни места има, както следва:

- *Министерство на отбраната/армията* – 5600 свободни места<sup>13</sup>
- *Центрове за спешна медицинска помощ* – над 200 свободни места за лекари, като в София дежурят средно по 15 екипа на денонощие при необходими 60<sup>14</sup>. Търсят се още медицински сестри, шофьори и фелдшери. В столицата през тази година са назначени 31 лекари, докато 29 са напуснали.
- *МВР - ГД ПБЗН и полицейските структури* – въпреки че страната е сред водещите страни по реален брой професионални пожарникари и на глава от населението се наблюдава недостиг на оперативни кадри, които да действат „на терен“. Често се случва екипите да бъдат съставени от брой пожарникари, който е под допустимия минимум. Обществено достояние е, че редовите служители в полицията работят при сериозно извънредно натоварване. Това се дължи на липсата на достатъчен брой служители, които да си разпределят натоварването.

<sup>13</sup> <https://trud.bg> – данни, публикувани на 02.07.2017г.

<sup>14</sup> <https://darik-news.bg> – публикация от 14.10. 2017г.



Съгласно стратегиите и оперативните планове за подобряване на средата за сигурност в ЕС и България интеракцията между службите и гражданите следва да се задълбочава. Следвайки тази тенденция у нас се регламентира създаването на доброволни отряди за реакция в извънредни ситуации, както и на граждани-резервисти, които да са на разположение за нуждите на армията. И едните и другите доброволци биват обезпечавани със обучения, техника и средства от публични източници. Към настоящата година ситуацията е следната:

- *Доброволци в общински отряди за овладяване на бедствия* – към 13.10.2017г техният брой е 2913, разпределени в 212 отряда. В 53 общини изобщо не са създадени формирования, а за вече създадените са необходими още 1797 души, за да се попълнят всички предвидени щатни бройки. Само в област Бургас разполагат с повече от предвидените по стандарт доброволци.

| ОБЛАСТ         | БРОЙ МЕСТА ПО СТАНДАРТ | БРОЙ ДОБРОВОЛЦИ КЪМ 13.10.2017 | РАЗЛИКА    |
|----------------|------------------------|--------------------------------|------------|
| Благоевград    | 330                    | 169                            | -161       |
| Бургас         | 175                    | 209                            | <b>+34</b> |
| Варна          | 195                    | 103                            | -92        |
| Велико Търново | 210                    | 146                            | -64        |
| Видин          | 215                    | 109                            | -106       |
| Враца          | 90                     | 32                             | -58        |
| Габрово        | 90                     | 71                             | -19        |
| Добрич         | 95                     | 59                             | -36        |
| Кърджали       | 125                    | 59                             | -66        |
| Кюстендил      | 190                    | 118                            | -72        |
| Ловеч          | 150                    | 129                            | -21        |
| Монтана        | 165                    | 115                            | -50        |
| Пазарджик      | 230                    | 115                            | -115       |
| Перник         | 120                    | 42                             | -78        |
| Плевен         | 220                    | 141                            | -79        |
| Пловдив        | 365                    | 269                            | -96        |
| Разград        | 155                    | 91                             | -64        |
| Русе           | 200                    | 118                            | -82        |
| Силистра       | 85                     | 54                             | -31        |
| Сливен         | 90                     | 63                             | -27        |
| Смолян         | 195                    | 107                            | -88        |

|              |             |             |              |
|--------------|-------------|-------------|--------------|
| София-град   | 80          | 67          | -13          |
| София        | 230         | 104         | -126         |
| Стара Загора | 240         | 145         | -95          |
| Търговище    | 115         | 54          | -61          |
| Хасково      | 75          | 59          | -16          |
| Шумен        | 225         | 131         | -94          |
| Ямбол        | 55          | 34          | -21          |
| <b>ОБЩО</b>  | <b>4710</b> | <b>2913</b> | <b>-1797</b> |

Таблица 4: Статус на доброволните формирования по области към 13.10.2017г. / Източник: Публичен регистър на ДФ, ГДПБЗН

- Резервисти към армията – 2500 незаети места до средата на 2017г.<sup>15</sup>

Обобщените резултати са следните: В сектор сигурност е налице сериозна липса на кадри, като общо за структурите на МО, МВР, резервистите и доброволците са необходими над 10 000 души, от които около 6000 места са за служители, а над 4000 са за цивилни доброволци и/или резервисти, като не включваме 53-те общини, в които за момента няма създадени формирования.

### 3. Анализ на ситуацията

При по-подробен анализ на представените по-горе данни могат да бъдат направени редица заключения:

#### 3.1. STEP анализ

##### А. Професионални служби

**Социален компонент** – общото усещане за сигурност е много ниско, следователно обществото приема работата на професионалистите за неефективна; Доверието в институциите също е много ниско, а професиите в сектор сигурност не се радва на обществен авторитет и престиж;

**Икономически компонент** – доходите са ниски, като стартовите възнаграждения често са в порядък 600 – 800лв; средствата се разходват неефективно; секторът не е конкурентен и се наблюдава изтичане на кадри в посока на бизнеса;

**Политически компонент** – отделните институции функционират в условията на недобра взаимна координация и при липсата на адекватна обща стратегия за развитие; Действащата нормативна уредба не разпределя добре отговорностите и не изгражда ясно дефинирана йерархична система;

**Технически** - българските служби страдат от липсата на достатъчна и качествена екипировка, оборудване и лични предпазни средства;

<sup>15</sup> Данни от <https://trud.bg>, публикувани на 02.07.2017г.



### Б. Граждани/Доброволчески сектор

**Социален компонент** – очевидно обществената нагласа за подпомагане на службите чрез доброволчество е много ниска; Трябва да се вземе предвид фактът, че в страната има и части от населението живеещи в или в риск от бедност, социална изолация и практическа неграмотност – тези хора трудно биха могли да бъдат мотивирани да правят нещо не срещу заплащане; Много слабо са разпространени ценностите и идеалите, свързани с поемане на работа в полза на обществото;

**Технически компонент** - възможностите за доброволчество не са много, а наличните не са добри; Провежданите обучения и осигурената екипировка са недостатъчни; Има случаи на създадени само „на хартия“ доброволни формирования с цел привидно изпълнение на националните стратегии;

**Икономически компонент** - доброволците са много по-евтина работна ръка, която оперира само в случай на нужда;

**Политически компонент** – малко и неефективни стимули за доброволците; Неадекватна регулация на отношенията с работодателите и на практика нулева защита за доброволец-служител; Не се организират кампании за популяризиране на доброволството;

### В. Бизнес сектор „Сигурност“

**Социален компонент** – осигурява препитание на голям брой хора, често пенсионери, с ниска квалификация или други неконкурентни категории от обществото; Подобрява се общото ниво на сигурността;

**Икономически компонент** – създават се работни места; намаляват се загубите от посегателства, инциденти и хулигански прояви; Доходите са гъвкави, съобразно конкретни специфики;

**Политически компонент** – слаб контрол и неефективни регулации. ЗЧОД<sup>16</sup> често не се прилага; Има предпоставки за злоупотреби – умишлена неефективност на институции с цел насочване на средства към бизнеса; Контролът по издаването на разрешителни и качеството на работа в сектора е много слаб;

## 3.2. SWOT анализ

### А. Професионални служби

**Силни страни** - възможност за кариера в държавна служба; социални придобивки; известна доза авторитет и сигурност;

**Слаби страни** – няма адекватни стимули за по-високо образованите и квалифицирани служители; ниски доходи и липса на гъвкавост; стрес;

**Възможности** – израстване в кариерата; ранно пенсиониране;

**Заплахи** – работа в риск за здравето и живота; заболявания, предизвикани от професионален стрес;

<sup>16</sup> Закон за частната охранителна дейност (изм. и доп. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017г.)



## Б. Граждани/доброволци

**Силни страни** – подготвено цивилно население; действат само при нужда и не изискват ресурс за текуща издръжка; повишаване на превенцията; насочване на общественото внимание към рисковете и заплахите;

**Слаби страни** – „по-тромава“ структура по отношение на сформирание, обучение и привеждане в действие; По-ниски нива на подготовката;

**Възможности** – привеждане в действие на значителен допълнителен ресурс при нужда;

**Заплахи** – Неясна реална численост и ниво на подготовка на състава при нужда от оперативни действия; Потенциална възможност за перманентно текучество;

## В. Бизнес сектор

**Силни страни** – гъвкави структури; диверсификация на доходите спрямо квалификация, количество и качество на труда;

**Слаби страни** – сравнително малки правомощия в сравнение със службите; не са достатъчно ефективни, защото играят ролята на алармиращ компонент, който в крайна сметка пак разчита на съдействие от органите на властта; Предоставя услугата „повишаване на сигурността“, но само на този, който може да я плати;

**Възможности** – достъп до нови и модерни технологии; бързо въвеждане на иновативни решения; гъвкави доходи; израстване в кариерата;

**Заплахи** – не са достатъчно подготвени, нямат правомощия и отново разчитат на публичните органи; водени са изцяло от икономическия си интерес, който може да бъде различен от общественения в определен момент;

## **III. ДОБРИ ПРАКТИКИ ОТ ЕС**

В повечето страни от ЕС ролята на гражданското общество при определяне на политиките за сигурност е съществена. В този ред на мисли може да се твърди, че доброволците са съществена част от системите за превенция и защита на обществото при овладяването на кризи. Важна роля е отредена на местните власти, които са първото стъпало в йерархията на публичната власт.

### **1. Словения**

Словения е сред страните от бившия източен блок, която може да бъде давана за пример по отношение на участие на гражданите в овладяването на кризи. Страната разполага с едва 650 професионални пожарникари<sup>17</sup> и цели 60 000 доброволци от близо 2 милионното си население. Професионалните пожарни служби са 14, а доброволните са 1293, организирани в 7 степенна йерархична система – като ниво 1 е селски отряд, а ниво 7 е за столицата Любляна. За всяка степен следва да се покрият определени изисквания. В административно отношение отрядите са

<sup>17</sup> По данни на CTIF



организиран по оста – село, община, регион, национална асоциация. Основното обучение на доброволците се осигурява от общините и се осъществява по места, а курсовете за напреднали и ръководния състав се организират от асоциацията в столицата Любляна, където има изграден специален учебен център. Издръжката на отрядите се обезпечава от:

- 3% от общинските бюджети;
- Собствено финансиране чрез дарителски кампании;
- Връщане на ДДС при закупуване на стоки и екипировка<sup>18</sup>;
- Фонд за пожарите – той се формира от 5% отчисления от всяка застраховка, сключена в страната, в която едно от покритията е пожар, както и 1% отчисления от всички останали застраховки (например Гражданска отговорност на автомобил и др). 70% от средствата във фонда се предоставят на общините за осигуряване на техника и екипировка на отрядите, а 30% са предназначени за текущи разходи, развойна дейност и други. Последните се разходват от националната асоциация; За 2015 година във фонда са били събрани 7 200 000 евро и средно по 3,6 евро на глава от населението;

Доброволците в Словения не получават заплащане, а се компенсира работодателят от бюджета на съответната община. Доброволците получават безплатни медицински изследвания и допълнителни осигуровки за пенсия, като вноските, които са за сметка на работодателите на доброволците са намалени.

## **2. Провинция Рейнланд-Пфалц, Германия;**

Провинция Рейнланд-Пфалц се простира на територия от 19 853 км<sup>2</sup>, а населението ѝ е около 4 млн. души. Отговорност за пожарната безопасност и техническото спасяване имат 209 общини. Защитата при бедствия се организира от 36 области. В провинцията има 2250 пожарни служби, съставени от 60 000 доброволци и 800 професионалисти. Германската организация на процесите по овладяване на кризи и извънредни ситуации безспорно е еталон за качество и ефективност. В страната е изградена изключително гъвкава децентрализирана структура, която интегрира в себе си огромен човешки ресурс, състоящ се изключително от много добре обучени граждани-доброволци. Примерът на провинция Рейнланд-Пфалц онагледява синергията между гражданското общество и трите нива на властта – местно, регионално и федерално. Овладяването на най-малкия инцидент или на огромна по мащаб криза са в ръцете изцяло на гражданите-доброволци. При леки произшествия реагира съответната община, а при по-тежки тя бива подпомагана от съседните такива. Според стандартите за провинцията:

- Общини с население до 50 000 души – доброволна пожарна служба (ПС);
- Население от 50 000 до 90 000 – професионални, доброволни ПС с професио-

---

<sup>18</sup> Съгласно европейските регламенти не се допуска връщане на ДДС, но в конкретния случай държавата предоставя събраното ДДС като субсидия за закупуването на оборудването.

нални пожарникари, доброволни ПС и специални общински служители;

- Над 90 000 души население – професионални ПС, подпомагани от доброволни ПС;

За целта е създадена добре координирана система за обучение и екипиране на доброволните служби, които са в пряко взаимодействие с властите.

Червен кръст – за територията на провинцията има общо 3000 доброволци, 2500 от които са парамедици осигуряват 81% от спешния медицински транспорт. Освен това имат готовност за разгръщане на полева болница с капацитет от 2000 легла, където могат да обработват по 50 пострадали на час. Екипите от парамедици са разпределени по общини и райони, в зависимост от интензивността на нуждата от намеса. Техниката на организацията се осигурява от федералния бюджет, като здравната каса възстановява разходите за медицинска помощ и транспорт. Разполагат с различни по вид спешни медицински автомобили – само за транспорт и такива, които са подходящи за сериозни манипулации, включително операции. Обучението на доброволците се състои в 3 етапа от по 40 часа – основен курс, ръководител на екип и главни оперативни ръководители.

Пожарна служба – пожарната служба се състои само от доброволци в градове с население под 100 000 души. По изключение в градове с население повече от 50 000 души се допускат и смесени пожарни команди. Противопожарните действия и реакциите при инциденти са ангажимент на общините и са пряка отговорност на избрания кмет. Задължително се назначава зам.кмет по пожарната защита, който трябва да бъде професионалист в тази сфера. Той прави годишни планове за действие и решаване на проблеми по населени места. Сред основните ангажменти на общините са:

- Училища и учебна дейност;
- Поддръжка на пътища и съоръжения – зимна и текуща;
- ВиК;
- Туризм;
- Полиция и обществен ред;
- Пожарна безопасност;

Важно е да се отбележи, че зам.кметът по пожарната безопасност не се занимава с опазване на обществения ред. Последният се обезпечава от общинската полиция, която контролира също правилата за движение, паркиране, светофарните уредби, пътната сигнализация и други.

Набирането на доброволци става от най-ранна детска възраст:

- Група „Бамбини“ – от 6 до 10 годишна възраст – обучението е под формата на игра, която формира култура на поведение;
- Юноши – от 10 годишна възраст всяко дете се обучава целенасочено за пожарникар, като голям брой стават доброволци при навършване на пълнолетие;



- Доброволци – пълнолетни граждани, които имат правомощията и задълженията на пожарникари;

Финансирането е изцяло от местни данъци и такси, като няма субсидии от федералния бюджет. Без закупуването на автомобили, за издръжка на пожарните команди се отделя 5% от общинския бюджет, като средствата се разпределят от местните сдружения на пожарникарите. Съществена част от приходите всяка година идват от дарения и рекламна дейност. Пожарните отряди са доброволни сдружения по местоживеене. Всяко има свой председател, който е представител в общинското сдружение на пожарникарите. От своя страна то излъчва представител в регионалното сдружение, което избира президент на провинциално ниво. 16-те президенти на отделните провинции формират федерален съвет, който ръководи националната защита при бедствия и държи връзка с политическото ръководство на страната. Президентите са доброволци и отсъстват няколко дни месечно от работните си места, за да управляват асоциациите си. Общината възстановява разходите за работна заплата на доброволеца за времето, в което не бил на работа като ги възстановява директно на работодателя. Разходите са обучение са за сметка на федералния бюджет. В малките населени места не се дават постоянни дежурства, а се реагира на повикване чрез специална система за бързо оповестяване и привеждане в действие като първият екип по държавен стандарт реагира за 8 минути. Подготовката на доброволците-пожарникари се състои в един основен курс от 150 часа, организиран от общините в рамките на 2 години през уикендите, следван от 16 часа, отделени на подготовката за работа със системата за оповестяване, 24 часа са специфични при гасене на пожари и 35 часа са водачи на специализирани автомобили. В гр. Кобленц се намира провинциално висше училище за подготовка на офицери, които са преминавали през всички етапи на обучението и започват да се готвят за ръководители. След завършване на подготовката доброволецът е готов за работа, като е длъжен да преминава през поддържащо обучение в рамките на 40 часа на година.

На оперативно ниво сигналите за инциденти се обработват по електронен път – приемане от регионален център на тел. 112, която го предава до съответната доброволна служба, полицията и общината. Доброволците биват оповестявани и привеждани в действие чрез персонални устройства. Първият екип се насочва в рамките на 8 минути и се заема със спасяването и евакуирането на хората, вторият екип пристига до 15 минути и се заема с гасене, а при нужда пристига трети екип до 25 минути. Въведени са федерални стандарти за видовете автомобили и противопожарни служби по места, съгласно различните рискове, характерни за различните населени места. Общинският съвет определя таблица на риска, според която се разпределя финансирането и техническото обезпечаване. Доброволците не получават заплащане, а техните работодатели получават компенсация от общинските бюджети. Застраховани са за злополука, а също така получават добавка към пенсията за възраст за всяка година доброволческа дейност

Техническа служба – THV – това е федерална структура с подразделения по места, която се състои от 80 000 доброволци и 800 професионални служители. Аналогично с пожарната набирането на доброволци започва от най-ранна детска възраст, след което подготовката се задълбочава при юношите, за да се постигне професионална подготовка на пълнолетните доброволци. THV е структурата, която разполага с тежка техника и действа при особено тежки случаи на мащабни бедствия с огромни щети и жертви. Тя поддържа в денонощна готовност екипи и техника, които могат в рамките на 2 часа да се отправят към всяка точка на света за оказване на незабавна помощ.

### 3. ФРАНЦИЯ

Организацията на защитата при бедствия и реакцията при кризи в страната е различна в сравнение с предходните 2 примера, но отново гражданите доброволци играят ключова роля. За цялата страна има 41 000 професионални служители и 195 000 доброволци, подпомагани от специално подразделение на армията, което действа при овладяването на бедствия и наброява 12 000 военни. Към тях следва да се добави и група от 27 000 юноши между 13 и 16 годишна възраст, които преминават подготовка за включване в доброволните отряди. Подготовка е смесена – дистанционна и присъствена. Доброволецът преминава теоретичен, електронен, 3 месечен курс в удобно за него време, след което полага изпит и преминава практико-приложна подготовка за една седмица в специално училище. Този подход се прилага за всички нива на подготовка до достигане на необходимия минимум от 150 часа. При желание да израства в йерархията преминава през допълнителна подготовка за офицери. Във Франция доброволците получават месечно възнаграждение, както и добавки за време, в което са на разположение, работа на празнични и почивни дни. Ако придобие 20 години стаж като доброволец получава добавка към пенсията за старост, а ако стажът е 35 години на лицето се полага пожизнено плащане от 1800 евро на месец. На доброволците се полага платен отпуск за обучения, а работодателите ползват данъчни облекчения. На оперативно ниво доброволците подпомагат професионалните служби. За целта се изготвя месечен график. Чрез мобилно приложение доброволците информират службите за готовността си за реакция, като могат да посочват конкретни дни и часове, в които са или не са на разположение.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В страните от ЕС се използват различни административно-организационни модели за реакция и управление при кризи. Общото във всички тях е, че е отредена много важна роля на редовите граждани-доброволци (а често и само на тях), които осъществяват професионална намеса, оперативно и стратегическо ръководство. Важно място при управлението на кризи заема местното самоуправление.



От гледна точка на гражданското общество се наблюдава една много сериозна диспропорция – докато в повечето европейски страни са налице огромен брой желаещи и подготвени хора, то у нас ситуацията е точно обратната – въпреки създадената организация и някои социални придобивки броят на доброволците и нивото на тяхната подготовка са под критичния минимум за адекватна намеса при нужда. Необходимо е полагането на сериозни усилия за преодоляването на тази разлика. Не на последно място следва да се създадат условия за популяризиране на доброволчеството и формиране на обществена култура, чрез която да се насърчава участието в собствената ни защита.

## **ИЗТОЧНИЦИ:**

1. **Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България**, 2010
2. **Закон за държавния бюджет на Република България за 2017 г.** (публикуван в ДВ, бр.98 от 09.12.2016);
3. **Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“** (изменения и допълнения 30.12.2016)
4. **Закон за частната охранителна дейност** (изм. и доп. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017г.)
5. **Одитен доклад за извършен одит на изпълнението на дейността по оказване на спешна медицинска помощ** за периода от 01.01.2010 г. до 30.06.2014 г., Септември 2015
6. **Постановление на Министерски съвет 374** за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2017
7. **Публичен регистър на доброволните формирования ГДПБЗН**
8. **Слатински, Н., „Петте нива на сигурността“, 2010**, Военно издателство, София.
9. <https://trud.bg>
10. <https://darik-news.bg>
11. <https://trud.bg>
12. [www.borbabg.com](http://www.borbabg.com)
13. [www.ctif.org](http://www.ctif.org)
14. [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)

## **КУЛТУРАТА НА СИГУРНОСТТА: КЛЮЧОВА СЪПКА КЪМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ ГРАЖДАНЕТЕ И ПРАВООХРАНИТЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ**

Радостина Якимова

Тел.: 0879 00 77 76; E-mail: radostina\_yakimova@abv.bg

*РЕЗЮМЕ: В доклада са разгледани понятията „култура“ и „сигурност“ и възможните подходи за реализиране на политики за формиране и развитие на култура за сигурност. Познаването на ролята и функциите на правоохранителните органи е основополагащо за формирането на гражданска култура на сигурност, чието обогатяване е лична отговорност, но формирането на базисни знания и умения е отговорност на образователните и правоохранителните институции, неправителствените организации и медиите.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: култура на сигурност, гражданско участие, МВР, политики за сигурност*

## **THE CULTURE OF SECURITY: A KEY STEP TO INTERACTION BETWEEN CITIZENS AND LAW ENFORCEMENT INSTITUTIONS**

Radostina Yakimova

*ABSTRACT: The report examines the concepts of “culture” and “security” and possible approaches to the implementation of policies for the formation and development of a security culture. Recognition of the role and functions of law enforcement is fundamental to the formation of a civilian security culture, the enrichment of which is personal responsibility, but the formation of basic knowledge and skills is the responsibility of educational and law enforcement institutions, non-governmental organizations and the media.*

*KEY WORDS: security culture, civic participation, MI, security policies*

### **УВОД**

Усещането за сигурност и несигурност е пряко свързано от работата на институциите и адекватността на работещите в тях, но и от културата за сигурност и безопасност на българските граждани. В България към момента липсва дефиниция на „култура на сигурност“ и тя се интерпретира по различни начини. Настоящия доклад разглежда културата на сигурност като наличие на институционална рамка за сигурност, съобразена с културологичните особености на населението и начинът, по който е интегрирана в образователните политики, за да повиши знанията





на гражданите за това как да реагират в ситуации, в които има заплаха за тяхната сигурност. Културата за сигурност изисква познаването на ролята, функциите и отговорностите не само различните институции, но и на работещите в тях и носители на това знание да са, както работещите в институциите, така и гражданите. Един от крайните резултати е познаването на механизмите за взаимодействие и сътрудничество между двете страни, което прави реакциите на гражданите и институциите по-бързи и адекватни. Политиките за формиране на култура за сигурност се утвърждават от представителите на законодателната и изпълнителната власт, но е необходимо преди това те да бъдат съобразени с геополитическите, народопсихологическите и икономическите особености на българските граждани. Очакването на представителите на институциите, гражданите да съдействат в процеса на разследване на престъпления и превенция, би било оправдано само и единствено при утвърдена рамка, регулираща това взаимодействие и формираща ясни роли и отговорности на двете страни.

Към момента дебатите за необходимостта от политики за формиране на култура за сигурност в България са спорадични, а разбирането за това какво представлява е субективно. Това е и причина в публичното пространство, представители на различни институции и граждански организации, да отправят различни послания и призови един към друг, които са породени от различните разбирания и очаквания за реакции, що се отнася до сигурността. Нормализирането на този процес преминава през задаването на стандарти за култура на сигурност и планирането на политики за нейното формиране. Културата на сигурността е свързана с ясното дефиниране на мястото, ролята и отговорностите на човека в процесите на местно, регионално, национално и международно ниво.

## **I. КУЛТУРА НА СИГУРНОСТ: РАЗБИРАНЕ**

В понятието „култура на сигурността“ има две определения, които се интерпретират по различен и субективен начин и позволяват сериозно тълкуване.

Когато се говори за „култура“, много често в това понятие се влага различен смисъл и определения<sup>1</sup>:

- Съвкупност от постижения на човечеството в материалното производство, в обществения и в духовния живот.
- Съвкупност от образование, знания и възпитание, приемани като характерна черта на интелигентния човек във всички времена.
- Област в обществения живот, която създава културните ценности.
- Изискване за по-високи постижения в областта на материалното производство, духовния живот, обслужването и подобни.
- Възпитание.

<sup>1</sup> Използвани са определенията в Български тълковен речник на Институт за български език „Професор Любомир Андрейчин“ към БАН <http://ibl.bas.bg/>

В случая, обобщението на понятието „култура“ се използва като съвкупност от идеи, обичаи и най-вече социално поведение на отделния индивид, група, общност и общество. Социологията разглежда културата като гъвкава и адаптивна, което означава, че използването на правилни инструменти и мерки могат да въздействат, променят и ускорят формирането на култура на сигурност в посоката, в която дадено общество желае. Тази промяна може да отнеме малко или много време в зависимост от дистанцията, която има между настоящата ситуация и желаната промяна<sup>2</sup>.

Определенията, които се дава за „сигурност“ Оксфорд<sup>3</sup> е „състояние на свобода от опасност и заплахи“, което се разбира като „безопасността на държава или организация срещу престъпни действия като тероризъм, кражба или шпионаж“, „процедури или мерки, предприети за гарантиране на сигурността на държава или организация“ и „състояние на чувство за безопасност, стабилност и липса на страх или безпокойство“.

Ако определенията за сигурност се разгледат по-детайлно, то в контекста на понятието „култура за сигурност“, може да се обособят три основни стълба:

1. Качество или състояние на сигурността като:

- Свобода от опасност: безопасност;
- Свобода от страх и безпокойство;
- Освобождаване от опасността, в т.ч. и от загуба на работа;

2. Дадено, заявено/декларирано намерение да се изпълни задължение, ангажимент, политики.

3. а) нещо, което осигурява (secures): защита; б) мерки, предприети за предпазване от шпионаж/ саботаж, престъпление, нападение или бягство (в): организация или отдел, чиято задача е сигурността

Сигурността, според Маслоу е една от базисните потребности, които са основополагащи за личностното и обществено развитие. Именно поради тази причина удовлетворяването на тази потребност трябва да е гарантирано от държавата и един от основните компоненти в този процес да бъде формирането на култура за сигурност на индивидуално, общностно и национално ниво. Културата на сигурността е култура, която оказва влияние върху сигурността в организацията/институцията/държавата както по положителен, така и по негативен начин<sup>4</sup>.

Рамката за култура на сигурност съчетава социалните науки като социологията, социалната психология, личната психология, организационната теория и управлението на промените, добавя експериментален дизайн и експерименти в обу-

<sup>2</sup> <https://securitycultureframework.net/definition-of-security-culture/>

<sup>3</sup> Oxford Dictionary, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/security>

<sup>4</sup> <https://securitycultureframework.net/definition-of-security-culture/>



чението и ги смесва със сигурността, за да създаде пълен преглед на това как да се изгради и приложи, така че да отговаря, както на потребностите на гражданите и приоритетите на националните политики за сигурност, така и на глобалните предизвикателства пред променената среда за сигурност.

Именно поради тази причина, политиките за формиране и развитие на култура на сигурност трябва да бъдат интегрирани в политиките за национална сигурност (част от които би следвало да бъде и образователната политика) и да бъде приоритет на всички институции на национално ниво, които работят за опазване на обществения ред и сигурност.

## **II. КУЛТУРА НА СИГУРНОСТ: ПОДХОДИТЕ ЗА НЕЙНОТО РАЗВИТИЕ**

Преди да се определи правилният подход, който да се използва при планиране и реализиране на политики за формиране на култура за сигурност в България е важно да се анализира настоящото състояние (отправна точка) и желаната промяна. Най-важно е да се определи визията, т.е. какво е очакването от гледна точка на желаната промяна и каква е добавената стойност, която тази промяна носи не само за гражданите на Република България и институциите, но и за националната сигурност като цяло. Друг изключително важен компонент е идентифицирането на наличните и необходими ресурси – както финансови, така и човешки. Това е и моментът, в който се анализира възможността за привличане на експерти, които не е задължително (дори е желателно) да не са само и изцяло от сектор „Сигурност“. Привличането на експерти от различни области ще позволи разширяване на диапазона от мерки и инструменти, които се използват за формиране на култура на сигурност и ще гарантира по-качествено изпълнение на политиките, които ще бъдат планирани и постигане на поставените цели. Изключително важно е да се определи какво и как се измерва желаната промяна, както и каква методология се използва. Дефинирането на индикатори (качествени и количествени) е един от най-важните компоненти за последващото измерване и отчитане на постигнатите резултати и да има ясно разбиране за тях от всички участници в процеса. Един от основните компоненти при планирането е анализа на промяната и на ефекта, който позволява определянето на реалната промяна между настоящата ситуация и след реализиране на планираните политики за определен период. Важен компонент в този анализ е споделяното разбиране за настоящата ситуация по отношение на сигурността – социална среда, нагласи, образователна инфраструктура, икономическа и геополитическа обстановка. Анализът на настоящото състояние трябва да се базира както на количествени данни, предоставени от Националния статистически институт и МВР (за брой полицаи, пожарникари, спасители; брой престъпления, от които разкрити и т.н.) и на преглед на образователните програми и качествени и количествени изследвания сред гражданите, експертите и лидерите на мнение по отношение на сигурността. Другият основен елемент в този анализ е желаната промяна, т.е. визията, която всички лица и институции,

участващи в процеса имат след приключване на програмния период, което съвпада и с целите, които си поставя дадения документ и начинът, по който я измерва (отново с количествени и качествени изследвания). На този етап е необходимо да се определи и т.нар. „собственик на процеса“, т.к. само и единствено той ще може да гарантира, че веднъж започнат ще продължи по начина, по който е планиран, ще осигури постигането на целите по начина, по който са планирани и ще подсигури устойчивост на този процес.

Има няколко възможни подхода при изготвянето и реализирането на политики за формиране на култура на сигурност:

**1) Отгоре надолу (институционален и централизиран)** – основен подход използван от институциите при изготвяне на програмни и стратегически документи. Мненията за прилагането на този подход са различни, но в последните години надделява позицията, че този начин на планиране и реализиране на политики не е особено ефективен, особено когато е необходимо да се променят нагласи и да се формират нови поведенчески модели. Когато се говори за сигурност, управлението на този процес и ясното разпределяне на ролите е необходимо да бъде направено от представители на институциите, а не на гражданите. Сигурността е споделена отговорност, но все пак има сфери, области и процеси, в които участието на външни за системите за сигурност лица, трябва да бъде много точно определено. Този подход е много добра възможност, ако представителите на институциите са започнали да планират процеса за формиране на култура на сигурност и са предвидили методите за участие на експерти по темата. Един от основните недостатъци при прилагането на този подход до момента е контролираното участие на структури на гражданското общество и липсата на реален обществен дебат по важни политики и програми. Друг недостатък е, че стартирането на този процес изисква наличие на политическа воля и разбиране за сигурността като споделена отговорност на институционално ниво (каквито към момента не са демонстрирани). Това означава, че ако се разчита на този подход, то трябва да се изчака с тези процеси в България до момента, в който не се появи политическа воля за това или не се променят политиките на ниво ЕС, които да „принудят“ представителите на институциите да започнат подобен процес.

**2) Отдолу нагоре (интегриран, включващ и децентрализиран)** – в България този подход се използва основно от представителите на местната власт и гражданските организации. Този подход е основан на разбирането, че жителите, населяващи даден район или територия имат визия за това как да се подобри качеството на живот и сигурността им и са мотивирани да подпомагат и участват активно в този процес. Участието на гражданите още на ниво планиране на политики за култура за сигурност ще позволи от една страна да се повиши тяхната информираност не само за настоящата ситуация, ролята и отговорностите на отделните институции, но и да се идентифицират конкретните потребности, които имат и инструментите, които позволяват те да бъдат удовлетворени. Този



подход е използван изключително добре при изготвяне на местни стратегии за сигурност на принципа на подхода „ЛИДЕР“ и този опит може да се използва. Едно от основните предизвикателства при прилагането на този подход е стигматизирането на МВР и нагласите сред гражданите, че сигурността е тема „табу“ и от нея разбират само определени експерти, които имат право да изразяват мнение за това, но именно той ще позволи реална промяна на нагласите и отношението по тази тема.

Прилагането на този подход по отношение на културата на сигурност може да се реализира на няколко етапа:

1/ Въвеждане на концепцията, че сигурността принадлежи на всички и е споделена отговорност – това изисква промяна на начина, по който се комуникират в публичното пространство темите за обществен ред и сигурност и промяна на разбирането за сигурност.

2/ Създаване на чувствителност по темата „сигурност“ – един от основните елементи в процеса на формиране на култура за сигурност е свързан с промяна на образа на полицейската институция – от репресивна в подпомагаща, осъзнаването, че сигурността не е свързана само с работата на правоохранителните институции, но е и финансова, икономическа, социална, образователна сигурност и формирането на поведенчески модели.

3/ Изготвяне на механизъм за гарантиране на жизненост, устойчивост, затвърждаване и мултиплициране на механизма – включването на представители на различни общности в този процес и постигането на реална промяна в отношението, нагласите и поведението ще допринесе това разбиране да се пренесе в техните семейни и приятелски кръгове, в техните общности, което само по себе си гарантира жизненост и мултиплициране на механизма.

4/ Отчитане на напредък, овластяване и награждаване на хора с правилно отношение и поведение по отношение на сигурността – в началото на тази глава беше описано, че е изключително важно да се определи кой е „автора на процеса“, защото този етап е свързан със споделяне на лидерството и овластяване на групи от хора да изпълняват вече стартирани процеси.

5/ Създаване на общност, обединена от необходимостта да се формира култура на сигурност – необходимо е да се планират и реализират събития, по време на които да бъдат обсъждани на експертно ниво предизвикателствата, по отношение на формирането на култура за сигурност и да се обсъждат възможните начини и средства за тяхното преодоляване. По този начин се създава общност, обединена от необходимостта да се формира и развива културата на сигурност.

6/ Въвличане, мотивиране и интеракция – след реализиране на 5-те етапа, заедно с оценката на постигнатите резултати и преодолените предизвикателства се стартира отново процесът, който предвижда въвличане на нови хора, които да разбират сигурността като споделена отговорност и да развиват нови поведенчески модели.

Един от основните недостатъци на този подход е че той може да се приложи на местно и регионално, а не на национално ниво. Друг недостатък е че по отношение на сигурността мненията и нагласите на гражданите са много противоречиви и първо е необходимо да се реализира кампания за информиране и промяна на нагласи, преди да се стартира процес на формиране на култура на сигурност.

**3) Смесен (интерактивен)** – този подход е използван често, тъй като предвижда задаване на определена стратегическа рамка и последващото и консултиране и съгласуване с експерти и структури на гражданското общество. Един от основните недостатъци е, че много често промените, които могат да се правят в зададената от институциите рамка са малки, дори незначителни. По отношение на културата за сигурност това е единственият подход, който може да гарантира изпълнение на постигнатите цели и устойчивост на резултатите. За да се приложи и да бъде ефективен е необходимо процесът да се стартира и лидерства в началото от дадена институция (МБП) или от браншова/неправителствена организация. В случай, че браншова организация започне този процес и стане негов автор, то е подкрепата от страна на институциите трябва да е категорична и публична. Още на ниво анализ на настоящата ситуация и на желаната промяна по отношение на културата за сигурност, могат да бъдат привлечени експерти, проведени качествени и количествени изследвания и публични обсъждания, а анализът и планираните мерки за промяна и формиране на култура на сигурност да бъдат обсъдени публично. За провеждане на тези обсъждания може да се използват както наличните инструменти ([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)) и законодателство (ЗНА) , така и да се организират обществени дискусии в областните центрове. В резултат на това ще бъдат получени предложения, които са съобразени с потребностите и спецификите на всеки регион и ще бъдат интегрирани в общата рамка за реализиране на политики за формиране на култура за сигурност. По този начин от една страна ще бъдат отразени реалните потребности на представителите на местната власт и гражданите, а от друга страна те ще бъдат съ-автори на изготвения програмен документ, което ще ги мотивира да участват активно в последващото изпълнение на предвидените мерки. Един от основните недостатъци на този процес отново е необходимостта да има политическа воля, за да бъде стартиран, но рискът е по-малък в сравнение с подхода „отгоре-надолу“, защото процесът може да бъде лидерстван от браншови и неправителствени организации и в следствие да бъде подкрепен на институционално ниво.

### III. КУЛТУРАТА НА СИГУРНОСТ: ПОЛИТИКИ

Сигурността и формирането на култура на сигурност в перспектива ще се превърнат в част от хоризонталните политики на европейско ниво и национален приоритет. Промяната не само на средата, но и на парадигмата за сигурност го налага. Увеличаващото се усещане за несигурност, изисква интегрирането на широк кръг науки и привличането на експерти в различни сфери в изготвянето на поли-



тики за сигурност, които да отговарят на новите предизвикателства. Усещането за несигурност сред гражданите се формира от една страна от липсата на справедливост, налагането на «двойни стандарти», непознаването на процедурите и стандартите за сигнализиране и реакция, новите заплахи и т.н., но от друга страна и от липсата на ясно дефинирани поведенчески модели, които да се следват в случай на рискова за гражданите ситуация. В момента хората създават връзки и отношение не през усещането за сигурност, а за несигурност. Това е и една от причините за ниското доверие в институциите. Необходимо е самите институции да променят начина и модела си на работа и да стимулират създаването на връзки и отношения през сигурността, а именно през културата за сигурност.

Реалистично е, процесът по изготвяне на политики за сигурност да стартира през 2018 г. и идентифицирането на потребностите и изготвянето на конкретните програмни документи да е финализирано през 2020 г. и да се с хоризонт до 2030 г.

В периода 2018-2020 г. може да се реализират следните дейности:

- Да се проведат регионални срещи и форуми за идентифициране на нуждите, потребностите и отношението на гражданите за стартирането на подобен процес и политики за формиране на култура за сигурност.
- Да се систематизират всички съществуващи образователни и обучителни материали за деца, младежи и възрастни по отношение на личната сигурност и безопасност и да се направи оценка на съдържанието и ефекта от тях.
- Да се изследват кои са най-достъпните и определяни като надеждни канали и средства за уведомяване и информиране на институциите за проблеми на гражданите, касаещи сигурността (e-mail, twitter, facebook и др.), как са използвани от гражданите, какво е тяхното мнение за реакциите на институциите, каква обратна връзка от тях биха очаквали.
- Да се изследва разбирането за култура за сигурност сред работещите в системите за сигурност и гражданите на България.
- Да се анализират проведените информационни кампании за правата и отговорностите на гражданите в контекста на сигурността като споделена отговорност.
- Да се сформира мрежа от експерти, лидери на мнение и представители на заинтересовани страни, които да подпомагат процеса и да изготвят необходимите програмни документи.

## ИЗВОД

Изготвянето на стратегия за формиране и развитие на култура на сигурност на институционално и индивидуално ниво е изключително необходимо и би показало, че институциите проявяват реална загриженост и не третират българските граждани като обект, но и като субект на политиките за сигурност. Преди това е



необходимо да се преосмисли и предоговори с обществото целта на системите за сигурност. Нещо, което към момента не се е случвало в България. Изключително важно е да има съгласие какви са целите на системата за обществен ред и сигурност, смисълът на тяхното функциониране и как си взаимодействат различните компоненти. Необходимо е да се обсъди каква е ролята на гражданите в този процес и до каква степен те са обект и/или субект на политиките. Как си взаимодейства системата за сигурност с гражданите и доколко методите, които използва към момента отговарят не само на нуждите на гражданите, но и на съвременните технологии. В контекста на този дебат трябва да се обсъди и структурата на МВР и доколко е ефективно взаимодействието между звената в нея. Необходимо е да се установи начинът, по който се гарантира сигурността на индивида, общността, групата и как това допринася за националната и международна сигурност. Това са основните дебати, които трябва да се проведат преди да се започне процесът по изготвяне на стратегически документи, отнасящи се до културата на сигурност.

Ако този дебат започне през 2018 година е напълно възможно през 2020 г. да има ясна и споделена от гражданите на Република България, професионалистите и експертите в сферата на обществения ред и сигурност и представителите на държавните институции, визия и конкретни мерки за формиране и развитие на култура за сигурност.



## **ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ**

### **ОТ ИЗНЕСЕНИТЕ НАУЧНИ ДОКЛАДИ И ПРОВЕДЕНИ ДИСКУСИИ**

### **В ПАНЕЛ „МВР И ГРАЖДАНИТЕ: ЛИНИИ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ“**

Модератори: доц. д-р Деница Горчилова, Радостина Якимова

*В сесията на панела бяха представени 6 научни доклада.*

#### **I. ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ**

Участниците в панела очертах връзките между МВР и гражданите в области като ангажиране и приобщаване на деца и млади хора, включване на гражданите при разработването на политики за сигурност, ролята им в променената среда за сигурност и др. Общото виждане е, че съществуват отделни добри практики, но комуникацията между гражданите и МВР и като следствие – имиджа на институцията – не са на добро ниво.

Отделните дефинирани проблеми са в няколко направления:

- Неподготвеност на структурите на МВР и на гражданското общество (както на отделни граждани и активисти, така и на организирани форми – сдружения, фондации и т.н.) да работят съвместно при поставяне на цели и разработване на стратегии за постигане на по-високо качество на услугата сигурност.
- По-скоро пасивно отношение на гражданите по отношение на различни измерения на сигурността им, противопоставено на споделена добра немска практика за организиране на противопожарната дейност преимуществено на доброволен принцип.
- Липса на цялостна комуникационна стратегия на институцията МВР, насочена към обществото като цяло и към различни специфични заинтересовани групи. Последствие е едностранчивата работа на дирекция „Пресцентър и връзки с обществеността“, която основно изпълнява функциите на пресцентър на министерството и не изпълнява задачи по комуникиране на ролята, постиженията и проблемите на цялата система.
- Липса на разбиране в обществото за необходимостта от изграждане на споделена култура на сигурността.

Последствия от наблюдаваните проблемни зони са взаимното недоверие между гражданите и служителите в МВР, свързаното ниско качество на услугата сигурност, както и по-глобални негативни тенденции (като дискутираната в един от докладите ниска раждаемост в страната).

В хода на дискусиите като основен извод се очерта необходимостта от създаването и последователното изпълнение на комуникационна стратегия на МВР.

## II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Докладчиците и участниците в дискусиата се обединиха около предложението да бъде разработена **Комуникационна стратегия на МВР (2018-2030)**. Нейна основа трябва да бъдат усилията по формиране на съвременна култура на сигурността – изградена предимно отдолу-нагоре и основаваща се на споделено виждане за параметрите и отговорностите при предоставянето на услугата сигурност.

Специализираната комуникационна стратегия трябва да предвижда:

- Широко **участие на граждани и граждански организации** от най-ранен етап при създаването на стратегията, както и на последващите етапи на нейната реализация.
- Специално внимание към **децата и младежите** – като равностойни участници в създаването и изпълнението, както и като специфична целева група на стратегията.
- Предвиждане на разнообразен набор от **инструменти за комуникиране** на функциите и възможностите на МВР да предоставя услугата сигурност. Добър пример е опитът на община Стара Загора с инициативи като Детска полицейска академия, представяне на професиите в системата по проекта „Твоят час“, тясното сътрудничество с Младежки общински съвет и Международен младежки център и др. подобни.
- Формиране на **адекватни поведенчески модели** при възрастните по модела „учене чрез правене“, както и подобряване на уменията на полицейските служители и на администрацията за комуникация с гражданите.
- Прецизен подбор на **комуникационни канали** в зависимост от уменията и навиците на различните целеви групи – деца, младежи, възрастни, стари хора, общински администрации, неправителствени организации, бизнес и др.



## ПАНЕЛ 3

**„ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В УСЛУГА  
НА ОБЩЕСТВОТО“**

## ПРОФЕСИОНАЛНА ПОДГОТОВКА В МВР

Борис Прешелков(а), Илия Хрисимов(б)  
СД 116 АМВР, Синдикална федерация на служителите в МВР,  
ул. Ангел Кънчев 2, ет. М, оф 6, град София 1000  
(а) e-mail: bpreshelkov@abv.bg / (б) e-mail: ihrisimov@gmail.com

*АНОТАЦИЯ: В доклада се съдържа анализ на състоянието и моментна снимка на резултатите от действащата в момента система за професионална подготовка в МВР. Дефинирана е обща цел „Професионално подготвени и мотивирани да повишават квалификацията си служители в МВР“. Предложен е модел на система за професионална подготовка в МВР в съответствие с дефинираната цел. Сравнени са вероятни посоки за развитие на отделните компоненти на системата за професионална подготовка. Предложена е пътна карта на промените до 2030 г. за развитие на системата за професионална подготовка.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: професионална подготовка, МВР, мотивация, обучение*

## PROFESSIONAL TRAINING IN MINISTRY OF INTERIOR

Boris Preselkov, Iliya Hrisimov

*ABSTRACT: The report contains an analysis of the situation and a snapshot of the results of the current training/educational system in the Ministry of Interior. A common goal “Vocationally/professionally trained and motivated to improve their qualification employees in the Ministry of Interior” is defined. A model of a vocational training system in the Ministry of Interior is proposed in accordance with the defined purpose. Possible directions for development of the individual components of the vocational training system are compared. A road map for changes to the system for vocational training up to 2030 is proposed.*

*KEY WORDS: vocational/professional training, Mol, motivation, training*

## ВЪВЕДЕНИЕ

*Думата “education” (обучение) идва от лат. *ducere* – “увличам след себе си”. Много от нас, обаче, са били обучавани в училище така, сякаш *ducere* означава “натъпквам”. Истинският дух на обучението се изразява в това, да стимулираш хората сами да откриват нещата*

*Аделина Тодоровска [4*

Професионалната подготовка на служителите в МВР е основен фактор, определящ качеството на дейността им. Съобразно характера на службата (внезапни



физически и психически натоварвания, необходимост от бързина, съобразителност и устойчивост на стрес, работа с криминални и разнородни по профил лица, персонални заплахи и корупционна устойчивост), тя продължава през целия период на службата с цел да осигури на служителите необходимите знания и умения за справяне с нехарактерните за обикновения живот предизвикателства. Множеството от дейности, с които са ангажирани служителите, недостатъчният човешки и времеви ресурс, постоянните структурни и функционални промени в МВР, снижаването на критериите за постъпване на служба в МВР превръщат в предизвикателство самото постигане на целта - „осигуряване на необходимите знания и умения на служителите“.

В настоящия доклад е разгледана професионалната подготовка, провеждана на служителите по чл. 142, ал.1, т.1 и ал.3 на Закона за МВР.

## **СТРУКТУРА НА СИСТЕМАТА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА ПОДГОТОВКА В МВР.**

В раздел V на Закона за МВР са определени видовете професионална подготовка в МВР. Те са професионално образование и професионално обучение. В параграф 1 на преходните и заключителни разпоредби са дефинирани двете понятия. „Професионално образование“ е придобиването на образователно-квалификационни степени и на образователна и научна степен „доктор“ на висшето образование, а „професионално обучение“ е придобиването на професионална квалификация във връзка с изпълнението на задачите и дейностите на МВР.

Блок-схема на системата за професионална подготовка е дадена във фигура 1.

Водещ закон при професионалната подготовка е Закона за МВР (ЗМВР). В случаите, когато съществуват въпроси, неуредени със ЗМВР и регламентирани в него подзаконовите нормативни актове, те се уреждат с общото законодателство. Въпреки тази специфика, професионалното образование (Фигура 1) е част от системата за висше образование в Република България. С подзаконовите нормативни актове се постига необходимата синхронизация със Закона за висшето образование, Закона за развитие на академичния състав в Република България и другите нормативни актове, уреждащи дейността на университетите в България. Обучението по същите акредитирани специалности във външни на МВР университети не е равнозначно на професионалното образование, получавано в АМВР. При постъпване на служба притежателите на съответната образователно-квалификационна степен от друг университет е необходимо да преминат през курс за първоначално професионално обучение.

Професионалното обучение на състава в МВР се регламентира със ЗМВР и подзаконовите нормативни актове, от които водеща е Наредбата за професионалното обучение на служителите от МВР. Според изискванията на наредбата, професионалното обучение се дели на два вида: с откъсване от работа и по местоработата.

Обучението с откъсване от работа се извършва от обучаващи институции по съответната учебно-планова документация. Обучението по месторабота се провежда от инструктори и обучители, по утвърдени методики за извършването му.



Фигура 1. Блок-схема на системата за професионална подготовка в МВР<sup>1</sup>

Служителите на МВР участват в редица тематични обучения, провеждани регулярно за конкретни длъжности, както и по силата на външен нормативен акт или на кампанийен принцип [15]. Тези обучения са насочени към тясно специализирана материя. За определени длъжности те могат да превишават в пъти другите видове професионална подготовка или тя въобще да отсъства, както е например при елитните спортисти [10]. Този вид обучения не са включени в дефиницията за „Професионална подготовка“ в Закона за МВР и въпреки, че са реално функционираща част от обучението на служителите, включително професионално такова, не са предмет на настоящия доклад.

## ПРОБЛЕМАТИЧЕН АНАЛИЗ НА СИСТЕМАТА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА ПОДГОТОВКА В МВР.

Характеристиките на МВР, които в най-голяма степен определят съществуващия модел за професионална подготовка, са следните:

- специфична нормативна база;
- затвореност на системата, липса на обмен на кадри с други системи;
- разнообразие на функциите и задачите на дирекциите в МВР;

<sup>1</sup> АМВР – Академия на МВР; ЦПК – център за професионална квалификация; ИП – Институт по психология; НИК – Научен институт по криминалистика; ГДПБЗН – Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“; ЦБПС – Център за бойна подготовка и спорт към АМВР; ЕС – Европейски съюз.





- строга йерархичност в отношенията;
- консерватизъм на министерството.

Нормативната уредба в МВР е уникална по своя характер, на което се дължи затвореността на системата и нищожния обмен на квалифицирани кадри с други ведомства и организации. Най-често обмен на кадри се осъществява в рамките на специфични длъжности, за които се изискват знания и квалификация, разпространени извън МВР. Като правило тези специфични квалификации не са обхванати от общата професионална подготовка. Чл. 175 от ЗМВР „позволява“ на служителите да придобиват образователно-квалификационни и образователни и научни степени в области, професионални направления и специалности на висшето образование. С него се потвърждава конституционно право на служителите (чл. 53, ал.1 от Конституцията), като не се създава възможност придобитото по неговия ред образование да се приема за подготовка за служба в МВР. Изключение е създадената със ЗМВР възможност за обучаване на курсанти за нуждите на МВР във военните университети, която обаче не се използва практически [2]. От друга страна, ограничената в рамките на МВР правна регламентация създава възможност на вътрешно ниво да бъдат регулирани и избегнати някои от недостатъците на националната система за професионално образование [7].

Функциите и задачите на МВР са разнообразни, включващи правомощия по множество закони. Това налага диференцирането на професионалното обучение на пет различни вида, като един е общ за всички служители – „физическа подготовка“, а друг вид подлежи на допълнително диференциране – „специализирана подготовка“. По този начин са съчетани единството на управление и функционалното разнообразие на дейностите.

Йерархичността в системата допринася за унифициране изпълнението на коженно различните функции, включително при провеждането на професионална подготовка. От нея и съпровождащата я бюрокрация се определя вида на професионалната подготовка в МВР да е от типа „обучение по инструкция“ (фронтално обучение) при което дейностите се извършват по даден образец [14].

Консерватизмът е типичен белег на йерархично-бюрократичните системи. Професионалната подготовка в затворена система като МВР има ключова роля в практическото поддържане на консерватизма, като чрез нея вишестоящите служители налагат на подчинените си своите професионални възгледи и опит, без възможност за корекция от външна обучителна институция. За ролята на консерватизма е достатъчно да се сравни моделът за професионална подготовка в МВР от 2002 г. [1] със сега действащия модел. Въпреки осъществената девоенизация на системата, преобразуването на длъжности по Закона за държавния служител и редица други преобразования, моделът на професионална подготовка е почти същия, като основната разлика е в използваните термини – отпадналите „офицери“, „сержанти“, „национални служби“ и други подобни.

В последните няколко години беше осъществена поредица от преобразования в МВР. През същия период, преобладаващият профил на организационна култура в МВР не се променя и той остава йерархичен тип [5, 6], което отразява консерватизма на МВР. Променя се обаче поддържащият профил, като от пазарно ориентирана, организационната култура на служителите се пренасочва към адхократична. Тоест, при водещ йерархичен елемент, самоорганизацията и общуването на служителите в МВР се пренасочват от постигане на конкретни резултати към предприемчивост и креативност в работата. Неадаптираната към променената среда професионална подготовка на служителите налага те да се самообучават, да обменят информация и опит с други служители в структурите си и дори извън техните рамки, както и да проявяват творчество за качествено изпълнение на служебните си задължения.

Институционалното разпределение за осъществяване на професионална подготовка в МВР е неравномерно. Освен академията и двата специализирани института, подготовка с откъсване от работа се осъществява и в ГДПБЗН. АМВР е основната обучителна структура в МВР по закон. В нейните звена се провежда основната част от обучението с откъсване от работа на служителите, като са застъпени всички видове курсове. Подготовката, провеждана в ИП и НИК е под формата на няколкодневни курсове за ПС или ППК, по тематика от дейността на съответния институт.

Като сериозна обучителна структура, целенасочено привличаща ресурс и тематични направления се оформя ГДПБЗН, въпреки че обучението отсъства сред законово регламентираните дейности на главната дирекция. Освен наличието на ЦПК за професионална подготовка с откъсване от работа и провеждане на ППО (единствени извън АМВР), в ГДПБЗН има добре изградена система за регистриране на служители от дирекцията като обучители на доброволци към Центъра за професионална подготовка „Доброволец“, който е извън МВР. Участието на ГДПБЗН като бенефициент по редица финансирани от ЕС проекти за обучение е доста активно [15, 8]. Впечатляващ е проектът „Установяване на шест центъра за повишаване готовността на населението за адекватна реакция при наводнения и последващи кризи“ [12], по който 700 служителя на ГДПБЗН ще бъдат пряко ангажирани с обучение. Не може да не направи впечатление фактът, че тези проекти се реализират едновременно с оттегляне от основни дейности, каквато беше до 2016 г. превантивният контрол и редуциране на оперативни служби за ПБЗН – закриване на по-голямата част от групите „Спасителни дейности“ и заявените намерения за закриване на районни и участъкови служби за ПБЗН в настоящия момент. Наблюдава се типично изместване на сферата на дейности в посока на обучението, за сметка на осъществяване на законово регламентираните основни дейности на ГДПБЗН.

Съществуването на две системи за професионално обучение на пожарникари с откъсване от работа, наличният ресурс в ГДПБЗН (включително целево насочван



външен финансов ресурс, който би могъл да бъде реализиран от АМВР) и нарастващият професионален опит за обучение в ГДПБЗН постепенно поставя АМВР в неизгодна позиция по отношение обучението на служителите в ГДПБЗН. Към настоящия момент резултатът е закриване на специалността „Кризисен мениджмънт“ в АМВР и осъществяване обучението на спасители единствено в рамките на ГДПБЗН.

Мотивационните механизми на индивидуалния служител за провеждане на професионална подготовка се изчерпват със заемането на определена длъжност. За постъпване на работа на длъжности по ЗМВР е необходимо кандидатът да притежава ППО за длъжностите със средно образование и бакалавърска степен за длъжностите, изискващи висше образование. При получаване на бакалавърска степен в университет извън МВР, кандидатите също трябва да преминат ППО.

Получаването на бакалавърска степен в АМВР от служител по време на службата не му дава право автоматично да заеме съответстваща длъжност. Той трябва да се яви на конкурс, при който единственото му предимство е, че полученото образование се признава за „успешно завършване на съответстващ курс“. Неизползването на този ресурс – служителите, завършили задочно обучение в АМВР, може да бъде обяснено единствено с невъзможността да бъдат „централно разпределяни“, каквато е практиката за завършващите редовно обучение курсанти.

Степента „магистър“ няма практическо значение за служителите, доколкото се изисква за заемането на ограничен брой „висши ръководни“ и „ръководни“ длъжности – началник отдел и по-висока (под 0,5 % от личния състав). В районните управления/служби, за нито една длъжност не се изисква магистърска степен с изключение на началник управление/служба в гр. София.

Степента „доктор“ има професионално значение единствено за преподавателите в АМВР. Това е единствената степен от висшето образование, за която съществува добавка към заплатата на служителя (за научна степен в съответствие с чл. 179, ал.1 от ЗМВР).

От останалите видове подготовка, практическо значение за кариерното развитие на служителите в МВР има единствено ППК. Курс за ППК задължително трябва да бъде преминат при повишаване в длъжност.

С изключение на степената „доктор“, в МВР липсва разлика в заплащането на служителите според образованието и квалификацията им, т.е. според видовете подготовка, която са преминали. На една и съща длъжност липсва каквото и да е диференциране на заплащането между двама служители, единият от които се е квалифицирал чрез преминаване на множество курсове или придобиване на образователно-квалификационна степен и друг, който е преминал само задължителното първоначално професионално обучение.

Курсовете с откъсване от работа се провеждат по изключението на параграф 3

от Закона за професионалното образование и обучение. С изключение на „спасител“, професиите в MBP не влизат в списъка с регулираните професии, нито на подлежащите на професионално обучение и квалификация професии. Свидетелствата и удостоверенията, получени при преминаването на курс за професионално обучение в MBP, нямат стойност извън министерството. Това изключва мотивацията за „създаване на резервен вариант“: възможно използване на получените знания и умения при напускане на MBP. Типичен пример за абсурдната ситуация е условието за лицензиране на търговец по пожарна безопасност – кандидатът за лиценз трябва да изкара задължителен курс за упражняване на дейността. При това на бившия служител не се признават образованието, квалификацията или професионалния стаж в MBP на длъжности, контролиращи лицензираните търговци.

Компенсиране липсата на мотивация за повишаване на професионалната квалификация се извършва чрез създаване на задължително-принудителни мерки в законовите и подзаконовите административни актове. Служителите са длъжни да повишават професионалната си квалификация според чл. 170 от Закона за MBP (ЗМБР), като биват подлагани веднъж годишно на проверки и при непокрити критерии за две последователни години се изготвя оценка за изпълнението на длъжността, в резултат на която служителят може да бъде преназначен на по-ниска длъжност или уволнен. Процедурата се отнася за професионалното обучение без откъсване от работа и е разписана в наредба.

Същевременно съществува законово задължение преминалите курсове с откъсване от работа да служат в продължение на 5 години в системата на MBP, от които 3 същата длъжност, или да заплатят разходите за курса. Тази абсолютно демотивационна мярка е наложена поради нарастващия брой напускащи MBP в кратък период след назначаването си, но се разпростира и върху останалите курсове.

Липсата на мотивационни и стимулиращи механизми и компенсирането им със задължителни (за встъпване или запазване на длъжност) и дори рестриктивни механизми (за заплащане на курса), предопределя слабия интерес към повишаване на професионалната квалификация. Това налага служителите да бъдат изпращани на курсове за професионално обучение със задължителни за изпълнение заповеди. Освен формалното присъствие на служителите на тези курсове, заповедите за изпращането им нарушават техни права: служителят е задължен да изпълни заповедта, т.е. не преминава курса по собствено желание, и същевременно е задължен да заплати курса или да работи 5 години в MBP.

При тези условия източник на външна мотивация за служителите се явява единствено признанието на ръководителите и колегите им за постигнатите професионални успехи. Вътрешната мотивация се обуславя от личната отговорност, желанието за постижения, удовлетвореността от придобитите полезни знания и умения и очакванията за по-добра професионална реализация.



Освен като обучаеми, в МВР липсва материално стимулиране за служителите и в качеството им на инструктори или преподаватели. Недостигът на квалифицирани инструктори е принудил министъра на вътрешните работи да разпише в наредбата за професионално обучение наличието на функционална длъжност „обучител“, като за нея няма ясни критерии за квалификация и за обучители могат да бъдат наемани външни лица. Служителите на МВР, изпълняващи функциите на обучител или инструктор, не получават допълнително възнаграждение за тази си дейност.

Преподавателските длъжности в МВР са професионални. Те са два вида: за служители по ЗМВР, които осъществяват професионална подготовка на полицейски органи и органи за ПБЗН, и за преподаватели на трудов договор за дисциплините с профил, разпространен извън МВР. Разделението в много случаи е изкуствено. За осъществяване на професионална подготовка често се използват възможностите за оставане на трудов договор на преподаватели след пенсионирането им, както и назначаване на специалисти извън МВР на трудов договор. С цел привличане на действащи служители като преподаватели по професионалните дисциплини, тези преподаватели остават по разпоредбите на Закона за МВР. Въпреки това липсва интерес сред служителите за кандидатстване и заемане на преподавателски длъжности. Основен проблем е заплащането на преподавателските длъжности. При нормално кариерно развитие на служителя, за да покрие изискванията за заемане на такава длъжност, той вече е достигнал ниво извън АМВР, което му гарантира същото или дори по-високо заплащане. Съчетано с условията при заемане на такива длъжности – конкурси по Закона за висшето образование (ЗВО) за асистенти, високи изисквания за теоретична и практическа самоподготовка, задължения да бъде разработена докторантура и т.н, това прави тези длъжности неатрактивни. Обменът на кадри между АМВР и професионалните дирекции в МВР е минимален. Съществува възможност за периодичен практически стаж на преподавателите в АМВР в професионалните дирекции, но тази възможност често не се ползва. Законната забрана за допълнителна работа се отнася и за преподавателите, включително за изпълнение на друга държавна служба. Това напълно ограничава възможността да упражняват практическа професията си. В резултат преподавателите в АМВР следят развитието на професионалните практики или чрез посредници и осъществяване на лични професионални контакти, или постепенно се откъсват от практическата професионална дейност на останалите служители по ЗМВР. Кариерното им развитие обективно се насочва към висока теоретична подготовка и хабилиране, при липса на алтернатива за приложение на знанията и уменията им извън АМВР. Отсъствието на кадрово качество и статичният брой часове, който определя общата необходимост от преподаватели в АМВР водят до запълване на хабилираните длъжности и недостатъчна заетост на асистентските и преподавателски щатове. Естествено, с течение на времето и с пенсионирането им, хабилираните преподаватели преминават в категорията преподаватели на трудов договор и се появява кадрови проблем със заетостта на длъжностите за хабилирани преподаватели – служители по ЗМВР.

Проблемът е трудно отстраним предвид големия период от време, необходимо за хабилитирането на даден служител.

## **КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА ПРОФЕСИОНАЛНА ПОДГОТОВКА**

Направеният анализ откроява няколко общи и частни проблеми при осъществяването на професионална подготовка в МВР.

Общи проблеми:

1. Специфичната нормативна база в МВР ограничава навлизането в министерството на общите правила и опит за обучение и същевременно ограничава в рамките на МВР валидността на проведената професионална подготовка.
2. Промяната на организационната култура в МВР свидетелства за необходимост от адаптиране на подготовката на служителите в съответствие с промените условия.
3. Не се използва ресурсът от служители, проявили желание да се развиват професионално и завършили задочно обучение в АМВР.
4. Мотивирането на служителите е напълно изместено от задължения за осъществяване на професионална подготовка.
5. Липсват материални стимули и оттам служители с квалификация на инструктор, които да водят професионалната подготовка без откъсване от работа.
6. Частни проблеми:
7. Съществува стремеж за „затваряне“ на професионалната подготовка на пожарникари и спасители в рамките на ГДПБЗН.
8. Възниква дългосрочен кадрови проблем в АМВР за хабилитирани преподаватели, които осъществяват професионална подготовка на полицейски органи и органи за ПБЗН.

## **МЕРКИ ЗА ОТСТРАНЯВАНЕ НА КОНСТАТИРАНИТЕ ПРОБЛЕМИ**

При йерархично-консервативната системата на МВР, в съответствие със системния подход, всяка частична промяна на елемент от системата може да доведе до последици върху останалите елементи [3]. С уговорката за необходимост от предварително изследване на възможните последици и внимателно планиране на промените, могат да бъдат предложени няколко решения за отстраняване или намаляване значението на констатираните проблеми.

Три са критериите за определяне приоритет на мерките за отстраняване на проблемите: по спешност (проблеми, които се задълбочават с течение на времето), по важност (влияние на един проблем върху други) и по нарастване на трудността (ресурсът, необходим за отстраняване на проблема).





Първите два критерия трябва да се комбинират, като най-напред трябва да се отстраняват спешните проблеми с висока важност. Проблемите с малка трудност могат да бъдат решавани независимо от другите критерии, в рамките на идентифициране на проблема. Проблемите с голяма трудност могат да бъдат разделени на части и да бъдат планирани мерки за частично и последователно решаване на проблема, т.е. да се отстрани неговата спешност или важност.

От изброените проблеми, с ниска трудност и същевременно висока спешност се отличава част от проблем № 4. Става въпрос за задължението, създадено за служителите в МВР с чл. 173, ал. 4 от ЗМВР, да продължат да служат 5 г. след завършване на курс с откъсване от работа. Доколко цялата процедура се инициира със заповед на ръководител, която служителят е задължен да изпълни, с тази алинея се създава възможност за злоупотреба с правото. Тя не се отнася за курсовете за първоначално обучение, за които (бъдещият) служител пуска молба и сам иницира процедурата. Проблемът се отстранява с отмяната на ал. 4 от чл. 173, ЗМВР.

С ниска трудност се отличава също така проблем № 3. Разрешаването му е въпрос на промяна в нормативната уредба и минимално административно натоварване към съществуващата организация за разпределяне на курсантите редовно обучение. Важността на проблема също не е малка, доколко със съществуването му не се оползотворява качествен ресурс от кадри, мотивирани да повишават образованието си и възможностите за кариерно развитие.

За целта е необходимо да се промени чл. 171 от ЗМВР, като в ал. 1 се добави „и задочна“, а алинеи 3-5 да преминат към чл. 172, където се регламентират отношенията само с курсантите редовно обучение.

На другия полюс, с голяма спешност и важност е проблем № 7. Отлагането на решаването му задълбочава кризата, като съществува опасност броят на хабилитираните служители по чл. 142, ал. 3, т.1 от ЗМВР да стане по-малък от критичния минимум и академията да изгуби както способността си да го възстанови, така и акредитацията си.

Отстраняването на този проблем е залегнал в Стратегията за развитие на АМВР [13] като Цел 8: Развитие на академичния състав с акцент върху хабилитиране на преподавателите. Основна дейност за постигане на целта е дефинирана под № 3 в стратегията: Изготвяне на програма за развитие и мотивация на млади преподаватели и учени. За постигане на целта успешно влияние може да има и дейността под № 16: Разширяване на сътрудничеството със структурите на МВР и привличане на изявени служители като преподаватели по отделни дисциплини.

За да се гарантира изпълнението на дейностите и постигане на целта е необходимо да се планират с конкретика и срокове задачите по тези дейности и отчитане изпълнението на планираните задачи. Необходимо е при изграждането на планове да се вземе предвид и използва пълноценно уникалността на нормативната уредба в АМВР и фактът, че правен приоритет при дейността ѝ имат ЗМВР и



Правилника за устройството и дейността на AMBP. Това ще създаде възможност за ускорено навлизане на млади преподаватели и изявени служители в учебния процес чрез мобилност, преподаване на лекционни курсове, по които са подготвени и осигуряване възможности и време за извършване на научно-изследователска дейност за хабилиране.

Като елемент със значително ниво на спешност се очертава и проблем № 2. Продължаването на процеса на самообучаване и самоорганизиране в зависимост от локалните условия води до разностранни практики и нарастване на хаоса в системата. В структурите бе натрупан практически опит след преобразуването на длъжностите в MBP, проблемните моменти могат да бъдат идентифицирани и да се планират мерки за разрешаването им. При това мерките трябва да се основават на мнението на служителите и инициране на споделяне на техния опит и добри практики в променената среда.

Елементи на спешност има и в проблеми № 5 и 6, но тя не е доминираща. На другия полюс по спешност е проблем № 2.

По приоритетът важност, с изключване анализиранияте проблеми 2,3 и 7, на първо място е проблем № 5. Разрешаването му не е свързано с голяма трудност, ако на служителите с качества за инструктор се създаде възможност да се възползват от изключението по чл. 153, ал.2, т.4 за осъществяване на преподавателска дейност. След придобиване от служителя на професионалната квалификация „инструктор“, той може да провежда обучение в структурите на MBP в извънработно за него време, за което да му се заплаща хонорар. Този тип дейност не представлява извънреден труд, така че размерът на хонорара може да бъде определен чрез актът, определящ реда за полагане на дейност по чл. 153, ал.2, т.4.

На следващо място по важност е проблем № 1. Прилагането на общоприетите практики при провеждането на професионална подготовка в MBP, унифицирането на обучението в съответствие с Препоръката на Европейския Парламент и Съвета и приемането на качествените критерии в Приложение № 1 [11] и наредбите за качество и валидиране на професионалното обучение ще повлияе върху всички останали проблеми и ще спомогне разрешаването им. Това ще доведе до признаването на получените при подготовка в MBP свидетелства и удостоверения и до допълнителна мотивация на служителите да повишават професионалната си подготовка. Страхове от текучество сред състава при придобиване на квалификации, валидни извън MBP не са оправдани, доколкото нормалният път за регулиране на текучеството е чрез създаване на добри условия на работа, а не чрез ограничаване възможностите на служителите.

За прилагането на мерките по проблем № 1 е необходим задълбочен анализ за последствията, съществуващите добри практики, регулирани с правната уредба в MBP и с националната и европейска нормативна уредба [7, 9] и съответното планиране на мерките.



На следващо място е проблем № 6. Той засяга пряко една от главните дирекции в МВР, но е със значение както върху АМВР, така и върху общото провеждане на обучение в МВР. Стремекът дейността на служителите, включително обучението им, да бъде ограничена само в рамките на дирекцията, води до множество порочни практики. На първо място се нарушава общовалидният принцип в образованието и обучението: провеждането им да се осъществява от специализирани образователни институции, чрез които се пренасят добри практики между отделните организации. С навлизането в областта на обучението, ГДПБЗН превишава законовите си правомощия. Нарушава се принципа на дуално обучение, който е възприет МВР и за чието прилагане в европейско и национално ниво съществуват редица инициативи и проекти като изключително полезен в професионалното обучение и образование. Не на последно място ГДПБЗН няма интерес от сътрудничество, професионално съдействие и конструктивна критика за учебния процес и материалната база в АМВР, което отдалечава обучението на пожарникари в АМВР от професионалните изисквания.

Мерките, които трябва да бъдат предприети, е към възстановяване изчистената структура за обучение в МВР. Всяко обучение с откъсване от работа трябва да се извършва от обучаващи институции, в случая АМВР. Необходимо е реструктуриране на първоначалното обучение и повишаването на квалификацията на спасителите, така че да се извършват в АМВР. Участието в Европейските програми за обучение и развитие на човешките ресурси, свързани с обучение, трябва да се осъществява от АМВР. При прилагането на тези мерки е необходимо съобразяване с осъществяваните в момента проекти в ГДПБЗН.

За повишаване на мотивацията на служителите (проблем № 4) е достатъчно предвиждането на определена минимална сума върху основното заплащане на служителя за всяка придобита квалификация. В близкото минало съществуваше такава практика в ГДПБЗН (така наречения „разряд“), която бе прекратена. Финансовото стимулиране за по-висок разряд бе минимално и по-скоро символично, но освен него се наблюдаваше и психофизическият фактор на съревнование: сравняване на придобития „разряд“ с този на колегите и стремеж да не се изостава от тях.

По отношение на служителите, завършили висше образование с профил като професионалния, би трябвало да се начисляват надбавките за висше образование

## ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

За отстраняване на дефинираните проблеми при провеждането на професионална подготовка в МВР, могат да се предприемат следните инициращи мерки, подредени според номерацията на проблема:

1. Анализ на разликите между нормативната уредба на подготовката в МВР и националната и европейска нормативна уредба. Отчитане на добрите практики от едната и другата страна, специфичните за службата в МВР ограниче-

ния, които няма как да бъдат променени и възможностите за приближаване на уредбата в МВР към националната и европейска уредба, включително с преминаване на процедурите за валидиране на получените знания, умения и компетентности.

2. Инициране допитване до структурите на МВР за предложения за промени в темите, методите на обучение и срещаните трудности при провеждането на професионална подготовка без откъсване от работа. Анализ на постъпилите предложения и прилагането на резултатите от анализа в практиката. Създаване на система за професионална подготовка на служителите, преминали по Закона за държавния служител и Кодекса на труда.
3. Промяна на чл. 171 от ЗМВР, като в ал. 1 след думата „редовна“, се добави „и задочна“, така че да се върне статута на курсанти на обучаемите задочна форма. Алинеи 3-5 от чл. 171 да преминат към чл. 172, където се регламентират отношенията само с курсантите редовно обучение.
4. Отмяна на ал. 4 в чл. 173 от ЗМВР. Промяна на чл. 179, ал.1 от ЗМВР, като се добавят думите „придобита професионална квалификация“, както и „образователно-квалификационна степен“. Създаване на система за критериално определяне професионалната квалификация на служителите. Създаване на ред със заповедта по чл. 179, ал.2 за изплащане на допълнителните възнаграждения.
5. Регламентиране дейността на инструкторите в МВР чрез нормативен акт по реда на чл. 153, ал.2, т.4 от ЗМВР. Изготвяне на учебна документация в АМВР за обучение на инструктори за професионалните направления в МВР. Премахване на термина „обучител“ от Наредба № 8121з-433 от 16.03.2017 г. за професионалното обучение на служителите от Министерството на вътрешните работи.
6. Ясно диференциране на обучаващите и професионалните структури в МВР. Установяване на тясно сътрудничество между тях за продължаване традицията на дуалното образование в МВР. Установяване принципите на дуалното обучение не само при обучаемите, а и при преподавателите чрез създаване на условия за обмен на кадри между обучаващи и професионални структури.
7. Планиране на конкретни задачи и срокове за изпълнението им по дейностите в Стратегията за развитие на АМВР. Отчитане изпълнението на планираните задачи, съответно осъществяване на дейностите и постигане на поставените цели. Създаване на подходящи условия в АМВР, стимулиращи изявени професионалисти да постъпят като преподаватели.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Арабаджийски Н. Организация и управление на полицейското обучение в Република България.**
2. **Иванов И., Кирилов К. Изграждане на единна система за образование и квалификация на кадри за националната сигурност на Република България.** - Годишник



1/2014 на Факултет „Национална сигурност и отбрана“. Военна академия „Георги Стойков Раковски“, София, 2014. ISSN 1312-2983

3. **Стойков С. Научна конференция „Управление на знанието в системата за сигурност – наука и образование“, 28–29 октомври 2010 г.** [Пленарен доклад]. София, ВА „Г. С. Раковски“, 2011. ISBN 978-954-9348-27-9. <<http://rnda.armf.bg/wp-content/uploads/000s/Pub/ik/Binder1.pdf>> 10.10.2017 г.
4. **Тодоровска А. Философия на обучителния процес в проекта „Новият полицейски лидер“.** - Сборник научни доклади от VII-я национален конгрес по психология. София, Продуктентски център ЛМ ЕООД, 2014. ISBN: 978-954-91472-9-2.
5. **Христова Я. Психологически предпоставки за организационна промяна в МВР.** - Сборник научни доклади от VII-я национален конгрес по психология. София, Продуктентски център ЛМ ЕООД, 2014. ISBN: 978-954-91472-9-2.
6. **Янева-Дамянова И. Влияние на организационната култура върху организационната комуникация в системата на МВР.** - Сборник с доклади Международна научна конференция „Лидерство и организационно развитие“. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016. ISBN 978-954-07-4129-1.
7. **Анализ на системата за осигуряване на качество на професионалното образование и обучение в България.** София, Министерство на образованието, младежта и науката, 2011. < [www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=2058](http://www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=2058)>
8. **Договор с рег. № СА12-22-З ОТ 29.05.2013 г.** <<http://eufunds.bg/document/5566>> 10.10.2017 г.
9. **Модел на система за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение в България.** София, British Council, 2011. <[www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=2921](http://www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=2921)> 10.10.2017 г.
10. **Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в република България 2012–2022.** <[http://mpes.government.bg/Documents/Documents/Strategii/Strategia\\_2012-2022.pdf](http://mpes.government.bg/Documents/Documents/Strategii/Strategia_2012-2022.pdf)> 10.10.2017 г.
11. **Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за създаване на Европейска референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение.** - Official Journal of the European Union 2009/C 155/01. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2009.155.01.0001.01.BUL&toc=OJ:C:2009:155:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.155.01.0001.01.BUL&toc=OJ:C:2009:155:TOC)> 10.10.2017 г.
12. **Проект № BG16M1OP002-4.001-0001 „Центрове за повишаване готовността на населението за реакция при наводнения“ по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020г.** <[http://www.mvr.bg/docs/librariesprovider43/документи-от-профил-на-купувача/кратка-информация-за-проекта.docx?sfvrsn=475fd55a\\_0](http://www.mvr.bg/docs/librariesprovider43/документи-от-профил-на-купувача/кратка-информация-за-проекта.docx?sfvrsn=475fd55a_0)> 10.10.2017 г.
13. **Стратегия за развитие на Академията на МВР (2015-2020 г.)** <<http://www.academy.mvr.bg/NR/rdonlyres/3551DA30-0B5F-4A35-980B-DAD30D56F4E1/0/Strategia.pdf>> 10.10.2017 г.
14. **Съвременни проблеми на обучението.** <<http://www.obuchavame.com/sites/default/files/savremenni%20problemi%20na%20obuchenieto.pdf>> 10.10.2017 г.
15. <[https://www.mvr.bg/press/начало/преглед/новини/news151030\\_0](https://www.mvr.bg/press/начало/преглед/новини/news151030_0)> 10.10.2017 г.

## УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОФЕСИОНАЛНИЯ СТРЕС ЧРЕЗ УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЧОВЕШКОТО И ОРГАНИЗАЦИОННО ПРЕДСТАВЯНЕ

Доц. д-р Ирина Р. Георгиева

ТЕХНИЧЕСКИ УНИВЕРСИТЕТ – СОФИЯ, БУЛ. „КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“ № 8,

irina\_rumenova@abv.bg

Елизабет И. Димова, Управител

„ПРАЙМЛАЙН КОНСУЛТАНТС ИНТЕРНЕТЪНЪЛ“, ГР. СОФИЯ-1618, УЛ. „РАЛЕВИЦА“  
№ 87, ОФ. 305, office@primelineconsultants.com

**РЕЗЮМЕ:** Една от основните причини за професионален стрес се корени във факта, че професионалното поведение е ролево поведение и всеки човек е изпълнител на определена роля, очаквана от другите в социалните и организационни взаимодействия. В изследванията върху професионалния стрес, предшестващите стреса условия се формулират като общи изисквания на ролята или свързаните с нея очаквания. Сред множеството различни стратегии за управление на стреса, особено ефективни са тези, отнасящи се до идентифициране на индивидуалните възможности на служителите за изпълнение на конкретни задачи и ключови професионални поведения, но и промяната им с цел усъвършенстване на представянето на служителите чрез личностно развитие, обучение, тренинг и подобряване на самоувереността. Успешното реализиране на тази стратегия се базира на две предпоставки – от една страна служителите трябва да получат валидна обратна връзка за собствените възможности и реалистична оценка за равнището на реално проявявани професионални компетенции, от друга – те се нуждаят от организационна подкрепа и фокусирано планиране на развитието си, когато текущото ниво на професионални компетенции не отговаря в необходимата степен на оптималните критерии за ефективно изпълнение на ролята и задачите. Идентифицирането на служителите в системата на MBP с потенциал за ръководене и мотивиране също е начин за адекватно проектиране на организационната среда, така че тя да подкрепя силните страни и потенциала за развитие на своите служители. Ключови социални умения като: екипност, лидерство, мотивация, умения за селекция и подбор, управление на представянето, водене на преговори, адаптивно лидерство и комуникация, работни стандарти, управление на стреса, управление на риска, личностно самоусъвършенстване и лично благополучие са от ключово значение за изграждането на потенциала на служителите на MBP и на организацията в цялост по посока лидерска ефективност, растеж, усъвършенстване на вътрешна и външна комуникационна ефективност, поддържане на адекватен професионален имидж отговарящ на очакванията на самата организация, нейните партньори, настоящи и бъдещи служители, обществото.

**КЛЮЧОВИ ДУМИ:** професионален стрес, стратегии за управление на стреса, оценка на потенциал, текущо ниво на компетенции, развитие, обучение, социални умения, лидерска ефективност, потенциал за развитие на служителите на MBP.



## MANAGING PROFESSIONAL STRESS BY ENHANCING HUMAN AND ORGANIZATIONAL PERFORMANCE

Assoss. Prof. Irina R. Georgieva

TECHNICAL UNIVERSITY – SOFIA

Elizabet I. Dimova,

GENERAL MANAGER, „PRIMELINE CONSULTANTS INTERNATIONAL“

*ABSTRACT: Amongst many different strategies for stress management especially effective are not only these related to the identification of individual abilities of employees for execution of specific tasks and key professional competencies but also the improvement of employees' performance by means of focused trainings and enhanced self-esteem and confidence. Key social and communication skills like: team work, self-motivation, performance management, negotiation, transactional leadership, effective communication, stress management, self-awareness and development and personal well-being are especially important for unlocking employees' potential as well as the development of the whole organization towards leadership effectiveness, growth and improved organizational communication.*

*KEY WORDS: professional stress, coping strategies, assessing potential and competencies, current/actual level of competencies, leadership effectiveness, developing potential and competencies of employees.*

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ.

Една от основните причини за професионален стрес се корени във факта, че професионалното поведение е ролево поведение и всеки човек е изпълнител на определена роля, очаквана от другите в социалните и организационни взаимодействия. В изследванията върху професионалния стрес, предшестващите стреса условия се формулират като общи изисквания на ролята или свързаните с нея очаквания. Степента на съответствие между професионалната компетентност на служителя и конкретните изисквания на дейността, която извършва, е друг важен фактор асоцииращ се с преживяването на стрес [1]. Невъзможността на служителя да удовлетвори изискванията на работната задача поради пропуски в професионалните умения, очаквани за същата задача, довежда до неспазване на сроковете, дефицити в крайния продукт, хаотичност в изпълнението, водещи от своя страна до повишаване преживяването на стрес.

Копинг стратегиите се дефинират като индивидуални и организационни стратегии за управление на стреса. На индивидуално равнище те биват когнитивни, поведенчески, емоционални, енергийно-релаксиращи и др. Свеждат се до когнитивни и поведенчески механизми за въздействие от страна на личността върху стимулите или характеристиките на средата и трансформирането на техния ин-



тензивен и заплашващ характер. Важен аспект в управлението на стреса е възможността да се засили усещането за самоконтрол на индивида за съзнателно и целенасочено въздействие върху емоционалното напрежение в стресови ситуации. Разбирането за копинг стратегиите като организационна подкрепа, обхваща голям и разнообразен спектър от практики, съдействащи на служителя в управлението на стреса на работното място. Осъществяването на този подход, дава възможност на служителите да се включват в различни техники и тренинги, за да повишат компетентността си и личните си ресурси за справяне със стреса.

## **2. СТРЕСОГЕННОСТ НА РАБОТАТА В СИСТЕМАТА НА МВР.**

Проведените изследвания за спецификата и условията на труд в МВР сочат наличието на следните проблеми, които са потенциален източник на професионален стрес - липса на системност и последователност на въвежданите законодателни, структурни и кадрови промени, неудовлетворителни възнаграждения и условия на труд, неефективна комуникация, предизвикваща междуличностни конфликти [2]. Сред основните открояващи се фактори на неудовлетвореност на служителите в МВР е комуникацията „от горе на долу“, движеща се по стандартни бюрократични канали чрез форми като заповеди, инструкции и официални писма, които използват пестелив и формален език без допълнителни разяснения и възможност за обратна връзка от страна на реципиента [2]. Проведено качествено изследване от Ив. Иванов и Х. Александров, както и последващия от тях анализ на стресогенните фактори сред служителите на МВР обобщава, че голяма част от средния ръководен състав, както и оперативния и патрулиращ състав работят в силно стресогенна среда [3]. Това проличава в констатирането им за наличието на следните фактори, които пряко и косвено повлияват нивата и проявите на професионален стрес в МВР. Свързаните със стреса прояви се идентифицират на три нива: организационна динамика /високо текучество на служителите, цялостно усещане за деградация и упадък на системата и др./; междуличностни отношения /влошена комуникация на всички нива, ниска мотивация за работа и поемане на отговорност от страна на служители и др./ и индивидуално ниво /честа употреба на алкохол, проблеми със съня, наднормено тегло и др/.

## **3. КАЧЕСТВЕН ПОДБОР НА ПРОФЕСИОНАЛНИ КАДРИ**

Личността е надежден предиктор на кумулирането на стрес и последиците от стреса [4]. Личността определя начина и интензивността на преживяването на стрес на работното място, затова качественият подбор на кадри и идентифицирането на служителите с потенциал за ръководене и мотивиране е особено важно за организационната ефективност. Този извод подчертава значимостта на процеса на подбор на служителите за различни длъжности, в зависимост от изискванията, които характерът на професионалната дейност предявява към тях.





Качественият подбор на кадри е от ключово значение предвид стресогенната атмосфера на работното място в МВР. Идентифицирането на служителите с потенциал за ръководене и мотивиране също е начин за адекватно проектиране на организационната среда, така че тя да подкрепя силните страни и потенциала за развитие на своите служители. Формулираните изводи от изследване на Ив. Иванов и Х.Александров сочат, че е необходима промяна в системата на подбор и назначаване на ръководните кадри. На лидерски позиции е подходящо да се повишават хора, които имат „професионален авторитет и нагласа да практикуват трансформационно лидерство“ [3, с.76].

### ***3.1. Подход за идентифициране на потенциал и ниво на социални компетенции посредством водеща глобална методология за провеждане на центрове за оценка за подбор и центрове за развитие***



Фигура 1. Водещи принципи в методологията за провеждане на центрове за оценка за подбор и центрове за развитие

Методологията за провеждане на Центрове за оценка и развитие, която представяме в доклада и използваме в бизнес и организационен контекст е водеща в глобален мащаб. По време на втората Световна война тя възниква в средите на английските, американските и германските военни, а през късните 40 години на миналия век бива окончателно одобрена от Английския Граждански Борд по Селекция (UK Civil Service Selection Board). След 1956-та година методологията се разпространява в бизнес контекст и едни от първите организации, които я прилагат в дейността си, след военните организации, са компании като IBM, Ford, General Electric, Merrill Lynch, General Motors. През 1978 г. методологията е приета от Комисията по Равностойни права при наемане (Equal Employment Opportunity Commission) и от 80-те години до днес тя остава водещата глобална методология за оценка на човешки потенциал и ниво на компетенции. От всички познати инструменти за оценка на потенциал и компетенции, Центровете за оценка и развитие остават с най-висока степен за валидно и надеждно предсказване на бъдещо поведение и идентифициране на текущо ниво на компетенции за дадена професионална роля.

Центровете за оценка и развитие включват различен **инструментарий** като личностен профил „Фасет5“, предоставящ личностни данни, включително и на база на теорията за транзакционно и трансформационно лидерство, ролеви игри, бизнес симулации, поведенчески интервюта, тест за мотивационна съвместимост.

Ползите от центровете за оценка и развитие са многобройни, като част от ключовите са:

- Най-висока степен на обективност на наблюдаваните поведения и оценка;

- Най-висока степен на коректност на предсказването на бъдещо поведение;
- Предоставя прозрачност в оценъчния процес;
- Предоставя ясни критерии за оценка на база роля;
- Предоставя фокус за личностно развитие;
- Окуражава ангажиментът на служителя към собственото му развитие;
- Предоставя възможност на ръководителя да участва в процеса на развитие на служителя;
- Развитието започва още по време на центъра за оценка и/или развитие;
- Промотират и подкрепят култура на развитие в организацията.

В подходът са заложили три процеса: 1/ Процес на оценка на потенциал и текущо ниво на компетенции за нуждите на **подбор на нови служители**. 2/ Процес на оценка на потенциал и текущо ниво на компетенции **на съществуващи служители**. 3/ Процес на развитие посредством **обучителни модули и инициативи**.

Основните моменти, които са заложили в подхода, чрез методологията са:

1. **Дефиниране на ключови фактори** за успех за провеждане на оценка за идентифициране на потенциал и компетенции на служителите.
2. **Инициране на информираща вътрешна комуникация** в организацията за предстоящия процес по оценка на компетенциите с цел съгласуването му и одобрението му от страна на всички пряко и непряко участващи ключови лица. Наред с това е необходимо изясняване на отделните последващи **стъпки, целите и ползите, очаквания резултат**, както и предоставяне на допълнителна информация и отговаряне на потенциални възражения на служителите по посока планираната инициатива и процесите по оценка и развитие на организацията.
3. Подготовка и **организиране на центровете от логистична гледна точка**.
4. **Провеждане на центрове за оценка и/или развитие посредством глобално водеща методология за оценка** на потенциал и текущо ниво на компетенции.
5. Анализ на резултатите и подготвяне на **индивидуални доклади** за всеки участник отразяващи неговите силни страни, проблемни области, области за усъвършенстване, както и формулиране на препоръки и подготвяне на план за развитие на индивидуално и екипно ниво.
6. Предоставяне на **индивидуална обратна връзка** посредством коучинг сесии с всеки служител и неговия ръководител.
7. Предоставяне на **групова обратна връзка**, ако и когато това се налага относно силните страни, рисковете за работата на екипа и тяхното отражение върху работния процес, както и подпомагане за изграждане на адекватна личностна нагласа за изпълнение на съответната роля в организацията.



#### **4. РАБОТАТА С КОМПЕТЕНЦИИТЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ - РЕАЛИСТИЧНА ОЦЕНКА ЗА РАВНИЩЕТО НА РЕАЛНО ПРОЯВЯВАНИ ПРОФЕСИОНАЛНИ КОМПЕТЕНЦИИ**

Важна част от организационните управленски задачи е да се адаптират изискванията към служителите, съобразявайки нивото на индивидуалната професионална компетенция с възможността за достигане оптимален като стандарт резултат [1; 5]. Работата с компетенциите на служителите е важна стратегия за управление на стреса. Успешното реализиране на тази стратегия се базира на две предпоставки – от една страна служителите трябва да получат валидна обратна връзка за собствените възможности и реалистична оценка за равнището на реално проявявани професионални компетенции, от друга - те се нуждаят от организационна подкрепа и фокусирано планиране на развитието си, когато текущото ниво на професионални компетенции не отговаря в необходимата степен на оптималните критерии за ефективно изпълнение на ролята и задачите.

Особено успешна в теоретичен и практико-приложен план е методологията на провеждане на центровете за оценка и развитие на професионални компетенции на служителите, описана по-горе под т. 3.1.

#### **5. СИСТЕМНО, КАЧЕСТВЕНО И ДЪЛГОСРОЧНО ОБУЧЕНИЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ, ОСОБЕНО НА РЪКОВОДИТЕЛИТЕ В РАЗВИВАНЕТО И РЕАЛНОТО ПРАКТИКУВАНЕ НА ВАЖНИ ЗА ПРОФЕСИЯТА „МЕКИ УМЕНИЯ“**

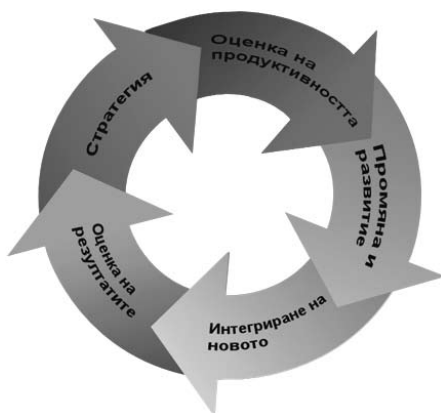
Наред с идентифицирането на най-добрите лидери в МВР е необходимо качествено и дългосрочно обучение на ръководния персонал в умения за работа с човешки ресурси. Според И. Иванов и Х. Александров ръководният състав в МВР трябва да бъде системно и последователно обучаван на комуникационни умения [3]. От особено значение за служителите е да развият т.нар. „меки умения“, които сега са „по желание, но трябва да станат задължителни – полицаите, пожарникарите и спасителите работят с хора и трябва да имат висока социална компетентност“ [3, с.72]. Ключови социални и емоционално-психологически умения като екипност, лидерство, себемотивация, умения за селекция и подбор, управление на представянето, водене на преговори, транзакционно лидерство, ефективна комуникация, налагане на работни стандарти, управление на стреса, управление на риска, личностно самоусъвършенстване и лично благополучие са от голямо значение за изграждането на потенциала на служителите и на организацията в цялост по посока лидерска ефективност, растеж и усъвършенстване на организационното общуване. Тези умения ще се отразят на качеството на работа и взаимодействие както вътре в самата организацията, така и ще повишат нейния организационен имидж и репутация пред външни партньори.

Системното обучение както на ръководителите, така и на останалите служители, в самата организацията и извън нея подобрява квалификационните им възможности да се справят със задачите, повишава тяхната самоувереност и способнос-

тта им за справяне с работните задължения. Включването в различни форми на обучение се възприема от страна на служителите като загриженост от страна на организацията, а това променя в позитивна посока оценките на работещите за тяхната социална и професионална среда. Действията, предприети от организацията и нейния мениджмънт за подпомагане на служителите по-успешно да се справят със задълженията си са важен вид организационна подкрепа. В тази посока, например, особено за служители, които са въввлечени ежедневно в много на брой и разнообразни емоционално наситени ситуации, групите за споделяне на опит, тренинги за контролиране на нивото на кумулирания стрес, за оказване на социална подкрепа и т.н., могат да бъдат ефективни подходи за управление на стреса [4]. За да се постигне системно и последователно обучение с резултатно ориентиран край, е необходимо организацията да приложи работещ, валиден и приложим в работната среда модел за развитие и усъвършенстване на служителите.

## 6. ПОДХОД КЪМ УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЧОВЕШКАТА И ОРГАНИЗАЦИОННА ПРОДУКТИВНОСТ

Усъвършенстването на човешкото представяне е отразено в модела и интегрирания подход на PrimeLine Consultants, който се основава на многобройни примери и дълги години опит в осъществяването на този подход за клиенти навсякъде по света. Въвеждането на цялостния подход променя начина, по който служителите работят и поддържа представянето им по начин, по който да могат да посрещнат и надхвърлят целите и очакванията отправени към тях.



©PrimeLine Consultants International

Фигура 2. Интегрираният подход на © PrimeLine Consultants International за постигане на устойчиво усъвършенстване на човешкото представяне

За да се постигне реално усъвършенстване на представянето на всеки служител, както на организационно, така и на индивидуално развитие, са необходими да бъдат подсигурени пет етапа и тяхната взаимовръзка в организацията:

1. Постигане на съгласуваност между гледните точки и перспектива за организационното развитие на стратегическо ниво (всички ключови лица).



2. Оценка на организационната/ екипната/ индивидуалната продуктивност.
3. Процес по управление на промяната и развитие.
4. Интеграция на новите процеси/ системи и промяна на поведението в работна среда, което да ги отразява.
5. Оценка на постигнатия резултат и прогреса.

Всяка една от тези фази е критична за крайния резултат и се изисква да се концептуализира специфично, балансирайки влиянието на множество фактори в организацията.

## 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Докладът представя теоретична и приложно-практична методология подпомагаща нуждата на организацията от въвеждане, развитие и усъвършенстване на работеща система за оценка и подбор, обучение и развитие, оценка на представянето и кариерно развитие за настоящи и бъдещи служители. Всички тези процеси са свързани с усилията за управление на стреса на организационно и мениджърско равнище и имат силен социален и психологически ефект за благополучието и издигането на професионалната компетентност на служителите. Повишаване на ефективността на цялостното поведение на служителите ще позволи оптимално използване на потенциала на организацията и ще съдейства за поддържане на устойчив професионален и обществен имидж, базиран на по-голямо доверие.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Илиева, С.,** *Организационно развитие, 2006*, С., УИ „Св. Климент Охридски“.
2. **Любчова Янева-Дамянова, И.,** *Изследване на удовлетвореността от труда и организационната комуникация на служители от системата на МВР, 2014*, Сборник научни доклади от VII-я Национален конгрес по психология, София, с.908-917, ISBN: 978-954-91472-9-2 .
3. **Иванов, И., Александров, Х.,** *Проект: „Професионалният стрес: най-голямото предизвикателство за достойните условия на труд“, 2013*, Синдикална федерация на служителите на МВР.
4. **Стоянов, В.,** *Възможности на системните модели за изследване на стреса в организационна среда*, Сборник с доклади от Международна научна конференция „Лидерство и организационно развитие, 2015, УИ „Св. Климент Охридски“, с.33-44, ISBN 978-954-07-3946-5.
5. **Стоянов, В.,** *Човекът в организацията*, 2008, Враца, „Псидо“ ЕООД.

## НУЖДАТА ОТ ВЪВЕЖДАНЕ НА МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ ЗА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ЕС

Радка Павлова

Тел.: 0879 062 072; E-mail: radka\_pavlova@abv.bg

**РЕЗЮМЕ:** През последните години Европа е изправена пред сериозни рискове и заплахи, касаещи сигурността на гражданите ѝ. Последниците от световната икономическа и финансова криза, политическата нестабилност в Съюза, военните конфликти в близост до ЕС, огромната бежанска вълна и тероризмът оказват огромна тежест върху работата на службите за сигурност и обществен ред. За да се удовлетворят нуждите на обществото, изискванията към професионалните качества и умения на полицейските служители стават все по-високи. Поради ред причини от политическо, социално и синдикално естество жизненият стандарт на служителите в сектор „Сигурност“ в посткомунистическите държави в кризисни условия започва ако не да спада, то поне да изостава на общия фон в ЕС. От друга страна, всеки европейски гражданин, без значение в коя държава от Европейския съюз се намира, трябва да има гарантирано еднакво ниво на сигурност и лична защита, както и еквивалентно качество на услугите и съдействието, оказвани от полицейските служители или минимални стандарти за услугата сигурност. В доклада, автора предвижда да направи сравнителен анализ между няколко държави-членки на ЕС в т.ч. и България по отношение на оборудване, обучение, заплащане, социален пакет и защита правата на полицейските служители. Ще бъде направен и преглед на наличието на национални стандарти по горепосочените показатели. Основата теза, която се цели да бъде защитена в доклада е, че въвеждането на минимални стандарти в социално-икономически план, въоръжение и материално-техническо обезпечаване и синдикална защита на полицейските служители в ЕС е вече въпрос не само на необходимост, а на спешност.

**КЛЮЧОВИ ДУМИ:** минимални стандарти, България, полицейски служители, Европа, оборудване, обучение, заплащане, социален пакет и защита

### THE NEED OF IMPLEMENTATION OF MINIMUM STANDARDS FOR THE POLICE EMPLOYEES WITHIN THE EUROPEAN UNION

Europe is posed by serious risks and threats concerning its security and citizens during the last years. The consequences from the World economic and financial crisis, political instability in the Union, the military conflicts close to the EU, the enormous migrant flow and terrorism put a huge burden to the work of the law enforcement agencies. In order to fulfil the needs of the society, the requirements towards the professional qualities and skills of the police officers are becoming higher and higher. Due to the reasons with political, social and trade union character, the standard of life of the employees in the Security sector in the post-communist countries if it is not decreasing at least they are behind in



*comparison with the basic picture in EU. On the other hand, every European citizen no matter from which country is originating, must have guaranteed equal level of security and personal protection as well as equivalent quality of the services and cooperation held by the police officers or minimum standards of security service. The author foresees to make a comparative analysis in the report between some countries in Europe including Bulgaria, regarding equipment, training, payment, social package and protection of the rights of the police employees. It will be made a review of the availability of national standards of the abovementioned issues. The basic thesis, which is aimed to be proved in the report, is that the implementation of the minimum standards in social-economic plan, weapon equipment, equipment and trade union protection of the police officers in EU already becomes not a necessity but urgency.*

**KEY WORDS:** *minimum standards, Bulgaria, police officers, Europe, equipment, training, salary, social package, protection*

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

През последните години Европа е изправена пред сериозни рискове и заплахи, касаещи сигурността на гражданите ѝ. Последиците от световната икономическа и финансова криза, политическата нестабилност в Съюза, военните конфликти в близост до ЕС, огромната бежанска вълна и тероризмът оказват огромна тежест върху работата на службите за сигурност и обществен ред. Не трябва да се пренебрегва и все по-голямото влияние на трансграничната организирана престъпност, която не признава граници, но ефектът от нейната престъпна дейност излага под сериозни заплахи не само националната, но общоевропейската сигурност.

През октомври 2016 г., комисарят по въпросите на миграцията, вътрешните работи и гражданство по повод Първия доклад за напредъка към постигане на ефективен и устойчив Съюз на сигурност заяви, че „вътрешната сигурност на всяка отделна държава-членка е неразривно свързана с вътрешната сигурност на останалите държави-членки. В тази бързо променяща се обстановка от гледна точка на сигурността, постигането на истински и ефективен съюз на сигурност означава изпълнение на всички елементи.“<sup>1</sup>

През последните години се забелязва особена активност от всички европейски институции с цел предприемане на законодателни мерки, които да включват адекватни и ефективни мерки при справянето с общоевропейските заплахи. Но усеца ли българското общество като част от европейското общество някакъв ефект от предприетите мерки? През 2016 г. Фондация „Общество и сигурност“ провежда изследване за личното усещане за сигурност на българите. Резултатите, от което са повече от притеснителни - 71% от участвалите в изследването (общо 454 граждани от страната) заявяват своя отрицателен отговор, че НЕ се чувстват сигурни за себе си и своите близки.

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3367\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3367_bg.htm)



Според последните изследвания на Националния статистически институт, през 2015 г. България е на 18-то място по брой полицейски служители на 100 хиляди жители - 311 служители. Пред нас са Кипър, Малта Хърватия, Гърция, Португалия, Италия, Латвия, Словакия, Ирландия, Чехия, Испания, Белгия, Словения, Австрия, Шотландия, Франция и Люксембург. Учудващ е факта, че според данните на НСИ през 2014 г. са се падали 388 полицаи на 100 хиляди души. От друга страна, според официалната статистика, през 2010 г. общият брой полицейски служители в България е бил - 29 439, а към 2015 г., броят е намалял с близо 7000 полицаи - 22465. По този показател, България заема 13-то място.

За да се удовлетворят нуждите на обществото, изискванията към професионалните качества и умения на полицейските служители стават все по-високи. Поради ред причини от политическо, социално и синдикално естество жизненият стандарт на служителите в сектор „Сигурност“ в посткомунистическите държави в кризисни условия започва ако не да спада, то поне да изостава на общия фон в ЕС. От друга страна, всеки европейски гражданин, без значение в коя държава от Европейския съюз се намира, трябва да има гарантирано еднакво ниво на сигурност и лична защита, както и еквивалентно качество на услугите и съдействието, оказвани от полицейските служители или минимални стандарти за услугата сигурност. Ефективността на полицейската дейност силно зависи от редица фактори като: техническо обезпечаване, професионална подготовка на служителите, мотивацията на служителите, сред които са социалния пакет, заплащането и не на последно място подкрепата на държавата при изпълняване на служебните им задължения. Най-големият синдикат в българското МВР, Синдикалната Федерация на служители в МВР (СФСМВР) е дългогодишен член в една от най-проактивните европейски полицейски организации – Европейски полицейски съюз (ЕПС). В него членуват полицейски синдикати от общо 13 държави в Европа или над 800 000 полицейски служители. Всяка година, Съюзът разпространява различни въпросници, касаещи условията на труд, законодателството и дейността на полицейските служители в Европа. Постъпилата информация от 13-те синдикални организации, членувачи в ЕПС, дава възможност да се извърши сравнителен анализ на базата на различни индикатори, която да даде нужното знание за ситуацията по тези въпроси в Европа.

## УНИФОРМИ И ОБОРУДВАНЕ:

През настоящата година, експерти и анализатори от ЕПС представиха сравнително изследване за униформите, оборудването и обучението на полицейските служители в Холандия, Сърбия, Украйна, България, Румъния, Босна и Херцеговина, Литва, Латвия, Германия, Хърватска, Австрия, Молдова, Испания като синдикални организации от Малта и Португалия също предоставиха своята информация, за да има по-голяма представителност изследването.

В този анализ се посочва, че униформеното облекло на полицейските служители в повечето от изследваните държави се осигурява от работодателя, докато в 5



от тях – Германия (288 евро), Холандия (350 евро), Австрия (277 евро), Литва (180 евро) и Молдова (350 евро), служителите получават годишна сума<sup>2</sup>. По отношение на артикулите включени в комплекта за униформено облекло може да се отбележи, че са почти идентични като брой и вид сред държавите. Сериозно притеснение буди фактът, че бронежилетки са включени като част от комплекта за униформено облекло само в Холандия, Украйна, Германия, Испания и Молдова.

Оборудването на полицейските служители в изследваните държави също варира. В 6 от държавите, полицаите са въоръжени с пистолет марка Глог 19, докато пистолет Макаров се среща единствено в България и Латвия. Интересен е фактът, че видът оръжие в Португалия се определя от длъжността на служителя. В анализа се посочва, че в 3 от общо 15 държави, лютивият спрей е в тяхното оборудване, а по отношение на тейзери, камери върху тялото и друго оборудване се използват само в 40% от изследваните държави. Видовете автомобили използвани за полицейски патрули са разнообразни като най-често срещана е марката „Фолксваген“. Най-добре оборудваните патрули са тези в Холандия, които съдържат: мобилен телефон, светлинно-звукова система, GPS навигация, стоп знаци, светлоотразителни жилетки, конуси, спасително въже, пожарогасител, аптечка, тебешир, бронежилетки, ролетка за измерване, компютър, яка за куче и уред за хващане на куче, гумени ръкавици, маска за лице, нож за рязане на колани, хартиени и найлонови торби, каска, дигитална камера, одеала и уред за контрол на алкохола. Интересен е фактът, че холандските патрулни автомобили не разполагат с радиокомуникационна техника и GPS система за проследяване на колата.

Основните изводи от това европейско изследване, отнасящо се до полицейските униформи и оборудване са:

- Съществува огромна разлика във вида и количеството униформи, които полицейските служители получават при своето назначение;
- Повечето полицейски служители не са осигурени с бронирани жилетки;
- В някои източно европейски държави се забелязва необосновано продължителен период на износване за униформи, пример е Сърбия, в която периодът е между 7-8 години докато в повечето държави, той варира между 3-4 години;
- В повечето държави при повреда или захабяване, униформите не се заменят;
- Изключвайки носенето на оръжие, полицейските служители във всички изследвани държави имат два допълнителни предмета в тяхното оборудване – белезници и палки, но в останалата част, касаещо оборудването, същото варира от държава на държава;
- Полицейските служители във всички изследвани държави не са изцяло оборудвани с комуникационни инструменти като радиостанции. В голяма част от европейските държави – 80% от тях, служителите имат някакъв вид радио

<sup>2</sup> Source: The EPU Survey: Minimum Standards for Maximal Security, European Police Union, Leusden, November 2016.

връзка, която в повечето случаи те получават по време на смяна, само в три държави са осигурени мобилни служебни телефони през цялото време.

- По отношение на полицейските патрули се оказва, че са необорудвани и неподдържани, което представлява риск за пътниците в него, както и за участниците в движението и пешеходците. Единственото общо в оборудването на полицейските патрули сред изследваните държави е, че разполагат със светлинно-звукови сигнали. Докато полицейските патрулни автомобили в Холандия, Германия и Украйна са добре оборудвани, в България, Сърбия и Босна и Херцеговина са необорудвани, а в останалите държави – умерено/средно оборудвани.

В България от близо 6 години съществува сериозна криза при доставката на униформено облекло. От една страна в Закона за МВР е регламентирано неговото осигуряване, от друга страна в подзаконовите актове са разписани подробно артикулите, съдържащи се в един комплект, но реално тези нормативни изисквания не се спазват. Липсата на редовно доставки, постави полицейските служители в България до ситуация, в която с лични средства да се налага да закупуват своите униформи от свободния пазар. Поради дългогодишния оказан натиск от страна на СФСМВР, през 2017 г. беше направено изменение в ЗМВР, в което се предвиди излащането на предвидената левова равностойност на служителите, които са имали право на униформено облекло за 2011 г., 2012 г., 2013 г., 2014 г. и 2015 г., ако такова не им е било осигурено. Макар че изменението има своите позитивни черти, това е краткотрайно решение за напрежението, което съществува сред униформените служители. При малкото реализирани доставки на някои артикули от униформеното облекло може да се отбележи, че с години продължава да се задълбочава и въпросът с качеството на униформите. От друга страна, недостатъчният размер на годишен лимит, с който разполага един полицейски служител не може да се снабди с цял пълен комплект униформено облекло.

Основният извод, който може да се направи в този случай е, че неспазването на законодателните и подзаконовите нормативни актове по отношение на осигуряването на полицейските униформи в България, е практика, за която никой не носи своята отговорност и никой не търси дългосрочно разрешаване на кризата. Непредприемането на спешни и адекватни мерки, и механизми за навременно осигуряване на качествени полицейски униформи, ще доведе до значителен риск за здравето и сигурността на служителите в МВР.

Оборудването на полицейските служители в България може да се характеризира като плачевно. Остаряло въоръжение, липса на бронежилетки, тейзери, лютив спрей и друг вид оборудване или ако полицейските служители разполагат с такова, то в повечето случаи са закупени с лични средства. Особено сериозен е проблемът с бронежилетките, които се рециклират и дори няма нужният брой, който да обезпечи целия полицейски състав. Сравнявайки оборудването на българския полицай с неговите колеги от горепосочените държави, се оказва, че сме на последно място не само сред държавите в ЕС.



Оборудването на полицейските служители е от съществено значение при качествено изпълнение на техните задължения. За да могат да бъдат оборудвани българските полицаи като своите колеги от ЕС, се налага да се отдели сериозен финансов ресурс от държавния бюджет.

## ОБУЧЕНИЕ:

Природата на полицейската дейност изисква служителите да бъдат добре обучени, професионално подготвени, за да могат да реагират при рискови ситуации адекватно. От особена важност са уменията да могат вземат бързо правилните решения и предприемат навременни действия, за да запазят както живот и безопасността на колегите си, така и на гражданите. В тази част на доклада ще бъде разгледан в по-общ план обучението на полицейските служители.

**В изследването на Европейския полицейски съюз, са изложени следните факти:** Най-често срещаното обучение сред изследваните 15 държави е това по стрелкова подготовка. В някои страни, полицейските служители практикува този вид обучение между 1 и 5 часа годишно, докато други стигат и до над 30 часа в годината. Единствено в България и Португалия стрелковата подготовка се измерва според броя изстреляни патрони. На второ място, най-общото обучение за изследваните държави е това за използване на принудителни мерки, което най-често се провежда за 3 часа в годината. Допълнително обучение се провежда редовно в малко държави, което е тясно обвързано с длъжността на полицейския служител като например – общуване и комуникация, оказване на първа помощ, чуждоезиково обучение, Шенгенско законодателство, фалшифициране на документи и други.

В България следва да се отбележи, че предимно се разчита на първоначалната подготовка на полицейските служители и след това на натрупаната практика. За съжаление, не съществува ефективна система за обучение на полицейските служители и такива за професионално развитие. Редовните обучения, които са и изпити по стрелкова и физическа подготовка не са достатъчни и се изпълняват проформа. Имайки предвид, съвремените предизвикателства, пред които са изправени полицейските служители, което е допълнение към ежедневната им стресираща дейност трябва сериозно да се наблегне върху тяхното актуализиране на знания и умения, така че да може да бъдат адекватни към заобикалящата ги среда.

## ЗАПЛАЩАНЕ И СОЦИАЛЕН ПАКЕТ

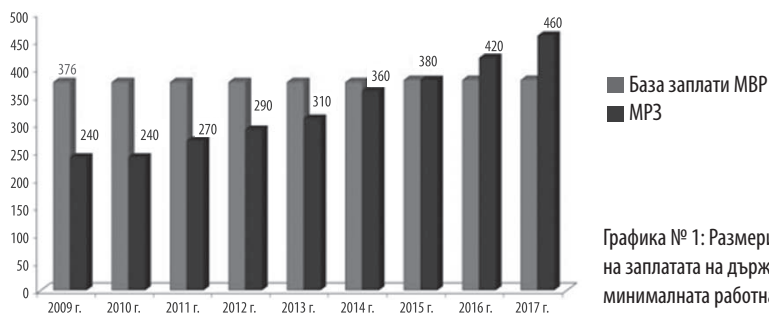
Поради тежкия характер на полицейската работа, сериозните рискове за живота и здравето на служителите, голямата отговорност, с която са натоварени, както и ограничаването на някои техни човешки права, следва да бъдат компенсирани чрез заплащането на труда им. Каква е ситуацията по отношение на трудовите

възнаграждения сред изследваните 13 синдикални организации - членове на ЕПС? Основният извод от изнесените данни от синдикатите може да бъде обобщен така, най-ниски са възнагражденията в бившите посткомунистически държави и най-високи в Австрия, Германия и Холандия и средни са стойностите в Испания и Хърватска.

Таблица № 1: Размери на основното месечно възнаграждение в евро на полицейските служители в 13 държави.

| Държава             | Стажанти EUR | Полицейски служители EUR | Ръководни служители EUR |
|---------------------|--------------|--------------------------|-------------------------|
| Австрия             | 1001 - 1500  | 1500 - 2000              | 2500 - 3000             |
| Босна и Херцеговина | 251 - 500    | 251 - 500                | 1501 - 2000             |
| България            | 251-500      | 251 - 500                | 501 - 1000              |
| Германия            | 1001 - 1500  | 2501 - 3000              | над 4000                |
| Испания             | 501 - 1000   | 1001 - 1500              | 2001 - 2500             |
| Латвия              | под 250      | 251 - 500                | 501 - 1000              |
| Литва               | 251 - 500    | 251 - 500                | 1001 - 1500             |
| Молдова             | под 250      | 251 - 500                | 251 - 500               |
| Румъния             | 251 - 500    | 251 - 500                | 1501 - 2000             |
| Сърбия              | 251 - 500    | 251 - 500                | 501 - 1000              |
| Украйна             | под 250      | 251 - 500                | 501 - 1000              |
| Холандия            | 1000 - 1500  | 1500 - 2000              | 3000 - 3500             |
| Хърватска           | 501 - 1000   | 501 - 1000               | 1001 - 1500             |

Ситуацията по отношение на заплащането в България особено като държава - член на ЕС може да се характеризира като драматична. След близо 10 годишно членство в Общността, стартовата основна заплата на стажант в МВР със средно образование е в размер на 530 лева докато този с висше образование - 732 лева. Полицейските служители със средно образование, които са предимно униформени патрулни полицаи стартират с основна заплата - 662 лева и тези с висше образование - 915 лева. Подходът, който се използва за формирането на заплатите на служителите в МВР е изключително закостенял и неотговарящ на съвременното. Съгласно Закона за МВР, заплатите на служителите в МВР се формират и са обвързани с коефициент спрямо база, която ежегодно се определя със Закона за държавния бюджет. Отчитайки факта, че базата за възнагражденията в МВР през 2009 г. е бил 376 лева, през настоящата година е в размер на 380 лева или 4 лева повишение за осем годишен период. Видно и от графиката, ако през 2009 г. съотношението базата за формиране на заплати в МВР е била 1,56 към минималната работна заплата (МРЗ) за страната, през 2015 г. са една и съща сума, през 2017 г. съотношението на базата спрямо МРЗ е 0,83. С това трайно замразяване на доходите на служителите в МВР съществува риска полицейската професия да стане от категорията дефицитни професии.



Графика № 1: Размери на базата за формиране на заплатата на държавните служители в МВР и минималната работна заплата от 2009 г. до 2017 г.

По отношение на допълнителните плащания, полицейските служители в Холандия, Сърбия, Украйна, България, Румъния, Босна и Херцеговина, Литва, Латвия, Германия, Хърватска, Австрия и Молдова получават допълнително възнаграждение за нощен и опасен труд докато в Босна и Херцеговина, Сърбия и Литва не получават допълнителни суми за специални задължения, изпълнявани от служителите. Немските ни колеги получават и допълнително възнаграждение за изпълнение на други различни дейности (например – работа с животни, шофьори), които са описани в специален каталог.

От друга страна, специални придобивки за полицейските служители се получават в много малко страни, например като помощ в домакинството се получават в Холандия, Украйна, Литва и Румъния, а такса училище в Холандия, Босна и Херцеговина, и Хърватска. В девет от изследваните държави полицейските служители имат специална здравна застраховка която има по-голямо покритие от стандартната застраховка и в по-голямата част включва застраховка „Живот“ или „Злополука“. Единствено в Австрия, Босна и Херцеговина, Украйна и Хърватска, полицаите нямат допълнителна застраховка. МВР в България ежегодно сключва договор със застрахователна компания на основание чл.184 от ЗМВР. За съжаление, покритието за различните щети и вреди, които могат да настъпят нямат адекватно покритие, но е добра основа за надграждане. В Украйна, Литва, България, Румъния, Германия, Хърватска, Молдова и Латвия платеният годишен отпуск на полицейските служители е над 29 дни, докато в Босна и Херцеговина е под 20 дни, Испания - 21-22 дни, Холандия – 23-24 дни, Австрия - 25-26 дни и Сърбия - 27-28 дни. Във всички изследвани държави, полицейските служители имат допълнителен отпуск съобразно натрупания стаж. Интересна е ситуацията по отношение на правото на втора работа на полицейските служители в Европа. В осем държави е разрешено полицейските служители да работят втора работа – Холандия, Австрия, Литва, Румъния, Германия, Хърватска, Латвия и Испания. В голяма част от тях това право е придружено със съответното разрешение от работодателя и не трябва да има конфликт с полицейската дейност. В България и Молдова служителите в МВР имат право единствено да изпълняват научна и предователска дейност като допълнително занимание. Докато в Босна и Херцеговина, Сърбия и Украйна това е абсолютно забранено. Изводът, който се налага от данните, с които разполагаме е, че единствено в България от държавите – членки на ЕС, полицейските служители

нямат право на втора работа, още повече, че в страни като Германия, Холандия, Австрия и Испания, където полицаите получават най-високите възнаграждения това право е регламентирано.

## РАБОТНО ВРЕМЕ И ПЕНСИОНИРАНЕ

Във всички от изследваните държави съществуват изисквания за възраст и в полицейските структури, за да придобият право на пенсия. По отношение на професионален опит в полицията, такова изисквания има също във всички държави с изключение на Холандия. Най-висока е минималната възраст при пенсиониране на полицейските служители е в Австрия между 61-65 години, на следващо място - Холандия, Германия и Испания, където е между 56-60 години. В България, Сърбия и Латвия възрастта е между 50-55 години. Под 50 години е минималната възраст за пенсиониране в Босна и Херцеговина, Украйна, Литва, Румъния, Хърватска и Молдова. Най-малко години трудов стаж в системата на полицията, за да придобият право на пенсия имат служителите в Австрия, Германия и Хърватска – между 6 и 10 години, в България и Сърбия това изискване е между 16-20 години, в Румъния е между 11-15 години, а в Босна и Херцеговина, Украйна, Литва, Молдова, Латвия и Испания е над 21 години. При всички от изследваните държави съществува т.нар. система за ранно пенсиониране на полицейските служители, при което възрастта за придобиване на това право е различна от общите условия за възраст в съответните държави. Отчитайки демографската криза, пред която е изправена Европа, в редица страни през последните години се предприеха законодателни промени по отношение на увеличаване минималната възраст за пенсиониране на полицейските служители, което доведе до сериозно напрежение и предприемане на протестни действия. За съжаление, прогнозите и тенденциите, които се забелязват на европейско ниво, са ранното пенсиониране да бъде премахнато и всички служители да се пенсионира при едни и същи условия.

Интересен е фактът, че в някои държави-членки ЕС не е транспонирана Директивата 2008/88/ЕО за организация на работното време. Отчитайки факта, че това е задължително за всички членове на ЕС и това е единственият европейски стандарт, който се прилага за полицейските служители в Съюза, се оказва, че в някои страни законодателят не смята да я прилага и по този начин нарушава европейското законодателство. В Австрия, Латвия, Хърватска, Босна и Херцеговина и Украйна не са въведени изискванията от Директивата, касаещи почивка без прекъсване от 24 часа на всеки 7 дни плюс междудневната почивка от 11 часа, почивка по време на работа в рамките на работен ден, по-дълъг от 6 часа и максимална средна работна седмица от 48 часа, включително извънредния труд за всеки период от 7 дни. В Латвия, например броят работни часове седмично на полицейските служители е над 42 часа, докато в Холандия са 36 часа, а в Испания - 37 часа. В последно изброената държава съществува известно деление и ръководителите на полицейски структури работят по 40 часа седмично. Във всички други изслед-





вани страни полицейските служители работят 40 часа седмично. Тук следва да се отбележи, че до 2014 г. в България не беше регламентирано нощния труд, трудът по време на празници и времето на разположение на полицейските служители, но след оплакване от страна на СФСМВР до Европейската комисия за нарушение на европейското законодателство и под риска страната ни да бъде санкционирана, законотелят направи нужните законодателни изменения в тази посока.

В Австрия, Германия, Латвия от изследваните държави-членки на ЕС и всички държави извън ЕС, времето на разположение на полицейските служители не се отчита за работно време. В тази посока, можем да отбележим, че в България съществува една позитивна тенденция.

## **ЮРИДИЧЕСКА ПОМОЩ**

В Холандия и Литва работодателят предоставя на полицейските служители юридическа помощ при съдебни дела в резултат от дейността им и при дисциплинарни процедури по жалби срещу служители. В Испания, Румъния, Германия, Хърватска и Сърбия се предоставя юридическа помощ само при съдебни дела по повод служебните им задължения. За съжаление, в Австрия, Босна и Херцеговина, България, Украйна, Молдова и Латвия такава помощ не предоставя от работодателя. Тук следва да се отбележи, че този въпрос има своето значение при мотивацията и увереността на полицейския служител при изпълнение на своите служебни задължения. Но се оказва, че този вакуум се попълва от синдикатите в различните държави, които предоставят за своя сметка подобен вид помощ.

## **СИНДИКАЛНИ ЗАЩИТА**

Социалният диалог е основен елемент на европейския социален модел, получил пълно признание в Договора с реформата от Амстердам. По този начин социалните партньори (представителите на управлението и на работниците и служителите) имат възможност да допринасят активно за провеждането на европейската социална политика. Съгласно член 151 от Договора за функциониране на Европейския съюз насърчаването на диалог между управлението и работниците се приема за обща цел на ЕС и на държавите членки. Целта на социалния диалог е да се подобри европейското управление чрез включването на социалните партньори в процеса на вземане и изпълнение на решения<sup>3</sup>.

Основен елемент на социалния диалог е колективното договаряне. В Европейската социална харта е посочено, че всички работници и работодатели имат право да сключват колективни трудови договори (КТД). Каква обаче е ситуацията по отношение на полицейските служители? От всички изследвани държави, в Босна и Херцеговина, България, Латвия и Испания, полицейските синдикални организа-

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/bg/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_5.10.7.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/bg/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.10.7.html)

ции нямат сключени колективни трудови договори. Докато в другите държави, в т.ч. и трети страни за ЕС имат традиции и законодателна рамка за провеждане на колективно договаряне, където в преговорния процес се договарят допълнителни плащания, социални пакети, въпроси, касаещи организацията на работното време и защитата на полицейските служители. В Холандия, КТД за полицейски служители съществува от 1927 г., а в Сърбия е подписан през 2011 г., докато в България полицейските служители не могат да бъдат страна в КТД заради липса на правна рамка.

Поради различните практики в колективното договаряне, съществуват и различни начини за овладяване на трудови конфликти и спорове. Например в Холандия, съществуват арбитражи и работнически съвети, а в Испания – полицейски съвет с цел медиация и разрешаване на спорове. В България не съществува такъв механизъм. Интересен е и въпросът за правото на стачка на полицейските служители. Такова право имат всички работници, то за полицейските служители в някои държави е ограничено със закон. И все пак, фактите показват, че полицейските служители в държави – членки на ЕС като Австрия, Холандия и Хърватска и в трети страни за ЕС като Босна и Херцеговина и Сърбия имат право на стачка, то в останалите седем държави това е забранено.

Сериозно затруднение пред осъществяването на социалния диалог в сектор „Сигурност“ в България са някои пречки в законодателната уредба. У нас не съществува специален закон, уреждащ дейността на синдикалните организации, в същото време Кодексът на труда, третиращ между другото и тази проблематика, както и ЗМВР налагат определени ограничения пред синдикалните организации. В същото време в действащото законодателство има вакуум по отношение на представителността на синдикалните организации в сектора и в частност – в МВР. Това създава предпоставки в определени случаи в решаващ фактор да се превръща броят на синдикатите, а не броят на членуващите в тях служители.

За подобряване на социалния диалог в България и изграждането на едно ефективна и функционираща система за сигурност е нужно чрез политически и обществен консенсус да се изготви дългосрочна стратегия за реформиране на МВР. От изключителна важност е да се чуят нуждите, потребностите и мнението на гражданите и на служителите в системата в процеса на реформирането и участието им при институционализирането на механизмите при провеждането им. При реализирането на тази мярка се гарантира един успешен модел на функционираща система, която задоволява както обществото, така и служителите в нея и съответно и политическия елит. Другата мярка, която е важна, за да се подобрят условията при провеждането на социалния диалог в сектор „Сигурност“ в България е приемането на законодателство, в което ясно да е регламентирани правата и задълженията, както на синдикатите, така и на работодателите с работеща институционална рамка със съответни механизми и санкции.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Във време, когато европейската сигурност е пред сериозни рискове и заплахи, синдикати, политици и общество трябва заедно да решат дали искат да има една сигурна Европа, където европейският гражданин трябва да има гарантирано еднакво ниво на сигурност и лична защита, както и еквивалентно качество на услугите и съдействието, оказвани от полицейските служители. Но това няма как да стане, ако нямаме и единен европейски подход, а именно въвеждане на минимални стандарти в социално-икономически план, въоръжение и материално-техническо обезпечаване и синдикална защита на полицейските служители в ЕС.

От направения сравнителен анализ в доклада, става ясно, че е трудно да бъде изведена обща тенденция. Не може да се направи извод, че в държавите-членки на ЕС има приблизително еднакви или близки стандарти по изследваните индикатори, както и такива типични за третите страни за ЕС. Определено по-благоприятни са условията на работа, възнагражденията, професионалното развитие и синдикати в икономически развитите държави, където има и политическата култура и традиции за инвестиране и развитие на полицеските структури.

Различните модели в обединена Европа, няма как да доведат до доставянето на по-добра услуга сигурност, високо обществено доверие в полицейските служители и съответно в националните и европейските институции. По тази причина следва да се промени коренно европейската политика по отношение на социалния диалог и неговото провеждане що се касае за сектор „Сигурност“. Гражданите и служители в сектор „Сигурност“ искат едно и също, но имат нужда от взимането на адекватни политически решения. Европейските институции трябва да имат по-активна позиция по отношение на социалните права на служителите в сектор „Сигурност“ и когато говорим за сигурност на една общност, е време да помислим, че заетите които гарантират тази сигурност не могат да продължат да бъдат извън вниманието на Общността и да бъдат оставени само на националното законодателство, а следва да има общо европейско законодателство, регламентиращо основни права на служителите.

В обобщение е наложително, спешно да се пристъпи към разработването на известни минимални стандарти, които да предоставят на полицейските служители и техните професионални организации определени гаранции в няколко направления: социално-икономически план, материално обезпечаване и синдикални права и защита на служителите.

Независимо в коя държава от Европейския съюз се намира – европейският гражданин трябва да има гарантирано еднакво ниво на сигурност и лична защита, както и еквивалентно качество на услугите и съдействието, оказвани от полицейските служители когато това се налага. От изключителна важност е да се актуализира Резолюция № 690 на Съвета на

Европа от 8 май 1979г., поради значимостта на дейността, която осъществяват институциите в сектор „Сигурност“, като се отчетат: 1) различията в етно-културен план, така и по отношение на стандарта на живот в европейските държави; 2) необходимостта от финансова обезпеченост, законова защита, качествено обучение и екипировка и висока мотивация на служителите в сектор сигурност; 3) предвидените изключения по отношение на полицейските служители в международните документи, ратифицирани и от голяма част от страните-членки на ЕС, които ограничават определени социални, трудови и синдикални права и твърде често оставят редица проблеми за решаване единствено от съответното националното законодателство.

## ОТ ИЗКЛЮЧИТЕЛНА ВАЖНОСТ Е

Институциите на Европейския съюз незабавно да пристъпят към разработването на известни минимални стандарти, които да предоставят на служителите в сектор „Сигурност“ и техните професионални организации определени гаранции в няколко направления.

В социално-икономически план това ще гарантира достойното заплащане на служителите като се:

1. Обвърже заплащането (със съответния поправъчен коефициент) с определен показател, който има конкретно количествено измерение за съответната страна (например минимална заплата, средна заплата в общественния сектор и др.)
2. Гарантира заплащане за положения извънреден труд, труд през нощта, по време на празници и за неактивни дежурства.
3. Осигури възможност и се утвърди правото да печелят допълнително от други дейности по ред и при условия, установени от съответното национално законодателство.

По отношение на въоръжението и материалното обезпечаване и за да се гарантира качество на услугата „сигурност“ е необходимо да се:

1. Променят принципите на въоръжаване на служителите в сектор „Сигурност“, тъй като е недопустимо, в нормални обстоятелства, да бъдат въоръжени с оръжие, доближаващо се по технически характеристики до предназначения за употреба от въоръжените сили.
2. Утвърди общ минимален стандарт за качеството на униформата.
3. Утвърди общ минимален стандарт за вида и качеството на личните предпазни и защитни средства.



По отношение на синдикалните права и защитата на служителите, въвеждането на минимални стандарти ще:

1. Гарантира правото на участие в социалния диалог на национално ниво, приравнено към правата на браншовите синдикални организации.
2. Осигури адекватна синдикална защита на заемащите изборни ръководни длъжности в синдикалните организации, срещу преместване в друго направление на дейност или в друго населено място за продължително време без съгласието на съответната синдикална организация, както и срещу уволнението им извън случаите на пенсиониране, тежко заболяване, тежко дисциплинарно нарушение или престъпление.
3. Гарантира здравето и живота на служителите, като се дефинира понятието „Неприкосновеност на полицейския служител при изпълнение на функциите му“ и бъдат приети общи минимални стандарти за налагане на санкции при нарушаване на тази неприкосновеност<sup>4</sup>.

Ефектът, който ще достигнем, реализирайки тези минимални стандарти са:

Увеличаване на усещането за сигурност, което ще създаде трайно партньорство между синдикати, граждани и национални и европейски институции и най-вече ще създаде нагласа, че основните заинтересовани страни целят едно и също - по-високо качество на услугата „сигурност“.

От друга страна пък бихме имали променена нагласа и разпознаване от страна на гражданите на политики, чиято цел е грижа и отговорност за тяхната сигурност и в случая стигаме вече и до разпозната и споделена отговорност.

И не на последно място бихме имали една по-сигурна Европа.

---

<sup>4</sup> Решение на синдикатите, членуващи в Европейския полицейски съюз

## **АНАЛИЗ НА ОБУЧЕНИЕТО И РАЗВИТИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ**

Десислава Йорданова Грахльова

Тел.: 0885226109; E-mail: dv3@abv.bg

*АНОТАЦИЯ: В настоящия се прави анализ на обучението и възможностите за развитие на персонала в Гранична полиция, както и да се маркират недостатъците на системата, и да се предложат начини за тяхното преодоляване. Дейността по обучение и развитие на персонала е елемент от управлението на човешките ресурси в организацията и фактор за ефективността както на останалите елементи, така и на организацията като цяло. Правилното осъществяване на дейността по обучение и развитие на персонала има за цел да усъвършенства знанията, уменията и нагласите на заетите с оглед да се повиши равнището на тяхното трудово представяне и да се осигурят условия за развитие и израстване в организацията.*

*Обект на анализа на обучението и развитието на персонала в Гранична полиция са:*

- *Процесът на обучение на персонала – етапи, методи и документация, която съпровожда съответните дейности;*
- *Процесът на развитие на персонала – основни линии на развитие на кариерата и методи за професионално развитие и израстване, както и документация, която съпровожда съответните дейности;*
- *Ролите на основните субекти, които планират, организират и провеждат обучението и развитието на персонала в организацията.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: гранична полиция, обучение, Шенген*

## **ANALYSIS OF THE TRAINING AND DEVELOPMENT OF THE HUMAN RESOURCES IN BORDER POLICE**

Desislava Yordanova Grahliova

*ABSTRACT: The study analyzes the training and opportunities for development of the employees in the Border Police, as well as marks the shortcomings of the system and proposes tools to be managed. Personnel training and development is an element of human resource management in the organization and a factor for the efficiency of both – the other elements in the organization and the organization as a whole. The proper implementation of the training and staff development activity aims to improve the knowledge, skills and attitudes of the employees in order to raise the level of their work performance and to provide conditions for development and growth in the organization.*

*The subject of the analysis of the training and development of the Border Police personnel are:*

- *The staff training process - the stages, methods and documentation that accompanies the relevant activities;*



- *The process of staff development - core career paths and career development and development methods, as well as documentation accompanying the activities concerned;*
- *The roles of the main subjects planning, organizing and conducting training and staff development in the organization.*

**KEYWORDS:** border police, training, Schengen

## **УВОД**

Динамиката на обществените промени у нас и изключително важната роля на Министерството на вътрешните работи за поддържане на правовия ред в страната поставят задачата да се повиши ефективността на полицейския труд и заинтересоваността на служителите да постигат по-високи резултати в служебната им дейност като бъде изграден по-справедлив и по-ясен модел за развитие в професионалната кариера и като бъде организирано подходящо обучение, съобразно с общоприетите европейски принципи и норми в тази насока.

Дейността по обучение и развитие на персонала е елемент от управлението на човешките ресурси в организацията и фактор за ефективността както на останалите елементи, така и на организацията като цяло. Правилното осъществяване на дейността по обучение и развитие на персонала има за цел да осъвършенства знанията, уменията и нагласите на заетите с оглед да се повиши равнището на тяхното трудово представяне и да се осигурят условия за развитие и израстване в организацията. Анализът на обучението и развитието на персонала е дейност, която има за цел да разкрие състоянието на практиката в тази област и възможностите за нейното усъвършенстване – да се постигнат целите на обучението и развитието на персонала при оптимален разход на ресурси и време.

В настоящия доклад ще направим локален анализ на Гранична полиция, която е част от структурата на Министерството на вътрешните работи, като ще засегнем само служителите с полицейски правомощия, работещи по Закона за МВР.

## **1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ”**

Главна дирекция „Гранична полиция” е специализирано охранително и оперативно-издирвателно звено на МВР за охрана на държавната граница, контрол за спазването на граничния режим и дейност по разследване. Тя осъществява функциите си в граничната зона, в зоните на граничните контролно - пропускателни пунктове, международните летища и пристанища, вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шелф, българската част на река Дунав, другите гранични реки и водоеми. Териториалните структурни звена на ГДГП са: регионалните дирекции на Гранична полиция (РДГП), в които може да се създават гранични полицейски участъци (ГПУ), гранични контролно



-пропускателни пунктове (ГКПП), сектори и структурни звена от по-нисък ранг. Създават се и се закриват от министъра на вътрешните работи, заедно с щатовете им, и се ръководят пряко и непосредствено от директора на ГДГП. Откриването и закриването на ГКПП се извършва от Министерския съвет. Приоритетна задача на структурните звена на ГДГП е охраната на външните граници на Европейския съюз. Характерна особеност за граничните контролно - пропускателни пунктове е, че имат в състава си всички разновидности на гранични преходи: аерогари; фериботни комплекси за превоз на жп вагони, товарни и леки автомобили; шосеен транспорт за всички видове МПС. Това многообразие изисква прецизна организация и гъвкаво ръководство. Високи са изискванията към личните, професионалните и моралните качества на служителите, осъществяващи паспортно-визовия контрол по отношение на прилагане на нормативната база и законите на Република България при осъществяване на граничния контрол. Регионална дирекция „Гранична полиция“ - ГКПП -Аерогари, охранява въздушните граници на РБ в сложна международна обстановка, наложила се през последните години от нарастващата опасност от терористични актове. ГДГП осъществява гранична контролно - пропускателна дейност на всички международни летища в Р България – София, Варна, Бургас, Пловдив и Горна Оряховица. Най-многообразна и сложна е дейността на граничните служители на Аерогара София, където регистрираните пътници са от почти всички държави в света.

Основните приоритети в работата на ГДГП са свързани с осигуряване охраната на външната граница на ЕС, което включва противодействие на: нелегалната миграция през държавната граница във всичките ѝ проявни форми; контрабанда на хора, стоки и МПС; трансгранична престъпност; недопускане на терористични действия в зоните на отговорност на гранична полиция; проявите на корупция и дисциплинарни нарушения. Гранична полиция е една специална служба, която ежедневно решава множество задачи по опазването на реда и сигурността.

## **2. ОСНОВНИ ЦЕЛИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В МВР**

Целта в управлението на човешките ресурси в МВР е да се създаде такъв модел, който да позволи да се разгърне в пълен обем инициативността на служителите, желанието им непрекъснато да повишават професионалната си квалификация и да постигат по-високи служебни резултати, тъй като системата за оценка на техния труд изостава от изискванията на времето. Тази неоспорима реалност налага необходимостта от реформа на държавната служба в МВР. С постоянните промени в Закона за МВР се опитват да се разработят нормативно основните принципи и правила за професионалната кариера на държавните служители в МВР, за изграждане на адекватна на новите реалности система за професионално развитие, основана на обективен подбор и конкуренция, но тези промени все още не дават желаните резултати, а заедно и със средата, в която работят служителите и ниското заплащане допълнително демотивират служителите. В новия модел за



управление на човешките ресурси в МВР акцентът трябва да се постави върху засилване на мотивацията за държавна служба в МВР у всеки един служител:

1. чрез осигуряване на по-голяма прозрачност при подбора, обучението, назначаването и цялостното развитие на служителите, т. е. чрез осигуряване на по-голяма справедливост и стабилитет на държавната служба в МВР ;
2. чрез създаването на условия за оценяване на постиганите служебни резултати по обективирани критерии и за по-справедливо възнаграждение на всеки служител за положения от него труд.

Създаването и утвърждаването на по-ясна и по-справедлива система за професионално развитие на полицейските служители, базирана на конкурсното начало, при отчитане на професионалните резултати, квалификацията, служебния стаж и цялостното поведение на служителите е основният инструмент в областта на управлението на човешките ресурси, който ще гарантира разширяването и укрепването на административния капацитет на МВР и отварянето му към гражданското общество.

### **3. ОРГАНИЗИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ НА ОБУЧЕНИЕТО В ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ**

Обучението и квалификацията на служителите от Гранична полиция се извършва в учебните заведения на МВР - Академията на МВР и центровете за специализация и професионална подготовка. В съответствие с Концепцията за развитие на Главна дирекция "Гранична полиция" през 2000 г. е създаден "Център за специализация и професионална подготовка" - Пазарджик, съгласно изискванията на съвременното гранично обучение. От началото на 2002 г. се утвърждава модулна система за обучение като основна част от подготовката на новоназначените служители. Разработен е учебен план за 12-месечно обучение на новоназначените служители, осигуряващ достатъчно продължителен период от време за изграждане и формиране на компетентни гранично-полицейски служители. Обучението в центъра има практическа насоченост, ориентирано е към създаване на умения за работа в екип и стремеж за формиране на социална, професионална и методическа компетентност на граничните полицаи. В подготовката на новоназначените служители са включени професионално насочени теми, включително и такива, които са свързани с Европейското международно право, Международната система за защита правата на човека и др. В занятията се осъществява междупредметна връзка и преподаване в екип обучение, предполагащо възприемането на определена материя от множество точки: правна, процесуална, тактическа и психологическа. В програмата на курсовете за първоначална професионална подготовка е включено чуждоезиково обучение по английски, немски и френски език. В Академията на МВР новоназначените служители получават чуждоезиково обучение по турски, гръцки, сръбохърватски и румънски език. Реформата в системата за професионалното обучение на служителите на МВР започва

с прехвърлянето на центровете за специализация и професионална подготовка на подчинение на Академията на МВР през 2002г. и ЦСПП – гр. Пазарджик през 2006г. Първата стъпка е направена с анализа и качествената промяна на учебните планове и програми, хармонизирани с добрите практики в Германия, Франция и други водещи страни в ЕС. Те са уеднаквени за отделните центрове под методическото ръководство на факултетите. В проведените курсове за първоначално професионално обучение, за повишаване на квалификацията, за професионална специализация и актуализация на професионалната квалификация, в Академията на МВР и Центровете за специализация и професионална подготовка към нея са обучени общо 28 718 държавни служители на МВР и от други ведомства. Втората голяма стъпка в системата за професионална подготовка, довела до радикална реформа е разработването на нова учебна документация, обхващаща цялата гама курсове за професионално обучение, посочени в Католага на курсовете за професионално обучение. Професионалното обучение бе разделено на два етапа – базов и специализационен. След всеки етап задължително се провежда практически стаж в службите.

### ***3.1 Организиране и провеждане на специализирани курсове с откъсване от работа***

Важно място в обучението на служителите заемат краткосрочните курсове за професионална специализация и професионална преквалификация. Тяхната тематика е пряко свързана с работата на граничния полицаи. Професионалното обучение с откъсване от работа се организира и провежда в обучаващи институции в страната и чужбина. Професионалното обучение в Академията на МВР и ЦСПП- Казанлък, ЦСПП-Варна, ЦСПП-Пазарджик и ЦСПП-ПБЗН-Варна при Академията на МВР се организира и провежда по каталог на курсовете за професионално обучение и график за професионално обучение. Каталогът систематизира информацията за предназначението, структурата, тематичния обхват, учебните дисциплини, хорариума от учебни часове и формите на провеждане на курсовете за професионално обучение в обучаващите институции по обучаващи структурни звена и видове професионално обучение. Графикът за професионално обучение разпределя видовете курсове за професионално обучение в обучаващите институции по обучаващи структурни звена, като определя продължителност, време за провеждане и участници, разпределени по учебни смени и определени по категории и длъжности.

Изпращането на служители от МВР на курсове за професионално обучение се извършва със заповед на главния секретар на МВР, а в негово отсъствие - на директора на дирекция "Човешки ресурси". Обучаващите структурни звена на МВР издават документи, удостоверяващи придобитата професионална квалификация.

### ***3.2 Организиране и провеждане на обучение без откъсване от работа***

Професионалната квалификация на служителите се поддържа и чрез професио-



нално обучение без откъсване от работа, което включва: специална, практическа, физическа, бойно-приложна и стрелкова подготовка. Професионалното обучение по месторабота е основна форма за поддържане устойчиво ниво на професионална квалификация в рамките на нормативно определените за заеманата длъжност правомощия. Структурните звена на МВР провеждат професионалното обучение по месторабота по учебно-планова документация, утвърдена от съответния ръководител на основно структурно звено.

Професионалното обучение по месторабота е непрекъснат процес и се организира и отчита за едногодишен период от време. Тематиката и учебният хорариум за видовете подготовка се определят от основните структурни звена на МВР съобразно: приоритетите в изпълняваните от тях задачи и дейности; особеностите на оперативната обстановка; нивото на подготовка и притежаваната от служителите категория.

Физическата подготовка включва занимания с физически упражнения или вид спорт и се провежда в две основни форми:

1. Индивидуална - самостоятелно провеждане по индивидуален план;
2. Организирана - обща и специализирана физическа подготовка, туристически походи или вид спорт.

Подготовката по полицейска лична защита се провежда с цел усъвършенстване на специфични двигателни навици и умения, необходими за самозащита и пълноценна реализация на професионалните правомощия. Стрелковата подготовка поддържа и усъвършенства знанията и уменията за прилагане на законоустановените норми за използването на огнестрелно оръжие като крайна мярка. На обучение по стрелкова подготовка подлежат само държавните служители от МВР, имащи право да носят служебно оръжие. Ниво на професионална подготовка - оценката на нивото на професионална квалификация, поддържана чрез професионално обучение по месторабота, се извършва в края на едногодишния организационно-планов период. Резултатите от професионалното обучение по месторабота са елемент от точковата система за оценка на професионалния опит, професионалната квалификация, изпълнението на служебните задължения, отличията и наградите на държавните служители в МВР.

### ***3.3 Обучение на служителите, заемащи ръководни длъжности***

Министерство на вътрешните работи би трябвало да осъзнава необходимостта от промени по отношение на управлението в Гранична полиция. Сега съществуващата система за управление следва да бъде развита в нова насока, като бъде съобразена с принципите на модерното управление, ориентирано към ценностите.

В тази връзка в рамките на PHARE TWINNING ПРОЕКТ BG 06 по компонент 4 "Оптимизиране на системата за управление в българската Гранична полиция" се

създава работна група от немски и български експерти. Началото на работата по този компонент е поставено на 09.06.2008г. Цел на компонента е разработване и въвеждане на Система за управление в ГД "Гранична полиция", тъй като в действащата до този момент съществуват редица недостатъци. Успоредно със започване работата по компонента е завършено и едно психологическо изследване за качеството в ГДГП. С резултатите от това изследване, както и в констатациите на немските експерти – участници в проекта е установена нуждата от провеждане на обучение за повишаване на управленския капацитет на ръководния състав в Гранична полиция. Общо е мнението, че служителите от ГДГП не разполагат със свобода на действие и в по-сложна ситуация е необходимо за всяко свое почти рутинно действие да чакат разрешение от своите началници, което показва отсъствие на доверие към тях. Те не участват в процеса на взимане на решения и действията на ръководителите остават скрити за тях. При идентични ситуации те получават различни разпореждания, което води до страх от грешка и съответно от наказание. Изпадайки често в такива ситуации служителите не желаят да носят отговорност за действията си и я прехвърлят по възможност на по-горното ниво, така те не намират мотив ежедневно да подобряват професионалните си умения и да повишават квалификацията си. Служителите не поучават целенасочена и достатъчна информация, комуникацията с техните ръководители се свежда до получаване на разпореждания. Проявата на недоверие, отсъствието на делегиране на правомощия за изпълнение на задачи, недопускане на подчинените до участие в процеса на управление води като цяло до незадоволително изпълнение на поставените задачи, неефективност при постигане на целите на организацията и силна демотивация сред тях. Анализираното състояние и оценка на принципите на настоящата система за управление, както и работата с обществеността в Гранична полиция доведе до необходимостта от внедряване на "Кооперативна система за управление" и се констатира, че законовите и подзаконовите нормативни актове, в действащото българско законодателство не са пречка и не противоречат на разработването на концепция за въвеждане на подобна управленска система в ГД "Гранична полиция". От тук следва и етапа на разработване на Стратегия за оптимизиране на системата за управление на Гранична полиция.

Цел на стратегията е повишаване на ефективността в управлението на Гранична полиция, базирано на взаимното доверие. Като краен резултат ще се повиши компетентността, както и мотивацията на участниците в управленския процес. Въвеждането на новата система на управление ще доведе до взаимно доверие между ръководители и сътрудници, утвърждаване на авторитета на ръководните служители и като краен ефект - подобряване на постиженията на цялата организация.

Основната цел на настоящата стратегия ще бъде постигната чрез реализиране на конкретни мерки, целящи постигане на конкретни резултати в три основни области:

- Повишаване на мотивацията на служителите на ГДГП;



- Повишаване на компетентността на служителите на ГДГП;
- Работа със служителите, обществеността и медиите.

При спазването на принципите на прозрачност и делегиране, служителите ще бъдат включени активно в процеса на управление в рамките на функционалната си компетентност, като по този начин ще бъдат ангажирани за постигане на общата цел на организацията. Редовното предоставяне на информация и комуникацията между всички нива ще доведе до запознаване на ръководните служители и техните сътрудници с приоритетите в дейността на ГДГП, целите на организацията и конкретната организационна структура, които следва да бъдат постигнати в даден времеви период. Контролът на изпълнение на задачите ще бъде целево ориентиран, а не самоцел. Приносът на служителите за постигане на целите ще бъде оценяван въз основа на обективни критерии, като оценката ще бъде ориентирана към постигнати конкретни резултати и ефективността на служителя. При оценката на ефективността се въвеждат ясни критерии за определяне на степента на индивидуалния принос на всеки служител за постигане на общите цели. Оценката ще бъде база за допълнително материално стимулиране и/или кариерно изграждане. По този начин се въвежда ясно разграничаване между служителите със съществен принос и служителите без принос. Този подход гарантира повишаване на мотивацията и на двете групи служители, като същевременно е ориентиран към постигане на целите на организацията. В рамките на централизирана и децентрализирана квалификация ръководните служители и техните сътрудници ще получат трайни знания в сферата на управленската дейност и тяхното практическо прилагане в ежедневната работа. За реализацията на тази цел се предвижда промяна на учебните и квалификационните планове в Академията на МВР, ЦСПП – гр. Пазарджик, както и на плановете за децентрализирана квалификация в ГДГП на ниво РДГП и ГПУ с оглед актуализиране на тематичното съдържание и продължителността на обучението в областта на управлението.

### ***3.4 Гранична полиция в процеса на присъединяване към Шенген и свързаните с това обучения***

В момента България прилага само част от Шенгенското *acquis*. Пълното прилагане на Шенгенското законодателство, по-специално разпоредбите по отношение на отпадането на контрола на вътрешните граници и достъпа до Шенгенската информационна система, ще стане възможно едва след като бъдат изпълнени всички изисквания на Европейския съюз за гарантиране на ефективната охрана на външните граници и на сигурността на гражданите в обединена Европа. Премахването на граничния контрол на вътрешните граници се явява голямо предизвикателство за Гранична полиция, което същевременно поставя и по-високи изисквания към нейните служители в това число изграждане на нова и по-висока култура на управление, повишаване мотивацията на служителите за най-ефективно изпълнение на задачите, развиване на активно отношение към работата, инициативност и отговорност в управленския процес. Шенгенското пространство

включва 25 европейски държави, 22 от които са в Европейския съюз. В процес на присъединяване са България и Румъния. В тази връзка в Индикативната програма за финансиране 2009, която е част от Националния Шенгенски план за действие са предвидени 145 млн. евро, от които 1.370 млн. евро за повишаване квалификацията на персонала, включително и езиковата му подготовка. Предвижда се провеждането на обучение на служителите в областта на Шенгенското право с оглед постигане на единен подход за практическо прилагане на изискванията за контрол на външните граници на ЕС. Допълнителни дейности се предвиждат по обучение на преподаватели от AMBP и мултипликатори за обучение на персонала по прилагане на Шенгенското *acquis*.

За постигане на по-добро взаимодействие и познаване на задачите и правомощията на службите, представени на външните граници на ЕС, ще бъдат провеждани съвместни семинари, квалификационни курсове, както и краткосрочен обмен на служители в конкретно направление на дейност. Целта на това обучение е насочена към провеждането на специализирани и езикови програми за обучение на служители на MBP, за да се осигури наличието на достатъчен брой висококвалифициран и обучен персонал за работа, свързана с прилагането на шенгенското законодателство. Предвижда се също и осигуряване на необходимите материали за обучение. Езиковото обучение ще бъде проведено по следните чужди езици: английски, немски, френски, испански, гръцки, турски, сръбохърватски и персийски език - 2 сесии по 180 дни за първоначална чуждоезикова подготовка и 2 сесии по 90 дни за специализирана чуждоезикова подготовка. Допълнителна квалификация по практическо прилагане на Шенгенските разпоредби в съответствие със Шенгенския граничен кодекс и практическия наръчник за гранична охрана, обучение на гранично-полицейски служители в областта на анализа на риска, както и обучение по основните принципи, елементи и методи за модерна система за управление са планирани в рамките на проект BG 2006/IB/JH/01 "Подобряване на капацитета на Гранична полиция за пълно прилагане на Шенгенското законодателство".

#### **4. СИСТЕМА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ**

В MBP се въвежда и Система за управление по цели (СУЦ), като основният мотив за адаптиране и възприемане на тази система като приоритетна за управленската практика в MBP е свързан с идеята за нов системен подход за управление, насочен към резултатите от изпълнение на конкретни цели и възнаграждение въз основа на оценка за индивидуален принос при реализирането им.

Оценяването на изпълнението на целите се осъществява на две нива:

- колективно – оценяват се постигнатите от структурата резултати;
- индивидуално – оценява се индивидуалния принос на служителите за изпълнение на целите.





Индивидуалния принос на служителите се оценява по петстепенна скала от 2 до 6. Индивидуалното оценяване на служителите се извършва не за цялостната дейност, а за приноса му за постигане на целите през периода. Оценяването на служителите е част от ежедневните задължения на всеки ръководител. Оценяването е краен етап от протичането на всекидневни комуникации между оценяващите ръководители и служителите и има за цел да ориентира и при нужда коригира изпълнението на служебните задължения, както и да предлага стимули за оценяваните. Това е сложен процес и изисква висока отговорност и морал в междуличностен план, защото ръководителят формулира оценка за изпълнение на конкретни действия, а не дава оценка за личностните качества на служителите.

Очакванията към оценявания служител са свързани с необходимостта да работи мотивирано, целенасочено и максимално да изпълнява задълженията си по длъжностна характеристика, насочени допълнително към изпълнение на поставените цели. Резултатът ще допринесе за повишени служебни постижения и допълнително финансово възнаграждение.

## **5. РАЗВИТИЕ НА ПЕРСОНАЛА В ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ**

Попълването на останалите категории с полицейски кадри се извършва чрез вътрешен конкурс за израстване на служители от по-ниската категория. Процедурата и тук се основава на конкурс, достъпен за всички служители, отговарящи на условията за участие в него, след който се провежда съответно обучение. Конкурсното начало гарантира:

- подбор на най-добрите кандидати;
- повишаване възможностите за справедливо израстване в кариерата;
- оптимизиране планирането и управлението на човешките ресурси;
- непрекъсната квалификация на кадрите, актуализация и адаптация спрямо възникналата необходимост от знания, умения и професионални навици;
- мотивация на служителите за професионално израстване на базата на повишаване на квалификацията и постигнатите професионални резултати.

Професионалното израстване в МВР е обвързано с професионалния стаж, професионалната квалификация, професионалните резултати и служебната дисциплина на всеки един служител, при комплексно оценяване на тези показатели.

### **5.1 Професионално израстване в категория**

Професионалното израстване в категория е основано на принципите за:

- последователност - преминаването в по-висока категория е възможно при наличие на определен стаж в предходната категория;
- равен шанс за всички - растежа в категория се извършва само в рамките на обявен конкурс, до който ще се допускат всички служители, отговарящи на

определените критерии, съобразно техния служебен стаж, професионална квалификация, професионални резултати и служебна дисциплина;

- успешно завършване на курса за обучение за съответната категория.

Конкурсна процедура се предвижда и при повишаване в длъжност в рамките на притежаваната категория. Чрез конкурсната процедура се гарантира обективен подбор, мотивираност и конкуренция, основана на професионалните качества на служителите в дадената категория. Въвеждането на система за развитие в кариерата, в която водеща роля имат професионалната квалификация, постигнатите резултати в дейността, приносът на служителите за постигане на общата цел на организацията ще окаже положително влияние върху тяхната мотивация.

## 6. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

От направения анализ на обучението и развитието на персонала в Гранична полиция, може да обобщим следните изводи и препоръки:

- поставената цел за по – голяма мотивация за държавна служба в МВР, чрез създаване на условия за оценяване на постигнатите служебни резултати по обективни критерии и за по – справедливо възнаграждение на служителите за положения от тях труд не е постигната, като за реализирането ѝ е необходимо да се обърне внимание на другите фактори, влияещи върху мотивацията на персонала, а именно увеличаване на трудовото възнаграждение, текущото, липсата на кадри и голямата натовареност на служителите, и др.;
- с цел повишаване на ефективността от прилагането на Системата за управление по цели в МВР и във връзка с необходимостта от мотивиране на служителите за постигане на по-добри резултати, трябва получените оценки по СУЦ да се обвържат с кариерното развитие на служителите в МВР;
- с утвърждаването на “Стратегия за оптимизиране на системата за управление на Гранична полиция” която е част от Коопоративната система за управление, се цели въвеждане на модерна система за управление в ГД “Гранична полиция”, основана на принципите на прозрачност, съвместно вземане на решения, делегиране на правомощия, отговорност към по-ниските ръководни нива и оперативна самостоятелност при вземане на решенията. Тази стратегия е изготвена с помощта на немски експерти, които считат, че сега съществуващата система за управление е един от основните демотивиращи фактори в работата на състава, което в редица случаи води до незадоволителни резултати при изпълнение на служебните задължения. Въвеждането на КСУ ще допринесе за повишаване на активността сред служителите на ГДГП, ще спомогне за ефективно изпълнение на задачите, ориентирано към постигане на конкретни резултати за подобряване сигурността на гражданите, но все още нищо не е постигнато в това отношение, въпреки че са минали почти 10 год. от опита за въвеждането ѝ;



- по отношение на подобряване качеството на обучение в АМВР могат да се направят следните препоръки, например: увеличаване на часовете за практическа подготовка, участие на изявени служители от практиката за провеждане на обучението, провеждане на практически стаж на преподаватели от академията в съответните структурни звена на министерството;
- с прехвърлянето на централите за специализация и професионална подготовка на подчинение на Академията на МВР през 2002г. и ЦСПП – гр. Пазарджик през 2006г. и с направената качествена промяна на учебните планове и програми, хармонизирани с добрите практики в Германия, Франция и други водещи страни в ЕС се постигна уеднаквяване на отделните центрове под методическото ръководство на факултетите;
- присъединяването на България към Шенгенското пространство дава възможност на служителите на Гранична полиция да получат съвременно европейско обучение, свързано с организирането на множество семинари и конференции, както в България, така и в чужбина. Основната препоръка, която може да се даде в това отношение е на тези обучения да се изпращат различни служители, тъй като тенденцията която се наблюдава е едни и същи служители да бъдат командирани на тези семинари, което действа демотивиращо на останалите служители;
- необходимо е да се наблегне на чуждоезиковото обучение на граничните полицаи, тъй като работата им е обвързана с общуването с различни по народност пътници и използването на специфична терминология, с използването на която много служители имат затруднения. Поради тази причина е необходимо по-рационално използване на наличните кадри, тъй като в момента служители, владеещи повече от два чужди езика се назначават на длъжности, изискванията за които са доста под тяхната професионална и образователна квалификация;
- натрупаната значителна информационна база за резултатите от оценката на трудовото изпълнение системно не се използва за определяне на знанията, уменията и нагласите на работниците и служителите, които имат нужда от усъвършенстване, за да се повиши равнището на тяхното трудово представяне. Ето защо е необходимо да се направи анализ на резултатите от оценката на трудовото изпълнение и да се определят работниците и служителите, които трябва да усъвършенстват своите знания и умения;
- необходимо е и организацията (в случая МВР) да насърчава и осигурява подкрепа на служителите, които проявяват интереси и инициатива за самостоятелно обучение и образование. Това е и един от недостатъците на системата за развитие на персонала, защото с въведените ограничения за прослужване на определен минимален срок за израстване в категория и израстване в длъжностна степен се възпрепятстват развитието на кариерата на съответния служител и го демотивират. Практиката показва, че даден служител може да придобие съответните знания и умения за придобиване на по-висока ка-

тегория, но трябва да изтече определения период, за да може да се яви на конкурс за по-висока длъжност.

- друг недостатък в системата за развитие на персонала в МВР е, че въпреки придобитото образование, професионална квалификация и множеството завършени допълнителни курсове на служителите не се предоставя възможност за заемане на по-висока длъжност или придобиване на по-висока степен. Например израстването в длъжностна степен става след предложение на прекия ръководител, което може да стане след 5 години стаж в системата, макар че по закон минималният срок е 3 години;
- трябва да се отбележи, че придобиването на по-висока образователна степен не е обвързано с нито с по-високо заплащане, нито с някава възможност за развитие. За израстване или назначаване в категория „Г“ е необходимо наличието на висше образование, без значение в каква образователно – квалификационна степен е придобито „бакалавър“ или „магистър“, като завършилите магистратура не се ползват с никакво предимство пред останалите кандидати.
- при обявяването на конкурс за израстване в категория „Г“, за служители от категория „Е“, се изисква целия набор от документи, които кандидата е представил и при първоначалното си кандидатстване за държавна служба. Това е процес, свързан с изваждането на документи, които служителят вече притежава и се намират в личното му кадрово дело и могат да бъдат изпратени по служебен път в съответното структурно звено, за което е обявен конкурсът. Например изваждането на свидетелство за съдимост или удостоверение, че служителят не е привлечен като обвиняем е безмислено, след като той работи в системата и при наличието на някакво обвинение или провинения това ще бъде веднага отразено в досието му. Ето защо е необходимо премахването на тази бюрократична и тромава процедура за участие в обявените конкурси. Това действа демотивиращо на служителя, тъй като е свързано с разходи на време и пари.
- прилагането на европейските практики, свързани с обучението и развитието на полицейски персонал ще доведе до по-оптимално използване и управление на човешките ресурси, а оттам и до по-голяма сигурност за обществото;
- в момента се отделят много малко средства от държавния бюджет за обучението на полицаите, което е свързано с икономическата криза, с ниското заплащане на техния труд, лошата материално – техническа база и множество други фактори. Поради тази причина е наложително оптималното използване и усвояване на отпускните средства от ЕС, Шенген и различни програми и проекти;

С направения анализ се установи, че постиганто на целите на обучението и развитието на персонала в Гранична полиция е обвързано с промени в нормативната уредба, с прилагането на подходящи мерки за преодоляването на посочените в анализа недостатъци и въвеждането на по – гъвкава и опростена процедура за развитие на персонала.



## УСЛОВИЯТА НА ТРУД – КЛЮЧОВ ФАКТОР ЗА РАЗВИТИЕТО НА МВР.

Димитър Попов

Тел.: 0879 00 11 15; E-mail: mita6ki7373@gmail.com

**РЕЗЮМЕ:** Дейността по непрекъснато подобряване на управлението по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд е неразделна част от пътя за намаляване на разходите и повишаване ефективността на полагания труд. Системата за управление на дейността по безопасност и здраве при работа /СУБЗУТ/ може да се определи като стратегически инструмент, който определя мястото и ролята на политиката по БЗР сред другите политики в МВР. Ето защо тя се разработва от висшето ръководство и следва да бъде неразделна част от общата система за управление на ведомството. При добре разработена СУБЗУТ (каквото не е случаят в МВР), това създава една саморегулираща се система за управление, която гарантира развитие на МВР по спирала нагоре. Приоритетното поддръждане на целите на политиката се основава на преценката за баланса между изискванията на нормативните актове, големината на риска и ресурсите, с които разполага институцията. Тъй като работодателят има най-голямата отговорност за безопасността и здравето при работа, той определя и политиката за безопасност на труда и публично подкрепя всички, които работят за нейното изпълнение. Съвместно с административното ръководство, той осигурява и назначава компетентни работници и служители на всички нива, които да отговарят, съветват и консултират по всички въпроси, касаещи БЗР. Той осигурява оценката на риска да бъде цялостна и с необходимото качество, системите за защита - в изправност за действие, оборудването за извънредни ситуации - в наличност и на определените за целта места, и др. Той организира и контролира годишния отчет на изпълнението на политиката за БЗР. Създаването на Комитетите и групите по условия на труд става част от процеса на интегриране на работниците и служителите в цялостната политика по безопасност и здраве при работа. Всъщност, това е форма на социално партньорство, при която се разчита на прекия интерес на работещите да мислят за своята безопасност и здраве при работа, едновременно със съдействието и вменената законова отговорност на работодателя. Разбира се, тази идея е подкрепена и нормативно със създаването на Закона за здравословни и безопасни условия на труд. В доклада автора аргументира тезата, че за да се гарантира доброто управление на човешките ресурси в МВР е необходимо да се гарантират здравословните и безопасни условия на труд, а основен инструмент за това са комитетите и групите по условия на труд, които съществуват, но не функционират ефективно. В доклада са отправени предложения за подобряване ефективността и взаимодействието между работодателя и представителите на служителите в МВР.

**КЛЮЧОВИ ДУМИ:** условия на труд, МВР, безопасни условия на труд, развитие, нормативна рамка

## WORKING CONDITIONS - A KEY FACTOR FOR DEVELOPMENT OF THE MINISTRY OF INTERIOR

Dimitar Popov

*ABSTRACT: The continuous improvement of management regarding healthy and safe working conditions is an integral part of the policies for costs' reduction and increase the efficiency of the work. The Occupational Safety and Health Management System (ASHMS) can be defined as a strategic tool that defines the place and role of Healthy and Safe working conditions' policy among other Mol policies. It is therefore being developed by senior management and should be an integral part of the overall management system of the institution. Well-developed System for management of health and safety working conditions (which is not the case in the Mol), creates a self-regulating management system that ensures the development of the Mol – it is upwards spiral. The prioritization of policy's objectives is based on the assessment of the balance between regulatory requirements, the magnitude of the risk and the resources at the disposal of the institution. Mol as employer has the highest responsibility for safety and health at work and also is obliged to define the safety policy and publicly supports to all those who work on its implementation. In the report, the author argues that in order to ensure the good management of human resources in the Ministry of Interior, it is necessary health and safety at work to be guaranteed and the main instrument are the working groups and committees for working conditions which exist, but do not function effective. The report makes suggestions for improving the efficiency and interaction between the employer and the representatives of the employees in the Ministry of Interior.*

*KEY WORDS: working conditions, Ministry of Interior, safe and healthy working conditions, development, legislation*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Здравословните и безопасни условия на труд /ЗБУТ/ са едно от основните човешки права. Още през 1948 Организацията на обединените нации прокламира правото на всеки човек да работи при справедливи и благоприятни условия на труд. Това право се защитава и от Международната организация на труда, която от своето създаване досега е посветила на този въпрос 23 конвенции и 22 препоръки.

Универсално значение сред актовете на Международната организация на труда, защитаващи осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд, има Конвенция № 155 от 1981 г., касаеща безопасността и хигиената на труда и производствената среда и Препоръка №164 за нейното приложение. Тази конвенция изисква всяка страна да разработи, да осъществява и периодически да актуализира националната политика в областта на безопасността на труда, хигиената на труда и производствената среда, която да съответства на националните условия и практики и да бъде съгласувана с представителните организации на работни-





ците и служителите и на работодателите. Основната цел на тази политика трябва да бъде предпазването от нещастни случаи и увреждане на здравето, възникващи в резултат на работата, по време на работата или свързани с нея, като се намалят до минимум, доколкото това е обосновано и практически осъществимо, причините за опасностите, присъщи на производствената среда. В изпълнение на мерките за подобряване ЗБУТ е приета Стратегия на Европейския Съюз за здравословни и безопасни условия на труд за периода 2014-2020 година.

## **НАЦИОНАЛНА ЗАКОНОВА И ПОДЗАКОНОВА НОРМАТИВНА БАЗА**

Многопластовите изискванията на Международната организация на труда към провеждането на национална политика по ЗБУТ налагат също така многопластова национална нормативна база. В Република България законовите нормативни актове, имащи отношение към здравословните и безопасни условия на труд са следните:

- Кодекс на труда.
- Закон за здравословни и безопасни условия на труд /ЗЗБУТ/.
- Кодекс за социално осигуряване.
- Закон за инспектиране на труда.

Десетки са подзаконовите нормативни актове – наредби, постановления, правилници, които регламентират правилата за ЗБУТ. Само на основание ЗЗБУТ са издадени 12 наредби. В стратегически документи също се поставят мероприятия за подобряване здравословните и безопасни условия на труд в Република България. Такива са Националната програма за развитие „България 2020“, Национална програма по безопасност и здраве при работа (НПБЗР) 2016-2018. В разнообразието от правила, регламентирани от многобройните актове, може да се систематизират някои основни положения.

## **ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА РАБОТОДАТЕЛИТЕ.**

Преди всичко работодателят трябва да създаде условия, доколкото това е обосновано и практически осъществимо, работните места, машините, съоръженията и процесите, които са под негов контрол, да са безопасни и да не застрашават здравето на работниците и служителите, а когато е необходимо – да предостави съответните защитни облекла и средства, за да се предотврати възникването на злополуки или вредни въздействия върху здравето. За тази цел работодателите трябва да разработят политиката на организацията в областта на безопасността и хигиената на труда, конкретните мерки, чрез които се материализира тази политика, както и отговорностите на различните длъжности за тяхното изпълнение. Работодателите трябва да направят тази политика достояние на всеки от персонала на език, достъпен за него.



Задължение на работодателя е, преди да допусне работника или служителя до работното място, да провери неговите знания и умения за работа в съответствие с правилата и изискванията за безопасна работа. Той не може да допусне до работното място лица без необходимите знания и умения, които се предвиждат в правилата за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд.

Освен това работодателите са длъжни да осигурят условия за оказване на първа помощ при възникването на аварии и на трудови злополуки, когато има повишен риск за такива. Те трябва да осъществяват контрол върху микроклимата, както и да регистрират всички данни по безопасността и хигиената на труда.

### **ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА РАБОТНИЦИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ.**

За да постигне задоволително равнище на безопасността и хигиената на труда, трудещите се трябва да полагат разумна грижа за своята безопасност и безопасността на другите лица, която може да бъде поставена под заплаха в резултат на техните действия или бездействие по време на работа. Те трябва да спазват инструкциите, които са предвидени за осигуряване на ЗБУТ и процедурите в областта на техниката на безопасност и хигиената на труда. Работниците и служителите са длъжни правилно да ползват устройствата по техника на безопасност и защитните средства и да не ги повреждат. Задължително е на работниците и служителите да се предоставя по достъпен начин на необходимата информация във връзка с осигуряването на ЗБУТ. Те също трябва да предоставят обратна информация, като незабавно информират своя непосредствен ръководител за всяка ситуация, която според тях може да представлява опасност и да съобщават за всеки нещастен случай или за всяко увреждане на здравето, възникнало в трудовия процес или във връзка с него. Работникът има право да откаже изпълнение или да преустанови работата, когато възникне сериозна и непосредствена опасност за живота или здравето му. "Сериозна" означава настъпването да е твърде вероятно, "непосредствена" означава настъпването на събитието да е предстоящо.

Работниците и служителите задължително трябва да се инструктират по безопасността на труда, да се обучават и да полагат изпит правилата за здравословни и безопасни условия на труда. Инструктажът на работниците и служителите по правилата на безопасността, хигиената на труда и противопожарната охрана има пет основни форми: начален, на работното място, периодически, ежедневен и извънреден.

### **ПРАВА И ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА РАБОТНИЦИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ В КОМИТЕТИТЕ ПО ЗБУТ.**

В националната нормативна база специално внимание се отделя на назначаването на представители на работниците и служителите в службите по техника



на безопасността и на създаването на комитети на трудещите се по ЗБУТ или на съвместни комитети по ЗБУТ, изградени на паритетни начала. Представителите в службите по безопасността и хигиената на труда, както и другите представители на работниците и служителите, имат право да получат съответната информация и консултации по въпросите на безопасността и хигиената на труда, за разработваните и осъществяваните мероприятия, планирането на промени в трудовите процеси или в организацията на труда. Трябва да им бъдат осигурени условия да правят своите анализи на основните фактори за аварията, злополуките и професионалните заболявания, да имат възможност да сътрудничат при приемането на решения за ЗБУТ. Необходимо е да имат достъп до всички работни места и възможност да обсъждат с останалата част на персонала въпросите по ЗБУТ, като в разумни предели използват заплатеното работно време за изпълнение на своите функции. Представителите на работниците и служителите трябва да имат възможност да сътрудничат в преговорите, които се провеждат в предприятието по въпросите на ЗБУТ и да бъдат защитени от уволнение или от други неблагоприятни за тях мерки, когато изпълняват своите функции.

За да могат да упражняват ефективно своите права, представителите на работниците и служителите трябва да получават подготовка в областта на ЗБУТ.

## **ОРГАНИЗАЦИОННИ И ТЕХНИЧЕСКИ МЕРКИ ЗА ЗБУТ**

Мерките, които трябва да се вземат за ЗБУТ, приоритетно са насочени към предотвратяването на риска за живота и здравето или оценка на риска, който не може да бъде предотвратен. Задължителна е борбата с риска при източника на възникването му, както и приспособяване на условията на труд към индивида, с цел намаляване и премахване на вредното им влияние върху неговото здраве. Резултатите от оценката на риска се нанасят в паспорт на работното място, който се представя ежегодно в Инспекцията по труда. Оборудването трябва да бъде подходящо за извършваната работа, така че да не застрашава здравето и безопасността на работещите, да се поддържа и да се ремонтира своевременно през целия период на използването му и след въвеждането му в експлоатация. Трябва да се заменят опасните производства, работно оборудване, инструменти, вещества, суровини и материали с по-малко опасни, да се означат със знаци и сигнали съществуващите опасности и източниците на вредни за здравето и безопасността фактори.

За тези, които обслужват машини, съоръжения и технологичните процеси с повишена опасност, се предвижда статутът на правоспособността. Това означава, че до работните места се допускат само лица, които имат специални познания за работа на съответните машини, съоръжения и технологични процеси. Тези специални познания се удостоверяват със специално свидетелство. Редът за тяхното придобиване се урежда със специални наредби. Работодателят е длъжен да възложи извършването на такива работи само на лицата, притежаващи такава пра-

воспособност. Специално работно облекло и лични предпазни средства се предоставят на работниците и служителите, които работят със или при опасни или вредни за здравето или живота машини, съоръжения, течности, газове, стопени метали, нажежени предмети и други подобни. Това са каски, антифони, очила, маски, щитове, облекла, ръкавици, обувки и други. В зависимост от постоянно-то съществуване или периодичността на извършваните опасни дейности и риска от възникване на аварии, специалното работно облекло и личните предпазни средства се използват постоянно, периодично или аварийно. Работодателят не допуска до работа работници или служители, които са без предвидените за вида работа защитни средства и специални работни облекла. С предимство трябва да се използват колективни средства за защита пред личните предпазни средства.

За стимулиране осигуряването на по-добри условия за труд, са предвидени митнически и данъчни облекчения за вноса и закупуването на лични предпазни средства, средства за колективна защита, контролно-измервателни средства, средства за сигнализиране и маркировка за осигуряване на ЗБУТ, на учебни пособия и материали за специализираното обучение по здравословни и безопасни условия на труд

Безплатната предпазна храна и противоотровите имат едно основно предназначение – да неутрализират вредното въздействие на работната среда върху здравето и работоспособността на работниците и служителите, което не може не може да се отстрани с помощта на специалното работно облекло и личните предпазни средства. Тя се предоставя на работещите в производства, видове работи и работни места, свързани с вредни за здравето фактори. Освен безплатна храна, в зависимост от конкретните вредности на производствената среда на работниците и служителите се предоставят и специфични противоотрови..

Ограничаването на продължителността на работата във вредна или опасна среда е едно от съществените средства за ограничаване на вредното въздействие на производствената среда върху здравето и работоспособността на работниците и служителите. Законът предвижда ограничена продължителност на работата във вредна или опасна среда. Тя се постига чрез установяване на намалено работно време и чрез определяне на максимален брой години за работа при дадените условия. След тяхното достигане съответния работник или служител задължително се премества на друга подходяща работа, където не е изложен на същите опасни фактори. Допълнителният платен годишен отпуск също така може да се разглежда като едно от средствата за намаляване на вредното въздействие на производствената среда. Работник или служител, който работи във вредни за здравето условия или за работа при специфични условия, има право на допълнителен платен годишен отпуск, не по-малко от 5 работни дни. Служителите и работниците се осигуряват задължително за професионално заболяване и трудова злополука, като осигурителните вноски са за сметка на работодателя. Размерът на тези вноски се определя в зависимост от степента на професионалния риск.



Дейността по създаването на здравословни и безопасни условия на труд е толкова по-ефективна, колкото по-умело се съчетават законовите и подзаконовите изисквания в тази област, сътрудничеството между правителството и представителните организации на работодателите и на трудещите се и икономическите форми на въздействие върху работодателите.

## **СПЕЦИФИЧНА НОРМАТИВНА БАЗА В МВР**

Нормативната база в МВР е специфична и общите (национални) подзаконовни нормативни актове се прилагат в МВР в случаите, когато липсва съответен подзаконен акт, издаден на основание Закона за МВР.

Освен Закона за МВР, в областта на ЗБУТ действат следните специални за МВР подзаконовни актове:

1. МЗ № 81213-12/04.01.2017г. относно учредяване и възстановяване състава на комитетите и групите по условия на труд в структурните звена на МВР.
2. Правила за организацията и дейността на Съвета по условия на труд в Министерството на вътрешните работи (Пер.№ Из-389/08.03.2010 г.).
3. Наредба № 81213-904/30.07.2015 г. за определяне условията и реда за предоставяне на безплатна храна на служителите на министерството на вътрешните работи за извършване на дейности, свързани със специфичния характер на труда на служителите, и на ободряващи на питки на служителите, полагащи труд през нощта от 22.00 до 06.00 ч.;
4. МЗ № 81213-57/09.01.2017г. относно, определяне на размера по горната наредба;
5. МЗ № Из-2269/ 2006г. Относно ред за провеждане на профилактични прегледи на очите и осигуряване на средства за корекция на зрението на работещи с видеодисплеи служители на МВР;
6. Наредба № 81213-776 от 29 юли 2016 г. за реда за организацията и разпределянето на работното време, за неговото отчитане, за компенсирането на работата извън редовното работно време, режима на дежурство, времето за отдых и почивките на държавните служители в Министерството на вътрешните работи;
7. Наредба № 5 от 11.05.1999 г. за реда, начина и периодичността на извършване на оценка на риска;
8. Постановление на МС № 235 от 31 юли 2014 г. за определяне на условията за изплащане и размерите на допълнително възнаграждение за работа при специфични условия на държавните служители в Министерството на вътрешните работи;
9. Методология за оценка на професионалния риск за здравето и безопасността при работа в структурите на МВР, утвърдена с МЗ № 81313-770/ 07.06.2017г.;

Регламентираните по този начин нормативни изисквания следват националните такива, като се съобразяват със спецификата в дейността на МВР. Поради сложната система от много и разнообразни структури и необходимостта от специфични мерки, политиката във ведомството е да се разчита изключително много на залегалото и в националната нормативна база сътрудничество между ръководството и служителите при определяне здравословни и безопасни условия на труд. Поради тази причина е създаден Съвет по условия на труд /СУТ/, а в структурите на МВР са изградени Комитети по условия на труд /КУТ/ или Групи по условия на труд /ГУТ/.

10. Наредба № 3 от 28.02.1987 г. за задължителните предварителни и периодични медицински прегледи на работниците

### **СЪВЕТ, КОМИТЕТИ И ГРУПИ ПО УСЛОВИЯ НА ТРУД В МВР**

Съветът по условия на труд в МВР (СУТ-МВР) е колективен съвещателен орган към министъра на вътрешните работи за консултиране на ръководството на МВР при осъществяване на държавната политика за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на работните места и координиране на дейностите по прилагане на ежегодната национална програма по безопасност и здраве при работа в структурите на МВР. Създаден е със заповед на министъра на вътрешните работи през 1997 г. Дейността на този Съвет е в две основни направления:

- консултиране на ръководството на МВР по проблемите, свързани с осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд на служителите и изготвяне на предложения за решаването им;
- координиране, консултиране, обучение и методическо ръководство на органите по здраве и безопасност в структурите на МВР.

Съветът организира дейността си в съответствие с разпоредбите на Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ) и Правилата за организацията и дейността на Съвета по условия на труд в Министерството на вътрешните работи (Пер.№ Із-389/08.03.2010 г.). Съветът по условия на труд се състои от председател, заместник-председател, секретар и равен брой представители, определени от ръководството на МВР и на синдикалните организации в МВР” – извадка от официалния сайт на МВР.

Поради сложната система на МВР, както вече отбелязахме, освен СУТ, съгласно чл. 27, чл. 28. чл. 28,б, „а“ от ЗЗБУТ с / последната/ заповед на министъра на ВР, № 81213-12/04.01.2017г. относно учредяване и възстановяване състава на комитетите и групите по условия на труд в структурните звена на МВР, са създадени или възстановени, КУТ-ГУТ, в зависимост от числеността на структурите, които подпомагат СУТ-МВР в дейността му, като се грижат за здравословна и безопасна среда на труд на местно ниво.



Дотук всичко изглежда нормално, но далеч не е така. Схемата по която функционира МВР по отношение на изпълнение на ангажиментите си по ЗЗБУТ обаче, е без аналог, тя е напасвана в „движение“ поради широко „скроения“ ЗЗБУТ, като е дадена свобода за конфигуриране на форматите в зависимост от структурата и реалните възможности на предприятието, в случая ведомството МВР. Следвайки логиката на законодателя по отношение на ЗБУТ, тук отново би следвало да отчетем, съществената разлика между предприятие /ведомство/ с единствена структура или няколко клона дори в различни градове в страната и съпоставим със сложната организация на МВР, състоящо се от много и различни по вид структурни единици. **Министерство-сграда, ГД 4 на брой, СОБТ, ОДМВД 28 областни, във всяка от които РУ около 140 към които и още толкова ПУ, СДВР с 9 РУ към някои от които и ПУ, 28 ОУПБЗН със съответните РСПБЗН, 8 РДГП със съответните ГПУ, както и 15 административни дирекции, 3 института и АМВР към които и 3 ЦССП.** Всички те подчинени на един или няколко работодатели. Към това разбира се трябва да добавим и различните три вида статут на служителите в МВР, където общата картина придобива още по сложен вид. В голяма степен можем да кажем, че цялостната дейност на МВР по отношение на БРС функционира на самотек и формално на хартия, с почти нулев резултат, далеч от философията на закона и в абсолютна противоположност от очакванията на служителите.

## СТАТИСТИЧЕСКИ И ЕМПИРИЧНИ ДАННИ И АНАЛИЗ

През 2016 г. трудовите злоупотреки в МВР са следните и съпоставянето им с общия брой трудови злоупотреки в Република България са представени в таблица 1.

Таблица 1. Трудови злоупотреки в МВР и в Република България

| Загинали и пострадали при изпълнение на служебни задължения служители |            | % от общия брой служители | % на заетите лица в България, претърпели трудова злоупотрека |
|-----------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Лека телесна повреда                                                  | 173        | 3,81                      |                                                              |
| Средна телесна повреда                                                | 125        | 2,75                      |                                                              |
| Тежка телесна повреда                                                 | 1          | 0,02                      |                                                              |
| Загинал (починали) служители                                          | 3          | 0,07                      |                                                              |
| <b>ОБЩО</b>                                                           | <b>302</b> | <b>6,65</b>               | <b>0,82</b>                                                  |
| Пострадали в резултат на неправомерно поведение на граждани           | 128        | 2,82                      |                                                              |

Калкулациите в таблица 1 са спрямо 45 414 служители в МВР към 31.12.2016 г. и 3 463 000 заети лица в икономиката на страната [8] с регистрирани 2848 трудови злоупотреки. Травматизмът сред служителите на МВР е над **8 пъти повече от**

**средното за страната.** Огромната разлика показва, че освен като високорискова, професията на служителите в MBP не е достатъчно добре обезопасена. Примерът с големия процент пострадали от неправомерно поведение на граждани – над 40 % е показателен за липсата на адекватни мерки и последиците от това: правната система от мерки за осигуряване неприкосновеност на полицейските служители от посегателства на нарушители е неефективна и е необходимо да бъде променена.

В Списъка за професионални заболявания липсват типичните за системата на MBP последици за организма в резултат излагането на стресови фактори. Пожарникарите липсват сред примерите за професии, подложени на действието на аерозоли, газове, дим и пари. Съгласно чл. 56, ал.1 от Кодекса за социално осигуряване, професионална болест е заболяване, което е настъпило изключително или предимно под въздействието на вредните фактори на работната среда или на трудовия процес върху организма и е включено в Списъка на професионалните болести, издаден от Министерския съвет по предложение на министъра на здравеопазването. Изискването заболяването да е включено в списъка, автоматично изключва полицаите и пожарникарите от гражданите, подложени на професионални заболявания. В ал.2 на същия член се дава възможност за признаване като професионална болест и на други видове заболявания, но връзката на конкретно заболяване с обичайната дейност на служителите може да бъде доказана много трудно, което прави алинеята неприложима.

За да добием реална представа за резултата от функционирането на настоящата система по ЗБУТ в MBP, както и установяване познаването на системата за осигуряване здравословни и безопасни условия на труд и нейната ефективност проведехме анкета с 11 въпроса сред членове на СФСМВР. В рамките на 4 дни бяха отговорили 244 служители на MBP. Резултатите от емпиричното изследване са следните:

- Известно ли ви е какво означава и каква е функцията на СУТ-MBP и КУТ?  
Да -175 (71,70%);      Не - 69 (28,30%).
- Смятате ли, че СУТ и КУТ работят ефективно?  
Да – 8 (3,30%);      Не – 111 (45,50%);      Отчасти – 60 (24,60%);  
Не мога да преценя – 65 (26,60%).
- Смятате ли, че материалната база и климат на работното ви място отговарят на нормативно-регламентираните изисквания ?  
Да – 8 (3,30%);      Не – 185 (75,80%);      Отчасти – 51 (20,90%).
- Кога е направен последния ви профилактичен преглед от работодателя?  
Последната 1 година – 71 (29%);      Преди 1-2 години – 41 (17%);  
Преди 2-3 години – 22 (9%);      Преди 3-5 години – 23 (9%);  
Преди повече от 5 години – 30 (12%);      Никога – 57 (23%).





- Провеждано ли ви е обучение и/или инструктаж по безопасност и здраве при работа в съответствие със заеманата длъжност?

Да – 94 (39%);                      Не – 150 (61%).

- Определете степента на влияние на следните фактори върху здравословните и безопасни условия на труд

|                                        | <b>Изключително силно</b> | <b>Силно</b> | <b>Слабо</b> | <b>Не оказва влияние</b> |
|----------------------------------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------------------|
| Взаимоотношения служител-служител      | 93                        | 90           | 40           | 21                       |
| Взаимоотношения служител - ръководител | 117                       | 85           | 34           | 8                        |
| Стрес на работното място               | 182                       | 53           | 8            | 1                        |
| Качество на оборудването               | 133                       | 62           | 45           | 4                        |
| Наличие на лични предпазни средства    | 139                       | 48           | 45           | 12                       |
| Работна среда                          | 151                       | 55           | 32           | 6                        |

- Смятате ли, че патрулните и служебни автомобили, в които се превозват задържани лица, осигуряват необходимата защита на служителите от наранявания и зарази?

Да – 5 (2%);                      Не - 221 (91%);                      Отчасти – 18 (7%).

- Преживявали ли сте трудова злополука

Да – 64 (26%);                      Не – 180 (74%).

- Смятате ли, че сградата в която работите отговаря на изискванията за пожарна безопасност, евакуация и достъпност?

Да – 95 (39%);                      Не – 149 (61%).

- От колко време работите в МВР?

Под 1 година    - 5 (2%);                      1-3 години – 6 (2%);                      3-5 години – 19 (8%);  
6-10 години – 59 (24%);                      11-15 години – 54 (22%);                      16-20 години - 53 (22%);  
21-25 години – 30 (12%);                      над 25 години – 18 (7%).

- Къде работите?

Национална полиция или ОДМВР – 127 (52%);

Гранична полиция – 48 (20%);

ГДБОП – 1 (0%);

НИК, Миграция, ИП-МВР и др – 11 (5%);

ПБЗН – 31 (13%);

ДНС112 24 (10%);

Неотговорили – 2 (1%).

При анализа на резултатите следва да се има предвид, че участниците в анкетата са членове на синдикална организация, т.е. културата им по отношение здравословните и безопасни условия на труд може да бъде определена на по-високо ниво от средното за МВР. В анкетата са взели участие основно служители с професионален опит над 3 години, които са запознати с условията на труд в МВР и достоверността на отговорите им е висока. От изнесените емпирични данни прави впечатление високият процент незапознати с функциите на СУТ и КУТ в МВР, откъдето естествено следва преобладаващото мнение, че тези организации не работят ефективно.

По отношение конкретните мерки за здравословни и безопасни условия на труд 3/4 от анкетираните считат, че не отговарят на нормативно изискващите се. Голям е броя на несъответствията с изискванията за пожарна безопасност и защита, но най-висок е процента служителите, считащи служебните автомобили за опасни (над 90%). Прави впечатление процента служители с отговори, че са преживели трудова злополука (26%). Процентът е много по-висок от процента в официалната статистика по таблица 1, включително ако данните за една година (2016) се умножат по годините трудов стаж на участниците в анкетата. Това показва, че голям брой от служителите не регистрират преживените от тях леки трудови злополуки. Този извод се потвърждава и от отношението на леките телесни повреди към останалите в таблица 1. Невисоката разлика – 173 към 128 показва, че голяма част от леките телесни повреди не се регистрират, т.е. служителите предпочитат да не преминават сложната бюрократична процедура по регистрацията им.

По отношение на провеждане на профилактични медицинските прегледи на служителите, анализа не може да бъде всеобхватен. За такъв е необходимо да бъде зададен допълнителен въпрос на всеки отговорил на въпрос по т /4. от анкетата/, за да конкретизира на каква възраст е служителя. Заложено условие за провеждане на профилактични медицински прегледи в законодателството изисква; „1. един път на пет години – за работещите на възраст от 18- до 40-години, и един път на 3 години – за работещите на възраст над 40-години.“ Все пак единственото заключение което може да се направи е, че на всеки четвърти анкетиран не е правен никога профилактичен преглед. Освен профилактичните медицински прегледи, в законодателството съществува и изискване за провеждане и на препоръчителните прегледи по Наредба 3/1987 г. В Приложение 3 на наредбата, има описани и препоръчителни прегледи и изследвания. Въз основа на оценката на риска, службата по трудова медицина може да препоръча организирането и на такива прегледи за работещите. Поради сложната структура на МВР и големия числен състав, сериозен проблем е липсата на достатъчно служители във ВСТМ (Ведомствена служба трудова медицина, в момента 2-ма на щат) и поради тази липса не може да се направи един обстоен анализ и оценка на риска на работните места в МВР.

Стресът представлява най-силен фактор, влияещ върху здравословните и безопасни условия на труд. Този фактор въобще не се отчита в МВР. Отговора от анке-



тата потвърждава извода, че е необходимо заболявания в резултат на стреса да бъдат признати за професионална болест в МВР.

## ПРЕПОРЪКИ

Както се убедихме, темата за здравословните и безопасни условия на труд е от изключителна важност и широка приложимост във всички сфери на икономическия живот в страната. Освен това тя е доста абстрактна, що се отнася до огромната нормативна база в тази посока. Не случайно съществува термин „да се изгубиш в документи“, тук той важи в пълна сила. В сферата на МВР обаче, се налага да пречупим този общ модел и терминология, описан по-горе и използван в законодателството по отношение на ЗБУТ, като излезем от областта на производствените процеси, а за сметка на това навлезем в областта на услугите, а именно услугата „сигурност“, продуктът който „произвежда МВР. Интегрирането на дейността по безопасност и здраве при работа като елемент на цялостната политика на ведомството, представлява основен подход за успешно прилагане на съвременните стандарти, за осигуряване на устойчиво развитие и ефективност. За разлика от производствените дейности, във фабриките и предприятията, в МВР рисковете пред които са изправени служителите на ведомството са „специални“. Спецификата на самата дейност извършвана от служителите на МВР, по специално от тези пряко ангажирани с изпълнение на основните дейности по закон, предполагат нарочно навлизане в рискова среда и поемане на съответните рискове. Тук идва момента на добрата подготовка и обучение, както професионална така и по безопасна работа, задължително и с достатъчно кадрово обезпечение на някои особено рискови дейности като, пожарогасенето, задържането на опасни лица, работата с тълпи на открито при охрана на масови мероприятия, обезвреждането на взривни устройства, както и при провеждането на всички видове спасителни операции при катастрофи, природни бедствия и аварии....

В тази връзка е необходимо, изработване на цялостна стратегия специално за МВР, по отношение на БРС безопасна работна среда, поради сложната си структура и специфичен характер на дейността си. Разбира се всичко е свързано с изразходване на финансов ресурс. Колкото и средства да са нужни, правилния подход е в инвестирането в обучение на служителите, за да бъдат сведени до минимум поеманите рискове за живота и здравето им. За съжаление през последните 15-20 години, най-чуваната реплика от ръководителите в МВР е „НЯМА ПАРИ“. А някой замисля ли се колко струва човешкия живот ? Нима не е важна мотивацията на служителите подплатена от грижата на работодателя за тях ?

Важен принцип за осъществяване на политиката по безопасност и здраве при работа е информирането, консултирането и съгласуването на действията по осигуряването на безопасни и здравословни условия на труд с работещите или техните представители. Ето защо е необходимо да има създадени и работещи СУТ,

КУТ-ГУТ. След тяхното създаване идва ред на най-важната част, обучението. Обучение /първоначално - присъствено и периодично - дистанционно/, което да отговаря на нуждите на ведомството, бъде извършено отговорно от компетентни лица, което да бъде обезпечено финансово. Едновременно с това обаче за да бъде реализиран труда им е необходимо, те да следват ясен и опростен модел на функциониране. Фирмената политика е поетият и деклариран ангажимент от ръководството на предприятието за реализиране на глобални и конкретни цели в областта на безопасността и здравето при работа. Тя трябва да бъде конкретно формулирана и на тази основа да бъде създаден механизъм за нейното реализиране. Целесъобразно е да бъдат предвидени форми за наблюдение и периодично отчитане на изпълнението ѝ, както и да бъдат анализирани причините за пропуски в дейността, като се прилагат ефективни мерки за защита и постигане на определените цели.

Да се актуализира в съответствие със съвременните условия системата за физическа неприкосновеност на полицейските служители. Необходимо е включване на типичните за полицаите и пожарникарите заболявания, каквито са стресогенните заболявания, в Списъка на професионалните болести.

Необходимо е да се даде на СУТ-MBP правото да предлага мерки, дори и санкционни спрямо ръководители на структури със занижени и лоши условия на труд, както и за немарливо или формално изпълнение на задълженията. Да има правото да изисква от министъра подобряване на тези условия и да може да предлага санкция и спрямо ръководството от Министерството на труда и социалната политика. ЗБУТ е единен нормативен документ за ВСИЧКИ работодатели и MBP като такъв не бива да прави изключение.

Целесъобразно е решенията на СУТ-MBP да бъдат задължителни за изпълнения от работодателя, който също да е преминал обучение по ЗБУТ.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В заключение можем да кажем, че в основата на добра и успешна безопасна работна среда в MBP, от огромно значение е да се възприеме без резерви нуждата от един гъвкав и приложим модел във ведомството по отношение на условията на труд. Проведени са редица изследвания в тази насока които без съмнение доказват връзката между благоприятната среда и производителността на труда, тъй необходима за всеки работодател. Без наличие на модерна система за управление на труда, чрез отвеждане на вредните влияния от работния процес не можем да говорим за здраве и безопасност при работа.

Със сигурност този доклад би могъл да бъде по-компетентен и много попълнен. Важно е да уточним, че е изготвен от лица, служители на MBP членове на настоящия СУТ-MBP, реално в среда без откъсване от работния процес и НЕ



преминали задължително обучение по ЗБУТ. А това обучение е важно, не само заради прекалено голямата и сложна нормативна база, а и заради правилното и прилагане. Свеждането на риска от опасностите за живота и здравето на служителите в МВР е отговорна задача, подценяването на която води до понижена работоспособност, мотивация, а доста често има и непоправими последици, от които никой няма полза.

Въпреки всичко категорично можем да кажем, че СУТ-МВР започва своето възраждане, след появяването на СФС МВР, /от 2009г./. До тогава този орган във всичките му разклонения е съществувал на хартия. И въпреки многократните усилия и положен труд този орган остава безгласен – „един консултативен орган, представящ на ръководството статистика“ !

Ние сме решили това да се промени. СУТ-МВР трябва да изпълнява и реално да контролира заложените нормативни изисквания на ЗБУТ, по отношение на гъвкава организация, чрез специално разработена за МВР система, обучение, инструктажи, медицински прегледи, консултиране и диалог в полза на служителите !

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Сайта: ***www.mlsp.government.bg***
2. ***Конституция на Република България***, обн. ДВ, 1991, бр. 56
3. ***Закон за здравословните и безопасни условия на труд***, обн. ДВ, 1997, бр.124
4. ***Кодекс на труда***, ДВ, 1992
5. ***Официален сайт на МВР-раздел СУТ***.
6. ***Наръчник за надграждащо обучение на представителите в комитетите и групите по условия на труд. Кирил Бинев-КТ Подкрепа***
7. ***Списък на професионалните болести***. Приложение към член единствен на ПМС № 175 от 16.07.2008 г. (Обн., ДВ, бр. 66 от 25.07.2008 г.)
8. Сайт ***http://www.noi.bg/aboutbg/st/statistic/304-tzpb/infotz***.
9. ***Статистически справочник***, Демография, икономика и социално осигуряване 2016 г. Национален осигурителен институт, 2017 г.
10. ***Стратегия на Европейския Съюз за здравословни и безопасни условия на труд*** за периода 2014—2020 година.
11. ***Национална програма по безопасност и здраве при работа*** (НПБЗР) 2016-2018.

## **СТАНДАРТИЗАЦИЯ В КРИМИНАЛИСТИКАТА – ГАРАНЦИЯ ЗА ПО-ВИСОКО КАЧЕСТВО НА УСЛУГАТА „СИГУРНОСТ”**

д-р инж. Надя Емилова Рангелова (а) и д-р Албена Володиева Предоева (б)

(а) Тел.: 0888699675; E-mail: nadya.rangelova@gmail.com

(б) Тел.: 0898728700; E-mail: predoeva@yahoo.com

*РЕЗЮМЕ: Доверието на гражданите в институцията МВР е сригато. Те виждат неподлежаща на контрол „битова престъпност”, липса на превенция и разкриваемост на обири, кражби и грабежи и най-вече симптома на „липсващата и не-работеща институция”. Една от основните дейности на МВР е разследването на престъпленията. Изготвянето на експертизи е съществен елемент, осигуряващ разкриването им. Но представянето на експертните заключения в срок и в съответствие само с добрите лабораторни практики вече не е достатъчно. Все по-тясното сътрудничество между правоприлагащите органи на страните от ЕС и засиления обмен на информация при предотвратяване, разкриване и разследване на престъпления налага изграждането на Европейско научно пространство и развиване на криминалистичната инфраструктура. Република България като страна от ЕС е задължена да отговори на изискванията на стандартизацията на всички структури, предоставящи услуги, свързани с криминалистиката. В доклада ще бъде разгледана необходимостта от стандартизацията и акредитацията в областта на криминалистиката – от огледите на местопроизшествията до представяне на експертното заключение в съда, като неизбежен и много важен процес както в европейски, така и в международен план. Ще бъдат анализирани възможностите за уеднаквяване на изискванията даващи възможност за по-голям контрол върху отделните елементи и дейности, което от своя страна ще доведе до по-високо качество на предлаганата услуга.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: стандартизация, акредитация, сертифициране, криминалисти, услуга „сигурност”, Европейска криминалистика*

## **STANDARDIZATION IN CRIMINALISTICS - GUARANTEE FOR THE HIGHER QUALITY OF THE SECURITY SERVICE**

Nadya E. Rangelova, PhD and Albena V. Predoeva, PhD

*ABSTRACT: The report will look at the need for standardization and accreditation in the field of forensic science, from scene of crime to presenting expert conclusion in court, as an inevitable and very important process both at European and international level. The possibilities of alignment of the requirements will be analyzed, allowing for greater control over the individual elements and activities, which will lead to a higher quality of the offered security service.*

*Key words: Standardization, accreditation, certification, forensic experts, security service, European forensic science.*



Доверието на гражданите в институцията MBP е сринато. Те виждат неподлежаща на контрол „битова престъпност“, липса на превенция и разкриваемост на обири, кражби и грабежи и най-вече симптома на „липсващата и неработеща институция“. Изследване на личното усещане за сигурност на българите през 2016 година, проведено от Фондация „Общество и сигурност“, показва, че 71 % от участвалите в допитването, не се чувстват сигурни за себе си и своите близки [1].

Според същото проучване все повече хора се страхуват от бездействието на институциите, но все пак MBP се ползва с най-голямо доверие по отношение на личната сигурност и безопасност в сравнение с другите отговорни институции. Все още е голям процентът от гражданите (над 30 %), които разчитат само на себе си, за да се чувстват сигурни. На практика гражданите не могат да се възползват ефективно от свободата си и упражняването на индивидуалните си права, възпрепятства се социалното развитие и се създава благоприятна среда за корупция и организирана престъпност. Според чл. 6, ал. 1, т. 3 на ЗМБП [11] една от основните дейности на MBP е разследването на престъпленията. Изготвянето на експертизи е съществен елемент, осигуряващ разкриването им. Не винаги обаче трудът, който експерт-криминалистите полагат, е видим за обществото. Вниманието в повечето случаи е фокусирано основно върху крайния резултат – законна, справедлива и обоснована присъда. Но за да бъде постановена такава присъда е необходимо безспорно доказване на фактите и обстоятелствата на извършване на престъплението чрез назначаването на съответните експертизи. Предизвикателствата пред сектор „Сигурност“ се променят. Съвременните тенденции към глобализация и особеностите на времето, в което живеем, дават отражение и налагат нови отговорности и придобиване на устойчиви и ключови компетенции. Все по-голяма става необходимостта от по-голяма информираност и засилено сътрудничество между разследващите и правоприлагащите органи на различните страни. В тази връзка представянето на експертните заключения в срок и в съответствие само с добрите лабораторни практики вече не е достатъчно. Все по-големи са усилията за уеднаквяване и стандартизиране на целия криминалистичен процес – от огледите на местопроизшествията до представяне на експертното заключение в съда.

Стандартизацията отдавна е доказала ефективността си за изграждане на доверие между търговските партньори. Тя играе основна роля в изграждането на единен европейския вътрешен пазар като спомага за премахването на техническите пречки в търговията. Общоприетата, единна употреба на стандарти в целия ЕС елиминира многообразието от разнородни национални модели и съотнася изискванията за сертификация и акредитация. Стандартите са документи, които се прилагат доброволно. Те стават задължителни, когато са позовани в нормативен акт или договор. Целта е постигането на максимална степен на оптимален ред на пазара. Когато се прилагат стандарти, се постига по-добра ефективност при производството на продукти и подобряване на услугите като се удовлетворяват в по-голяма степен очакванията на потребителите и клиентите. През последните години ЕС засилено работи за уеднаквяване на изискванията и формулирането на минимални критерии в областта на криминалистиката. В периода 2005 – 2009 година в общата правна рамка за ефективен



и бърз обмен на информация и сведения е създаден правно обвързващ документ относно задължителна стандартизация и акредитация на структури, предоставящи услуги във връзка с криминалистичните анализи и извършващи лабораторни дейности – Рамково решение 2009/905/ПВР на Съвета на Европа [2]. Този документ определя само основните изисквания, за да се гарантира високото ниво на защита при сътрудничеството между правораздаващите и правоприлагащите органи на държавите-членки на ЕС. Макар тези изисквания да имат задължителен характер за данните от автоматизирания трансграничен обмен, те се отнасят и за всички лабораторни дейности в областта на криминалистиката. Доброто качество на сравняваните чрез автоматизираната дактилоскопна система (AFIS) дактилоскопни данни и целостта на ДНК профилите се гарантира чрез поредица от мерки в съответствие на изискванията на EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания относно компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“ [3]. EN ISO/IEC 17025 е международен и европейски стандарт, определящ общите изисквания за организационната и техническа компетентност при извършване на лабораторна дейност. Той е възприет като приложим и за криминалистическите лаборатории от Европейската мрежа на криминалистичните институти (ENFSI) [4]. С него се гарантира качеството на изследванията и изготвянето на експертизи от компетентен персонал, който притежава необходимите съгласно чл. 144, ал. 1 от НПК специални знания, умения и способности, използва валидирани методи, калибрирани или проверени технически средства, като целият процес е документиран, идентифициран и проследим чрез съответната система за управление.

През 2011 година Съветът на Европа обсъжда и Проект 12391/1/11 на заключение за визията за европейската криминалистика до 2020 година, в т.ч. и създаване на Европейско научно пространство по криминалистика и развиване на криминалистична инфраструктура в ЕС [5]. Отчитайки засиленото сътрудничество между различни страни-членки и поставяйки си за цел създаването на безпристрастна, последователна и ефективна администрация, се предвижда да се работи с предимство в следните области:

- акредитация на криминалистичните институти и лаборатории;
- поставяне на минимални изисквания за компетентността на персонала;
- усвояване на добрите практики и прилагането им в ежедневната работа на криминалистичните институти и лаборатории;
- засилено участие в междулабораторни сравнения и изпитвания за пригодност на интернационално ниво;
- ефективни методи за създаване, поддържане и обмен на бази данни и други.

Акредитацията представлява официално признаване на техническата и организационна компетентност за изпълнението на конкретни дейности в съответствие със стандарти или технически регламенти. Тя е гаранция за висока степен на професионализъм, безпристрастност и нарастващо доверие в резултатите. Акредитацията може за е задължителна, когато законът я изисква за определени категории продукти и услуги. Когато няма специфично законодателство някои фирми търсят акредитация, за да предложат на пазара качествен и безопасен продукт или услуга. В ЕС ак-



редитацията се извършва от националните органи по акредитация, определени от правителствата съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 765/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9.07.2008 година [6]. Европейската правна рамка дава строг, хармонизиран подход на акредитацията в различните страни-членки. За РБългария националният орган по акредитация е Изпълнителна агенция “Българска служба по акредитация” (ИАБСА). Нейното устройство и дейност са регламентирани от Закона за акредитацията, извършвана от Българската служба за акредитация (<http://www.nab-bas.bg/bg>) [7]. Агенцията е пълноправен член и страна по Многостранно споразумение за взаимно признаване на схемите по акредитация за различни области, включително лаборатории за изпитване. на Европейската организация за акредитация (EA) (<http://www.european-accreditation.org/content/home/home.htm>) от 2001 година. А от февруари 2017 година тя е със статут на страна и по Многостранното споразумение на Международния акредитационен форум IAF (IAF MLA) за някои области. Стандартизацията и акредитацията са непрекъснати и трудни процеси. Макар че доказването на организационна и професионална компетентност е европейска тенденция, страните-членки са задължени да поемат сами публичните разходи, произтичащи от изпълнението на Рамково решение 2009/905/ПВР. На този етап мониторингът за изпълнение на задължението, произтичащо от това решение, е от страна само на ENFSI чрез ежегодно попълване на въпросници. Данните и проблемите, които криминалистичните лаборатории срещат, се обсъждат на срещите на Комитет по качество и компетентност към ENFSI.

През последните години уеднаквяването и стандартизирането на минималните критерии и изисквания в областта на криминалистиката са не само европейска, но и световна тенденция. През 2012 година бяха създадени и започнаха работа два технически комитета – международен ISO/TC 272 “Forensic science” [8] и европейски CEN/TC 419 “Forensic science processes” [9]. Предвижда се създаването на специализирани стандарти, които да обхванат целия процес – от огледите на местопроизшествията до изготвянето и представянето на експертното заключение. Това ще осигури организационен ред и контрол на дейността, ще улесни работния процес и взаимодействието между взаимносвързаните и взаимнозависимите структури. Научно-изследователският институт по криминалистика (НИК) – МВР е основно структурно звено съгласно чл. 37, ал 1, т. 10 от ЗМВР [11]. Той е специализиран за извършване на експертно-криминалистична дейност, научни изследвания в областта на криминалистиката и на организационно-методическа дейност [12]. Центърът за експертни криминалистически изследвания (ЦЕКИ) функционално обединява експертната дейност, извършвана в НИК – МВР [12]. Центърът притежава сертификат за акредитация рег. № 231 ЛИ от 06.08.2015 година, издаден от ИАБСА [10]. Обхватът на дейността е: дактилоскопни отпечатаци, дактилоскопни следи върху веществени доказателства и веществени доказателствени средства, защитени документи, биологични материали с човешки произход върху/във веществени доказателства и веществени доказателствени средства и образци за сравнително изследване. Независимо от ограничения обхват, който е акредитиран, цялата дейност на Центъра се провежда в съответствие с изискванията на БДС EN ISO/IEC 17025 и Изпълнителна ИАБСА [12]. Акредитацията е със срок от 4 години като през този период се извършват планови оценки на място с

цел оценяване на поддържане и ефикасността на системата за управление в съответствие с изискванията на БДС EN ISO/IEC 17025. След подобна оценка през 2016 година действието на сертификата на ЦЕКИ при НИК – МВР беше продължено до изтичане на срока на неговата валидност през месец август 2019 година.

Изпълнението на изискванията на EN ISO/IEC 17025 и поставянето на минимални изисквания би гарантирало качеството на извършваните изследванията и изготвяните експертизи и в частни лаборатории. През последните години това са рекламираните в публичното пространство „Проген“ ООД (<http://progene.my.contact.bg/>), Криминалистична лаборатория „Експерт“ (<http://www.private-forensics.com/>) и други. Стандартизацията и акредитацията, въобще и в частност на криминалистичния процес, са предизвикателства, свързани с инвестиране на материални, нематериални и финансови ресурси, които с течение на времето гарантират качеството на извършваните анализи и изследвания при изготвянето на експертизи. От една страна те улесняват сътрудничеството между правораздаващите и правоприлагащите органи на държавите-членки на ЕС, а от друга – осигуряват условия за защита на потребителите на услугата „сигурност“, играят важна роля за постановяването на законни и справедливи присъди и оправдават очакванията на обществото.

## ЛИТЕРАТУРА

1. <http://ssf-bg.eu/2017/01/31/>
2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0014:0016:BG:PDF>
3. **EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания относно компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“**
4. <http://www.enfsi.eu/>
5. **Проект 12391/1/11 на заключение за визията за европейската криминалистика до 2020 година**, в т.ч. и създаване на Европейско научно пространство по криминалистика и развиване на криминалистична инфраструктура в ЕС, НИКК вх. № 8079 / 11.10.2011 год.
6. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32008R0765>
7. **Закон за акредитацията, извършвана от Българската служба за акредитация**, ДВ, бр. 100 от 13.12.2005 год.
8. <https://www.iso.org/committee/4395817.html>
9. [https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:7:0:::FSP\\_ORG\\_ID:956162&cs=12B1BE75D1F5D53FABCE6B0479DD6A8BB](https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:7:0:::FSP_ORG_ID:956162&cs=12B1BE75D1F5D53FABCE6B0479DD6A8BB)
10. <http://www.nab-bas.bg/BasDocSearch/DetailInfo?id=69696&page=703&part=704>
11. **Закон за министерството на вътрешните работи**, <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2136243824>
12. **Правилник за устройството и дейността на НИКК – МВР**, ДВ бр. 82 от 2014 година, <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2136351315>, изм. с Правилник за изменение и допълнение, ДВ бр. 9 от 2016 година



## МОТИВАЦИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Иван Атанасов

Тел: 0883 453 999; e-mail: iatanasov9301@gmail.com

*РЕЗЮМЕ: В настоящия доклад са разгледани факторите, оказващи влияние върху мотивацията на служителите в МВР. Основен акцент на този доклад са изследваните професионални нагласи и мотивация на членовете на СФСМВР. Докладът отправя препоръки за мерки, които да се предприемат за повишаване мотивацията на служителите в МВР.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: мотивация, МВР, потребности, мотивационни фактори*

## MOTIVATION OF THE EMPLOYEES IN THE MINISTRY OF INTERIOR

Ivan Atanasov

*ABSTRACT: The report examines the factors influencing the motivation of the employees in the Mol. The main focus of this report is the study on professional attitudes and motivation of TUFEMI's members. The report makes recommendations for measures to be taken to increase the motivation of the employees in the Mol.*

*KEY WORDS: motivation, Mol, needs, motivational factors*

### 1. СЪЩНОСТ НА МОТИВАЦИЯТА

Мотивацията е тясно обвързана със запазването на ведомствената култура и ценности, които са ръководни за постигането на високо качество и удовлетвореност от труда на служителите. За да са налице споделени интереси и идеи ръководството трябва да взема решения, които да въздействат позитивно върху служителите, за да даде той най-доброто от себе си. Човешките ресурси се мотивират поради това, че тяхното поведение и действия са във връзка с техните очаквания. „Един широк набор от мотиви, желания, очаквания, обуславя поведението на всеки човек във взаимодействието му с външната среда. Тя предопределя и поведението на човека“ „Мотивът е нещо, което инициира движение. Мотивацията е това което, кара хората да действат или да се движат по определен начин. Да мотивираш хората, означава да ги насочиш в определена посока и да предприемеш необходимите стъпки, за да стигнат те там“. Терминът „мотивация“ произтича от латинската дума, „*move*“ или означава „движи се“. Три са факторите определящи мотивацията. Какво подтиква поведението; какво направлява това поведение; как то може да бъде поддържано? Всеки от тези фактори на мотивацията е важен за обяснение и разбиране на поведението на човека по време на работа. За основен двигател на поведението обикновено се считат енергийните сили на хората,

подтикващи ги към определено поведение. В редица случаи, въздействие върху тези сили оказва външната среда. Вторият фактор се отнася до целевата организация - поведение, което се направлява и стреми към нещо. Третият фактор са силите, характерни за всеки човек и тези на външната среда които активират отново техните движещи сили и насочват енергията им. В процеса на мотивация от една страна участва организацията, а от друга — изпълнителя. За да мотивира успешно, ръководството трябва да бъде запознато с основния мотивационен процес (нужди-цел-очаквания), факторите, които влияят върху него, с реалната оценка на изпълнителите.

Причините, които провокират мотивацията в организацията е възникването на удовлетворени потребности. Те тласкат индивида да предприеме определени действия. Той ги ангажира за себе си по важност и избира начина си на действие. Върху неговия избор влияят множество фактори, като ценности и разбирания, обстоятелства в живота, характерни особености и др. В практиката, този процес не винаги протича гладко, защото индивидът изпитва затруднение да избере между две потребности, които му изглеждат важни и неотложни. Дори, когато направи избора за важността на потребностите, той може да се затрудни при избора на подходящия начин на действие. Индивидът пристъпва към действие, след като си е изяснил какво е съществено за него. В ролята на ограничително условие са и неговите способности. И въпреки това, той може да не успее да постигне целите си, защото се е надценил.

Ако индивидът прецени, че е удовлетворил потребностите си, те престават да бъдат определящи за неговото поведение. Но, ако потребността не е напълно удовлетворена, човекът отново се изправя пред избора - дали да продължава да я счита за съществена или да се откаже от действия по този проблем.

Чрез процесите на мотивация се провокира сътрудничество, съпричастност, ангажираност, към общите цели на ръководители и изпълнители. Мениджмънтът умело трябва да прилага различните мотивационни техники, отговарящи и на ситуацията, и на изпълнителите, за да превърне този процес не в еднократни действия, а в непрекъснати решения (мотивационна терапия) спрямо човешките ресурси в организацията. За да могат ръководителите да използват възможно най-пълно потенциала на служителите, те трябва да им предлагат възможности за удовлетворение на техните потребности. Същественият проблем в това направление е интегрирането на ведомствените цели с персоналните цели на служителите.

## 2. ОСНОВНИ МОТИВАЦИОННИ ФАКТОРИ В СИСТЕМАТА НА СИГУРНОСТТА.

Мотивацията на служителите в МБП зависи както на всяко едно работно място от условията на работа, паричното възнаграждение, оценяване на положения труд и още много мотиватори свързани с живота на човека, с неговото съществуване и начина на живот.



### **1) Потребност от поддържане на жизнената дейност и здравето.**

Свързано е с воденето на здравословен начин на живот, спазване диета, и използване на укрепващи здравето препарати и хранителни добавки. В много ведомства поради претоварване служителите не успяват да обядват или хапват набързо „в крачка“. Претоварването и стреса водят до хронично недоспиване. Не малко служители живеят под наем, без да имат собствено жилище или изпитват остра потребност от подобряване на жилищните условия.

Неудовлетворените жизнени потребности създават вътрешно напрежение, правят човека раздразнителен и емоционално неустойчив. Ако потребностите от пълноценно хранене и възстановяване на силите с помощта на продължителен сън не бъдат удовлетворени, здравето на човека се влошава и неговата работоспособност се понижава. Той може да се разболее и да се изключи от работния процес за по-продължителен период от време.

Особено остро изпитват потребност от обезпечаване на жилище младите служители, създаващи семейства. Ако самата държава подпомага служителя да реши проблема си с помощта на кредит с нисък лихвен процент, това ще изиграе ролята на дългосрочен мотиватор за него.

### **2) Потребност от признание**

Друг мотиватор за служителите е приемана и одобрение от страна на началниците и колегите, които разсъждават така: „Главното е да ме уважават. Ако не чувствам уважение към себе си и признание за моите успехи, не мога да работя за каквито и да било пари“. По правило това са емоционални и открити хора. Поощрението на потребността от признание е изгодно за ведомството, тъй като тя обикновено е изразена у старателните служители.

### **3) Потребност от общуване**

Проявата на потребност от активно общуване зависи от характера и възрастта на човека. Откритите, подвижни и общителни хора са настроени за контактуване с колегите в по-голяма степен от затворените хора. Последните се стремят към работа, където контактите с хора са ограничени, и проявяват такива черти, като стремеж към концентрация, вглъбяване, старателност и педантичност.

Младите хора, които нямат семейства и деца, се стремят повече към активни контакти в сравнение с хората в зряла възраст, обременени със семейни задължения. Потребността на комуникативните и млади хора от общуване задължително трябва да се подкрепя в работата.

### **4) Потребност от принадлежност към референтна група и работа в екип**

Във всяка ведомство присъства и неформална структура на отношенията между служителите, възникващи въз основа на взаимни оценка и симпатии. Потребността да бъдеш част от всички се изразява в стремежа да бъдеш приет от члено-

вете на екипа, да имаш позитивни отношения с колегите и служителите, които са ти симпатични. Стремежа към принадлежност към референтна група присъства у всички служители. Тази потребност се проявява в това, че служителите ходят заедно да обядват, пушат, говорят за любимите си отбори и т.н.

Ако потребността от принадлежност към група не бъде удовлетворена, служителят става аутсайдер и преживява тежко случилото се. Трудностите при социалната адаптация на новия служител в консолидиран екип са свързани именно с непростото включване в неформалното и приятелско взаимодействие.

### **5) Потребност от сътрудничество с ръководството на ведомството**

За много отговорни и активни служители важна потребност се явява стремежът към сътрудничество с ръководството на фирмата.

Тези служители казват следното: „Ние решихме тази сложна задача“, „В нашето ведомство е прието да се отнасяме към гражданите с уважение“ и т. н. Те проявяват инициатива и поставят нови задачи пред ръководството, а от него очакват обезпечаването на ресурси и тяхното решаване. Когато се възлага някаква задача, винаги се знае, че нейното изпълнение е изцяло твоя отговорност. Никой не се интересува как ще се справя с нейното решение. А другият подход е когато ръководителят каже: „Кажете ми какво ви е необходимо за решаването на тази задача и ние ще организираме всичко, само да я свършите...“ Така се стимулира служителят да работи!

### **6) Потребност от емоционално напрежение и риск**

Много хора изпитват доминираща потребност от емоционално напрежение и риск. Нерядко такива хора избират екстремални професии и стават каскадьори, автомобилни състезатели, летци-изпитатели, катерачи, моряци от подводната флота и т.н. Има и такива случаи, при които, работейки в „мирна“ професия, те се „откъсват напълно“ в извънработно време и се увличат по екстремни видове спорт.

Хубаво е да се организират екстремални почивки, важно да не се сгреши в подбора на служителите, на които се предложи да прекара свободното си време в условия на риск и напрежение. Понякога ръководителят, изпитващ потребност от риск, се стреми да организира екстремна почивка за своите служители.

### **7) Потребност от социален статус и власт**

Тази потребност се проявява в желанието да се окаже влияние, управление и контрол над ситуацията и другите хора. По същество, тази потребност е свързана с наличието на лидерски потенциал и организаторски способности. Такива хора се стремят да контролират ситуацията, да упражняват власт и влияние.

Когато служител има явно изразен лидерски потенциал, но в този време няма свободни работни места на ръководни длъжности, с цел стабилизиране на служителя





и повишаване на неговата мотивация, от ведомството трябва да му се възложат задачите да ръководи няколко стажанта, преминаващи стаж в компанията.

В такъв момент работата със стажанти се оказва много успешна.

### **8) Потребност от независимост и свобода**

Освен лидери и подчиняващи се, във всяка ведомство има служители с потребност от независимост и свобода. Те не обичат нито да управляват, нито да се подчиняват. Често тези служители са напълно компетентни и опитни специалисти в своята област и се считат за ценен кадрови ресурс за фирмата. Те избират самостоятелни позиции в работата, не търпят контролиране и вмешателство в своята работа. Обикновено хората с независим характер избират професии, в които могат да бъдат експерти, така че да работят свободно и да не зависят от непосредствен началник.

### **9) Потребност от самоутвърждаване**

Стремежът към реализация на собственото Его, силата на собственото „Аз“ е водеща потребност за надарените и амбициозни хора в професионално и личностно развитие. Те притежават интровертен характер, активност и енергия. Те са оптимистични, имат висока позитивна самооценка. Те са уверени в себе си, способни са да поемат отговорността за успехи и неуспехи.

Тези хора градят своята кариера под формата на формулиране и достигане на цели, които в момента са прекалено високи и недостъпни. След достигане на целта или в хода на нейната реализация те формират нова, още по-висока цел и т.н. Тяхната кариера представлява изкачване по стълбицата нагоре и напред. Да направят нещо важно и значително в своя живот, да оставят след себе си значим резултат, да бъдат силни, образовани, успешни, богати и влиятелни - това са целите, които поставят пред себе си този вид служители.

### **10) Потребност от достижения**

Има „хора на процеса“ и „хора на резултата“. Първите получават удовлетворение от самата работа, а вторите винаги се стремят към конкретен резултат. Потребността от достижения се проявява при втория тип хора и е свързана с потребността от самоутвърждаване за сметка на постигането на висок резултат в работата. Проявата на потребност от достижения на мотивационно ниво зависи от психотипа на служителя. За интровертните, „вътрешни“ хора, при постигането на висок резултат е важно да почувстват удовлетворение и да си кажат: „Получи се! Направих го!“ За екстровертните, „външни“ работници е от значение признанието на техния успех от страна на ръководството и колегите.

Не бива обаче да си мислите, че екстровертите трябва да бъдат поощрявани, а интровертите не. Всички служители трябва да бъдат поощрявани за своите успехи, независимо от техния психотип.

### 3. ПОТРЕБНОСТИТЕ И ПЕРСОНАЛНИТЕ МОТИВАТОРИ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ

#### 3.1 Мотивационни фактори

Потребностите се променят с възрастта , като след удовлетворението на една потребност възниква друга. Потребностите зависят от семейното възпитание и психотипа на човека, усвоения от него сценарий на поведение и , също така, от достиженията, неуспехите и емоционалните травми , получени от живота. За младия и амбициозен служител водещи могат да бъдат потребностите от конкуренция и достижения. В зряла възраст той ще се стреми към стабилност и позитивна корпоративна култура. С цел ефективно персонално мотивиране на служителите е необходимо да се познаят техните потребности и да се създават условия за тяхното удовлетворение.

#### Видове потребности

Потребността от емоционална безопасност се проявява в това, че служителите са чувствителни към приетия във ведомството или отдела стил на управление на непосредствения ръководител. Началникът, който крещи, унижава и оскърбява своите подчинени, понижава тяхната самооценка и засяга чувството им за собствено достойнство. Ако такъв служител реши да напусне работа, поведението на началника няма да бъде споменато в качеството на причина за напускането.

Важен мотиватор за служителите е икономическа безопасност която се проявява в очакването да получават възнаграждението, обещано им по договор. Ако на работното място редовно се забавя изплащането на работните заплати или има случаи на изплащане на по-малки парични суми в сравнение с обещаното, потребността на персонала от икономическа безопасност няма да бъде удовлетворена. Като следствие може да се увеличи текучеството на кадри.

Структурата на МВР заплащането на извънредния труд е важен поради факта ,че той реално се изработва ,но се случва да не се отчете като такъв. Отчитането зависи от началниците. Те използват така наречените „компенсации“ чрез които се пренебрегва извънредния труд на служителя и по този начин той губи тези часове в случая изработените пари в извън работния график. Потребност от социален статус и власт се проявява в желанието да се окаже влияние, управление и контрол над ситуацията и другите хора. По същество, тази потребност е свързана с наличието на лидерски потенциал и организаторски способности.

Когато служител има явно изразен лидерски потенциал, но в това време няма свободни работни места на ръководни длъжности е възможно с цел стабилизиране на служителя и повишаване на неговата мотивация, да му се възложи задачата да ръководи няколко стажанта , преминаващи стаж в структурното звено. В много случаи работата със стажанти се оказва успешна.

Голяма част от служителите имат потребност от надеждност и безопасност (физическа, емоционална, икономическа). Физическата безопасност се обезпечават от условия на работа, носещи минимален риск или пълно отсъствие на риск за



живота. Служителите, проявяващи предпазливост и повишена тревожност, се мотивират от условия за труд, които не са свързани с риск за здравето и живота.

Потребността от емоционална безопасност се проявява в това, че служителите са чувствителни към приетия във ведомство или отдела стил на управление на непосредствения ръководител. Началникът, който крещи, унижава и оскърява своите подчинени, понижава тяхната самооценка и засяга чувството им за собствено достойнство. Ако такъв служител реши да напусне работа, поведението на началника няма да бъде споменато в качеството на причина за напускането. Обаче при формулировката „моля да бъде освободен от работа по собствено желание“ реалната, но скрита причина може да бъде именно неадекватният стил на управление на ръководителя.

### Потребност от подчинение

Далеч не всички мъже и жени в трудоспособна възраст имат потребност от власт и лидерство. При много от тях се проявява потребност от подчинение и спокойна, управляема работна позиция, обезпечаваща защита от страната на силен лидер.

В хода на вземането на кадрови решения и изграждането на ефективна система за мотивация е необходимо да се взема под внимание наличието на потребност от власт или подчинение у служителя. Така служителят с лидерски потенциал ще се радва повече на повишение в длъжност, отколкото на увеличаване на работната заплата. И обратното - служителят, склонен към подчинение, ще бъде обезпокоен и разтревожен, ако го назначат за ръководител.

Служителят със склонност към подчинение умее добре да подкрепя другите хора, когато те имат проблеми, хвалете го за това качество.

### Потребност от конкуренция

Властта на ръководителя се основава на притежаваните от него официални права и пълномощия, както и на неговата способност да оказва влияние върху своите подчинени. Властта винаги е свързана с интереси, а политическите интереси на ръководителя се заключават в това, да оцелее и да победи в борбата между конкуренти. Професионалната конкуренция е основана на подобряването на работата на отдела, разработката на нови услуги, усвояване на ново направление, разширяване на щата от служители.

Освен това, за поддържане на своята власт ръководителят оценява разпределението на силите, отделя своите съмишленици и противници, изхождайки от съвпадението. Във всяка ведомство съществува скрита или открита борба между групировки, вътре в които има лидери, обединяващи хората и изразяващи техните интереси. Деловата политика на висшия ръководител, освен всичко останало, се състои в управление на конкуренцията между групировките.

### Потребност от престиж

Ако служителят се облича стилно, има модерен модел автомобил, то пред вас е

изправен човек, за когото е важен престижът. Вниманието към престижа отразява отношението на човека към себе си, своя живот и работа, към своя успех и благосъстояние. Независимо от това, че потребността от престиж се отнася към външните атрибути на живота, тя често изпълнява ролята на сериозен мотиватор. За имиджа се харчат много средства, като това е оправдано.

### Потребност от стабилност

Не всички служители искат да рискуват, да изпитват стрес, да изграждат успешна кариера и да заработват солидна парична сума. Много хора искат едно-единствено нещо: вие и стабилност. Те избират стабилни ведомство и са готови да работят за неголяма, но редовно изплащана работна заплата. Те невинаги са удовлетворени от условията на работа, но не предприемат усилия в търсене на нова фирма. Отнасят се с опасение към всякакви изменения и на въпроса „Как върви работата?“ обикновено отговарят с: „Нормално! Всичко е както обикновено, без особени изменения!“ По характер това са спокойни хора, които уважават ръководството и не проявяват особени инициативи в работата. Те могат да бъдат мудни, внимателни и трудно привикват към нови условия. Дори преместването на отдела в ново помещение може да стане причина за понижаване на тяхната производителност, поне докато се адаптират към новия маршрут.

### Потребност от нови неща

Потребността от нови неща е противоположна на потребността от стабилност и се проявява в желанието на служителите да получават нова информация, нови впечатления, да имат активни контакти с нови хора.

### Потребност от творчество

Решаването на нови, нестандартни проблеми, разработването на креативни проекти, зараждането на нови идеи - всички тези условия стимулират служителите с потребност от творчество. Тях ги привлича непознатото, те изпитват прилив на енергия, усвоявайки нови интелектуални пространства и разширявайки възможностите на своята професия. Творческият „полет“ е истинска наслада за такива хора, като те не са склонни да заменят сладостта от творчеството с каквито и да било облаги и бонуси. Не е изненадващо, че нерядко тези служители се отказват от повишения в длъжност: управленческата работа е свързана с административни задължения, които пречат на професионалното творчество.

### Потребност от смисленост на работата

Тази потребност е налице не само у служителите с висше образование, както ни се струва на пръв поглед, но и у простите работници. За служителите, смислеността на работата във ведомството се задава от ръководството и водещите лидери. Ефективният ръководител, притежаващ харизма, винаги се стреми да въодушеви служителите за активна, радостна и качествена работа. Въодушевляването с енергия за добра, полезна за хората работа се предава от ръководството на служителите.



### Потребност от радост и удоволствия

Хората се стремят към радости и удоволствия, при това не само в живота, но и в работата. Ако във ведомството са създадени условия за работа, носещи удоволствие, много служители ще бъдат мотивирани да се трудят с желание и стремеж към постигане на висок резултат.

## **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

- Картината, която очертават резултатите от изследването е изключително тревожна. Ако условно разграничим няколко фази на понижаване на мотивацията: 1) висока мотивация – 2) намаляване на мотивацията до безразличие – 3) недоволство – 4) силно недоволство – 5) начало на процеси на разпад и дезинтеграция, сегашната ситуация в полицията би могла да се окаже като последна фаза на недоволство;
- Изследването регистрира безпрецедентно ниско равнище на удовлетвореност на полицаите от обезпечеността им със задължително за тяхната работа оборудване – облекло, снаряжение, бронежилетки, компютри, автомобили и гориво за тях. Почти парадоксално е, че най-масовите полицейски служби – охранителна и гранична полиция - са най-недоволни от липсата на консумативи (хартия и канцеларски материали);
- Основната заплата и заплащането на извънредния труд също са далеч от желаното според мнозинството от полицаите;
- Що се отнася до факторите за развитие в кариерата, сред тях преобладават нелегитимните - полицаите посочват най-често връзките на високо ниво към които може да се добавят и близките отношения с началниците. Всеки 4-ти изобщо е песимист по отношение на възможностите за кариерно развитие в полицията (в БОП и гранична полиция – всеки 3);
- Всеки четвърти полицаи не е преминавал никаква форма на обучение след постъпване в полицията (в жандармерията – всеки трети). Най-търсеното допълнително обучение е езиковото. Служителите в БОП и криминална полиция имат по-голяма нужда от повишаване на квалификацията по специалността, докато за охранителна полиция и жандармерията на по-преден план е обучението в нормативната база, касаеща дейността на полицията.;
- Лоялността на служителите към всички изследвани полицейски служби (измерена чрез препоръка към близки и познати на съответната полицейска служба) е на много ниско равнище;

След резултатите от анкетата се разбира, че недостатъчното ресурсно и материално осигуряване на служителите е важен проблем, който все още не е решен. Липсата на подходящо материално осигуряване и достатъчно добра материална база се сочат като основни причини за създаване на условия за формиране на стрес и несигурност сред служителите в МВР.

Съществува практика редовите служители да си купуват сами значителна част от необходимите за ежедневната работа консумативи и оборудване. Изглежда тази практика е нормализирана до степен личният принос на служителите да не се оценява, а да бъде възприеман като нещо подразбиращо се, като част от задълженията им. Материалната база също не е достатъчно добра, около 40% от служителите ходят на работа и използват личните си автомобили и за служебни цели. Ситуацията в териториалната полиция е под всяка критика, описват се ситуации в които районните инспектори обикалят по селата с раздрънкани рейсове. Автомобилите за патрулиране не са поддържани и сервизирани адекватно. Огромен проблем е централизираното снабдяване на МВР, което води до корупция с обществените поръчки и некачествено оборудване.

Друг проблем с материалната обезпеченост са хартията, кламерите, горивото и др. Неадекватно подбрани са летните униформи, както и обувките. Бронежилетките са неудобни, белезници всеки си осигурява сам, както може. Материалната обезпеченост е лоша, на места се налага да работят с лични компютри и принтери. Цялостното усещане за недоимък и материална мизерия затруднява нормалната работа на служителите и създава допълнителни стресови ситуации, свързани с неотчитането на тези проблемни фактори при поставянето на високи изисквания и очаквания спрямо работата на служителите. Именно разминаването между високи изисквания и лоши условия за работа формира повишена стресогенна обстановка в работата на служителите в МВР.

### **• Нерегламентирано работна време и системата за извънреден труд**

Друг проблем е допълнителна работа. Поради спецификата на мултифункционална ангажираност на МВР и полагането извънреден труд, който остава незаплатен и неоценен. Създадена е нагласа в ръководството да не спазва закона, товарейки безогледно състава и правел опит да не му плаща адекватно. Полицаяте например описват тенденцията така „когато ни предстои извънреден труд се дава предварителна почивка, за да не плащат за извънреден труд.

Липсата на достатъчно кадри е едно от обясненията за постоянната извънредна натовареност, а другото е свръхнатоварването, особено в по-големи градове с охрана на различни обществени мероприятия. Освен това се очаква служителят да е 100% на разположение на своите началници и по този начин нарушаването на естествения режим на почивка и натоварване води допълнително стресиране.

### **• Кариерното развитие не е обвързано с качества и постижения**

Според полицейските служители, в тяхната служба преобладават нелегитимните фактори за развитие в кариерата - полицаите посочват най-често връзките на високо ниво към които може да се добавят и близките отношения с началниците. Всеки 4-ти изобщо е песимист по отношение на възможностите за кариерно развитие в полицията (в БОП и гранична полиция – всеки 3)



### **• Обучението и развитието на компетентностите са формализирани и обезценени от системата.**

Обученията и повишаването на квалификацията на служителите по отношение спецификата на тяхната работа, както и развитието на нивото на социални умения, се оценяват като изключително важни при управление на критични ситуации. Изтъква се, че липсва системна и добре прилагана обучителна програма, съобраззели със спецификата на работа в отделните структури и управленски нива, което създава условия за възникване на инциденти и организационни проблеми.

Липсва добре работеща наставническа програма и изобщо стратегия за въвеждане на новопостъпилите в работата. „Хвърлят ги още първият им работен ден по сигнали, те не могат да се оправят и вместо да ти обяснят какво трябва да правиш се оправяш както можеш.“ Липсата на адекватно обучение след влизане на новите служители в системата, води до това, че те бързо изгарят или се учат да се крият в организацията и да не поемат отговорност.

Споделя се, че сега няма достатъчно подготовка на редовите полицаи за работа с хора, липсват отношенческите умения. „Никой не ни е обучавал как да работим с хора - това е най-големият проблем на МВР. При постъпването в полицията има наставник, който те въвежда в работата. Много често наставник е началникът, който понякога няма умения да работи с хора.“

Като цяло се заявява нужда от развитие на компетентости за общуване с граждани и екипна работа, които компетентности се смята, че по принцип си. Твърди се, че има психическо натоварване в общуването с гражданите, полицаите често не могат да се справят с предизвикателствата. Понякога, особено в по-малките населени места се работи с напълно неграмотни, с психично болни или агресивни хора. „Трябва да имаш социална и емоционална компетентност за да можеш да се справяш с всякакви хора, а в системата обучението в тази сфера са тотално занемарени.“

### **• Кариерното израстване не се обвързва с развитие и квалификация**

Основната причина кариерното израстване да се разглежда като демотивиращ фактор е, че то не следва естественото израстване в професията, както и не се обвързва с развитие на качества нагоре по системата, които да бъдат осигурявани чрез обучения. Според участниците в проучването израстването в кариера, трябва да се обвържи с минимален опит (стаж), който трябва да имаш от работа в системата, за да заемаш определени управленски позиции. Предложението е израстването в системата да бъде професионално, вътре от системата, и само когато няма местни кандидати да се обявяват външни конкурси.

### **ИЗТОЧНИЦИ:**

СФСМВР - използвани данни от изследване през (2011г.-2012г.)



## **КВАЛИФИКАЦИЯТА НА ЕКСПЕРТИТЕ ОТ КРИМИНАЛИСТИЧНИТЕ ЛАБОРАТОРИИ НА МВР – КЛЮЧОВ ФАКТОР ЗА КАЧЕСТВОТО НА УСЛУГАТА „СИГУРНОСТ“**

д-р инж. Надя Емилова Рангелова (а) и д-р Албена Володиева Предоева (б)

(а) Тел.: 0888699675; E-mail: nadya.rangelova@gmail.com

(б) Тел.: 0898728700; E-mail: predoeva@yahoo.com

*РЕЗЮМЕ: Към момента в МВР функционират научно-технически лаборатории (НТЛ) – звена, в които се извършват сложни и комплексни криминалистични изследвания от експерти специалисти в следните области: физикохимия, наркотици, ДНК анализ, трасология и балистика, документни изследвания, дактилоскопия, фоноскопия и видео анализ, IT и др. Предвид спецификата на извършваните дейности, непрекъснатото развитие на технологиите и повишаване на разнообразието от представяните за изследване обекти, е необходимо да се обърне внимание на професионалната подготовка и обучение на експертите. В тази връзка авторите на доклада защитават тезата, че за изпълнение на тези задачи е необходимо да се положат усилия и да се осигурят ресурси за повишаване и поддържане на квалификацията на експертите в НТЛ. В доклада ще бъдат детайлно описани различни инструменти и добри практики за повишаване на ефективността на НТЛ, както и конкретни методи за повишаване на компетентността, осведомеността и възможностите на експертния състав от криминалистичните лаборатории в МВР, което ще доведе до повишаване на качеството на услугата „сигурност“.*

*КЛЮЧОВИ ДУМИ: квалификация, експерт-криминалисти, обучение, услуга „сигурност“, Европейска криминалистика, стандартизация*

## **QUALIFICATION OF EXPERTS FROM CRIMINALISTS LABORATORIES OF THE MOI - A KEY FACTOR FOR THE QUALITY OF THE SERVICE “SECURITY”**

Albena V. Predoeva, PhD and Nadya E. Rangelova, PhD

*ABSTRACT: The report will describe in detail the various tools and best practices for increasing the efficiency of the scientific technical laboratories in the Ministry of the Interior as well as specific methods for raising the competence, awareness and capabilities of the expert staff from the forensic laboratories in the Ministry of Interior, which will lead to an increase in the quality of the “security” service.*

*KEY WORDS: Qualification, forensic experts, training, security service, European forensic science, standardization.*

Съдебните експертизи имат голямо значение в наказателно-правната област при постановяването на законна, справедлива и обоснована присъда. Правоприлагащите и съдебните органи разчитат и трябва да могат да имат пълно доверие във високото



качество на криминалистичните изследвания, независимо къде и от кого са извършени. Това е валидно не само на национално, но и на европейско и международно ниво. Като държава-членка на ЕС безспорна е нуждата от ефективен обмен на научни доказателства и данни. Навлизането на новите технологии и киберпрестъпността поставят по-големи предизвикателства пред разследващите органи. Все по-осъзнато е критичното значение на криминалистичните изследвания за правоприлагането и наказателното преследване, за запазване на ЕС като пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Укрепването на европейското пространство в областта на криминалистиката и повишаването на доверието може да бъде постигнато чрез формулирането на минимални критерии за качество, включително и поставяне на такива за компетентност на персонала, свързан с предоставянето на услуги във връзка с криминалистичните анализи и извършващите лабораторна дейност.

Експертно-криминалистичната дейност в МВР се осъществява на териториално ниво в научно-технически лаборатории (НТЛ), базови научно-технически лаборатории (БНТЛ) при областните дирекции, отдел „Експертно-криминалистична дейност“ при Столичната дирекция на вътрешните работи, отдел „Център за изследвания и експертизи“ към дирекция „Критична инфраструктура, превенция и контрол“ при ГДПБЗН, а на централно ниво от Научноизследователски институт по криминалистика (НИК). Свои централни и териториални структури има и ГДГП. На централно и териториално ниво по линия на противодействие на бомбения тероризъм и изследването на взривни, пиротехнически вещества и смеси и други, експертно-криминалистичната дейност се извършва от Специализирания отряд за борба с тероризма. Йерархичната организация в структурен аспект определя и ефективността във функционален аспект при разпределянето на ролите, функциите, задълженията и отговорностите при установяване на връзката на лица и материални обекти с разследваното престъпление.

В криминалистичните звена в МВР работят експерти, които притежават специални знания в областта на химията, наркотиците, ДНК анализите, трасологията, балистиката, документните изследвания, фотографията, дактилоскопията, фоноскопията и видео анализа, IT, взривните и пиротехническите вещества и др. В лабораториите се извършват експертни изследвания на широк обхват от веществени доказателства и доказателствени средства. Използваните методи се простират от инструментални анализи с категоричен резултат до сравнително изследване, които в голяма степен имат субективен характер. Всичко това налага в много голяма степен да се обърне внимание не само на техническите средства и методите, но и квалификацията, професионалната компетентност и мотивация на експертите. На национално ниво минималните изисквания към квалификацията на експертите са формулирани в НПК [1] и Наредба № 2 от 29 юни 2015 година за вписването, квалификацията и възнаграждението на вещите лица [2]. Те трябва да притежават специални знания от областта на науката, изкуството или техниката (чл. 144, ал. 1 от НПК), както и съответната степен на образование или професионална квалификация, а за вещи лица, които са служители на МВР, успешно завършен период на изпитване по реда и при условията на Закона за Министерството на вътрешните работи (чл. 7 от Наредба № 2). На европейско ниво

експертите от криминалистичните лаборатории трябва да отговарят и на изисквания за компетентността, заложен в т. 5.2 на БДС EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания относно компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“ [3]. Този международен и европейски стандарт е възприет от Европейския съюз и Европейската мрежа на криминалистичните институти (ENFSI) като приложим за лабораторната дейност. В последните години той се утвърди като основно доказателство за организационната и техническа компетентност в областта на европейската криминалистика. БДС EN ISO/IEC 17025 изисква наличието на политика и процедури за определяне на нуждите от обучение и осигуряването му.

Минималните изисквания за компетентност на експертите са тема и във Визията за европейската криминалистика до 2020 година, обсъждана от Съвета на Европа през 2011 година. Тя предвижда създаването на Европейско научно пространство по криминалистика и развиване на криминалистична инфраструктура в ЕС [4]. С цел гарантиране на безпристрастно, последователно и ефективно прилагане на закона се предвижда съвместна работа, като предимство се дава на следните области:

- акредитация на криминалистичните институти и лаборатории;
- поставяне на минимални изисквания за компетентността на персонала;
- усвояване на добрите практики и прилагането им в ежедневната работа на криминалистичните институти и лаборатории;
- засилено участие в междублабораторни сравнения и изпитвания за пригодност на международно ниво;
- ефективни методи за създаване, поддържане и обмен на бази данни и други.

Поставянето на минимални изисквания за компетентност ще повиши доверието в качеството на извършваните изследвания и предоставяните експертни заключения. Постигнатите резултати от съвместните усилия във всички основни области от Визията ще подпомогнат по-тясното сътрудничество между наказателното правосъдие на страните-членки и доставчиците на криминалистични услуги в целия ЕС. На европейско ниво е осъзната необходимостта от компетентност и квалификация на експерт-криминалистите. Те са ключов елемент, от който зависи ефективността на наказателното преследване и правоприлагането, законността, справедливостта и обособеността на произнасяните присъди. Компетентността и активното им участие в наказателното преследване оказват решаващо значение за качеството при изпълнението и постигането на поставените цели – гарантиране на качеството на услугата „сигурност“. На практика при реализацията на знанията и уменията влияние оказват различни фактори, които в по-голямата си част са свързани с мотивацията и със създаването на благоприятни условия и среда за разгръщане на потенциала на специалистите. На национално ниво изискванията, формулирани от НПК и Наредба № 2 за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица, се покриват от минималните и специфичните изисквания за заемане на длъжността при обявяване на конкурсите. И докато първоначалното изграждане на новоназначените служители като експерт-криминалисти се извършва чрез задължително преминаване през специализирано обучение в съответната област, то няма изградена единна полити-



ка и процедури за поддържащо обучение и актуализация на знанията и уменията на специалистите. Частично решение на проблема е формулирано в Правилника за устройството и дейността на НИКК [5] и Правилника за устройството и дейността на Академията на МВР [6]. Научноизследователският институт по криминалистика (НИК) осъществява организационно-методическа дейност. В института ежегодно се организират и провеждат специализирани курсове за професионално обучение за експерт-криминалистите на териториално ниво [5]. Изготвя се каталог и обучението се извършва по предварително съгласуван и утвърден учебен план, включващ тематичните планове по съответните учебни дисциплини, както и разписание на учебните занятия. Обучението се провежда от утвърдени в областта експерт-криминалисти и включва както лекции, така и практически и лабораторни занятия, упражнения и учебен стаж. Успешно завършилите курса получават документ за професионална квалификация. Води се отделен регистър за издадените удостоверения. Такава организация напълно покрива изискванията за придобиване на първоначална и поддържаща компетентност, заложи в БДС EN ISO/IEC 17025.

Академията на МВР също е ангажирана в повишаването на квалификацията на служители от МВР [6]. По специализирани учебни планове специализантите придобиват или повишават професионалната си квалификация, без това да е свързано с получаването на по-висока образователна степен или нова специалност. Обучението се провежда в съответствие с учебните планове и включва учебни стажове в съответните основни структури на МВР. Обученията, провеждани в НИК – МВР и Академията на МВР, обаче по никакъв начин не удовлетворяват напълно изискванията от Визията за европейската криминалистика до 2020 година. И докато тези обучения са удовлетворяващи за експерт-криминалистите на териториално ниво, то на централно ниво за експерт-криминалистите от НИК – МВР те не са решение на проблема. Експерт-криминалистичната дейност в НИК – МВР се извършва в съответствие с нормативната уредба и е свързана със събирането, изготвянето и изследването на веществени доказателства и веществени доказателствени средства и оценката на следи [5]. Разработването и внедряването на нови методики на основата на съвременни научни методи и подходи. Изпълняването на цитираните задачи, включително и осъществяването на организационно-методическата дейност и участие в обучението на експерт-криминалистите от системата на МВР, изисква висока степен на професионална квалификация, техническа и организационна компетентност и поддържащо обучение. Високо ценено би следвало да бъде придобиването на образователни и научни степени. Това би довело до по-високото качество на криминалистичните изследвания, а от там и по-високо качество на услугата „сигурност“ като цяло. В последните години се наблюдава обратна тенденция. През 2011 година научните сътрудници, извършващи експертно-криминалистична дейност, в НИК – МВР бяха преназначени на длъжности на специалисти. В длъжностните им характеристики бяха запазени изискванията за участия в разработки на научни и приложно-внедрителски изследвания, поддържане на контакти със специалисти от сродни лаборатории в страната и чужбина, съдействие при внедряването на добри експертни практики. Но участията им в конференции, семинари и други форми на обмяна на опит бяха ограничени. Достъпът им до научни списания и литература се сведе само до безплатни сайтове в интер-

нет. При промяната от 01.02.2017 година статутът на експерт-криминалистите в НИК – МВР вече се урежда от Закона за държания служител (чл. 142, ал. 4 от Закона за МВР [7]). В длъжностните характеристики се запазват цитираните по-горе изисквания. На практика затрудненията при повишаването и поддържането на квалификацията на експертите от НИК се задълбочават. Съгласно чл. 35 и 35а от Закона за държавния служител [8] обучението за професионално и служебно развитие на служителите в държавната администрация се провежда от Института по публична администрация, което не може да гарантира обучение по спецификата на работата на експерт-криминалистите. Независимо от негативната тенденция повечето експерт-криминалисти осъзнават важността на проблема и се стараят да запазят и повишат нивото на своите професионални знания и умения. Те търсят начини да се усъвършенстват, приемайки промените и новостите, проявявайки гъвкавост, свързвайки съществуващи знания и умения в нови комбинации, прилагайки задълбочен подход при разкриването и разследването на престъпленията. Съществуването на взаимно доверие и уважение запазва продуктивните взаимоотношения и улеснява приобщаването на новопостъпилите експерти и тяхното професионално развитие.

Доказано положително влияние върху компетентността и повишаването на квалификацията, за които трябва да се обърне внимание и да бъде осъзнато тяхното значение, имат следните дейности:

- участия в работните групи и срещи на ENFSI;
- абонаментен достъп до научни списания и литература;
- участия в междудеятелностни сравнения и изпитвания за пригодност;
- участия в съвместни учения в криминалистичните дейности на европейско и международно ниво;
- участия в научни конференции на национално, европейско и международно ниво;
- въвеждането на утвърдените добри лабораторни практики в областта на криминалистиката;
- разработване на общи ръководства за добри лабораторни практики и тяхното прилагане в ежедневната работа на всички експерт-криминалисти в страната;
- прилагане на минимални критерии за качество при извършването на криминалистичните изследвания в страната;
- подходящо обучение на правоприлагащите органи и органите на съдебната власт, за да се гарантира тяхната информираност относно възможностите на криминалистичните изследвания;
- поддържащо обучение чрез участие в курсове, семинари и други.

В заключение, подобряването на професионалната компетентност и капацитета на експерт-криминалистите трябва да бъде осъзнат процес. Той трябва да бъде част от гарантирането на минимално ниво на компетентност чрез акредитиране в съответствие на EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания относно компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“. Необходимо е полагането на уси-



лия, започващи още от момента на подбор, последващо въвеждащо обучение, непрекъснат процес на информиране, обучение, мотивиране и осъзнатост. Тук решаваща е ролята и ангажиментът от страна на съответните ръководители, които трябва да осигурят необходимите финансови ресурси, добро сътрудничество, благоприятна среда и удовлетвореност. Процесът на управление на човешките ресурси с цел разгръщане на пълния им потенциал и създаване на силна мотивационна среда винаги води до предоставянето на по-добри услуги на гражданите и бизнеса, в конкретния случай гарантиране на качеството на услугата „сигурност“.

## ЛИТЕРАТУРА:

1. **Наказателно процесуален кодекс** (Обн. ДВ. бр.86 от 28.10.2005г., изм. и доп.).
2. **Наредба № 2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица** (ДВ, бр. 50 от 03.07. 2015 г., изм. и доп.).
3. **БДС EN ISO/IEC 17025 „Общи изисквания относно компетентността на лабораториите за изпитване и калибриране“.**
4. **Проект 12391/1/11 на заключение за визията за европейската криминалистика до 2020 година**, в т.ч. и създаване на Европейско научно пространство по криминалистика и развиване на криминалистична инфраструктура в ЕС, НИКК вх. № 8079 / 11.10.2011 г.
5. **Правилник за устройството и дейността на НИКК** (ДВ бр. 82 от 03.10.2014 г., изм. и доп.).
6. **Правилник за устройството и дейността на Академията на МВР** (ДВ бр. 92 от 07.11.2014г.).
7. **Закон за министерство на вътрешните работи** (Обн. ДВ. бр.53 от 27.06.2014г., изм. и доп.).
8. **Закон за държавния служител** (Обн. ДВ. бр.67 от 27.07.1999г., изм. и доп.).

## ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ

### ОТ ИЗНЕСЕНИТЕ НАУЧНИ ДОКЛАДИ И ПРОВЕДЕНИ ДИСКУСИИ В ПАНЕЛ „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В УСЛУГА НА ОБЩЕСТВОТО“

Модератор: проф. д-р Николай Арабаджийски

В сесията на панела бяха изнесени 8 научни доклада.

#### I. ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ

Общото заключение на докладчиците и на участниците в дискусиата е, че в съвременни условия Министерството на вътрешните работи в Република България не се управлява ефективно и не предоставя адекватни публични услуги, свързани с осигуряването на вътрешната сигурност и на обществения ред.

Конкретни проблеми се констатира при:

- Организационният модел на МВР, който включва множество структури с разнородни функции и наличие на множество вертикални структурни звена, което затруднява централизираното управление и децентрализираното предлагане на публичните услуги, свързани с осигуряването на вътрешната сигурност (противодействието на престъпността) и на обществения ред;
- Законодателно установените правни режими на трите групи служители в МВР: държавни служители по Закона за МВР, държавни служители по Закона за държавния служител и лица, работещи по трудово правоотношение по Кодекса на труда и Закона за МВР, които създават „правна несигурност“ за една част от служителите и дисбаланс в кариерното им развитие и възнаграждението им;
- Системата за обучение на служителите за нуждите на МВР. Нуждае се от усъвършенстване на нейните три подсистеми:
  - подсистема за професионално образование в степените „бакалавър“, „магистър“ и „доктор“;
  - подсистемата за професионална подготовка, провеждана в курсове за първоначална подготовка, повишаване на квалификацията и преквалификация;
  - подсистемата за професионална подготовка без откъсване от работа.

Необходимо е да се осигури възможност на задочно завършилите курсанти в Академията на МВР да се предлагат длъжности в МВР, изискващи такава степен на образование. Курсовете за професионална подготовка е необходимо тематично да са обвързани с длъжностната характеристика на служителите и с изискуемите компетенции, които следва да притежава за да заема съответната длъжност в МВР.

- Материална и финансова осигуреност на служителите в МВР. Констатира се значителна недоосигуреност на униформи и оборудване на служителите, както и ниско заплащане в сравнение с колегите им от държави-членки на





Европейския съюз. Неосигуреността е демотивирала голяма част от служителите на МВР, които периодично изразяват своите проблеми в тази област, чрез протести, организирани от синдикалните организации в МВР.

## II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Докладчиците и участниците в дискусиата се обединиха за:

- Разработване на Стратегия за организацията и функционирането на МВР в Република България за периода от 2018 г. до 2030 г.
- Стратегията следва да е съобразена с актуализираната Стратегия за национална сигурност на Република България. В нея е необходимо да се заложат конкретни дългосрочни, средносрочни и краткосрочни стратегически цели за:
- Създаване и внедряване на нов организационен модел на МВР с цел повишаване на ефективността при управлението на централизирани и децентрализирани негови структури и структурни звена.
- Определяне на конкретните функции на структурите и конкретните дейности на структурните звена на МВР, с цел повишаване на качеството на публичните услуги, свързани с осигуряването на вътрешната сигурност и обществения ред.
- Установяване на нова система за управление на човешкине ресурси в МВР, съобразена с добри европейски практики в областта на: обучението, мотивацията и кариерното развитие на служителите.
- Въвеждане на минимални стандарти за служителите в МВР за:
  - материално-техническото им осигуряване;
  - безопасните условия на труд;
  - социална и икономическа осигуреност.
- Нови регламенти за осигуряването на синдикалните права и за защита на служителите в МВР.
- Разработване на ново специално законодателство, осигуряващо реализирането на стратегическите цели.





**СИНДИКАЛНА ФЕДЕРАЦИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МВР**

гр.София, ул. "Ангел Кънчев" № 2, ет. М, офис 006

Тел.: (+359) 2 983 44 45

e-mail: [sfsmvr.bg@gmail.com](mailto:sfsmvr.bg@gmail.com)

[www.sfsmvr.org](http://www.sfsmvr.org)

**Фондация „ОБЩЕСТВО И СИГУРНОСТ“**

гр.София, ул. "Ангел Кънчев" № 2, ет. М, офис 005

Тел.: (+359) 2 983 44 45

e-mail: [ssf@ssf-bg.eu](mailto:ssf@ssf-bg.eu)

[www.ssf@ssf-bg.eu](http://www.ssf@ssf-bg.eu)