

Нов Български Университет

Департамент „Политически науки“

ИВАН К. ИВАНОВ

Докторант на самостоятелна подготовка

в докторска програма „Политически науки“

**„Политики и практики за трансформиране на
организационната култура в силова
институция в България“**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертация за придобиване на научната и образователна степен
„доктор“ по професионално направление: 3.3. Политически науки;
научна специалност: Политически науки

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:
ПРОФ. Д-Р ЕВГЕНИЙ ДАЙНОВ

СОФИЯ

•

2017

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Обща характеристика на дисертационния труд.....	3
II. Съдържание на дисертационния труд.....	10
III. Научен принос и научна приложимост на изследването.....	39
IV. Публикации на автора по темата на дисертацията.....	41

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. АКТУАЛНОСТ НА ПРОБЛЕМА

Повече от 25 години България се опитва да променя формата на функциониране на държавата и обществото, и характера на националните си институции. Т.нар. преход от тоталитаризъм към демокрация поставя на дневен ред темата за промяната от една страна в начина по който конституционно се променят характера и взаимоотношенията между различните власти в държавата, така и промяната на административно и ценностно ниво, която съпътства демократизирането на институциите и насърчава гражданското участие като цяло. Въпреки многото направено от различните управления през тези години, вкл. наличието на свободни и честни избори, пазарна икономика, свобода на словото и проевропейско развитие, т.е. формалното наличие на демократична държава, българите продължават да смятат, че властта и институциите не функционират достатъчно справедливо, ефективно и прозрачно, и не работят в техен интерес. Особено отчетливо това се усеща в сферата на сигурността при отстояване индивидуалните свободи на гражданите, техните права и легитимни интереси.

Демократичната концепция за държавата, като система от публични институции, предполага, че тя се занимава с гарантиране успешното опазване на сигурността и защитата на индивидуалните права на гражданите и по този начин допринася за укрепването на отношенията на държавните органи и местното самоуправление с населението и организациите на гражданското общество. Полицията по същността си е орган на публична власт, чиято дейност се осъществява в съответствие с Конституцията при спазване на международни стандарти, като основно действа по посока да даде възможност на гражданите да упражняват правата си и конституционните си свободи.

Редно е да отбележим, че България има вече двадесетгодишен труден опит с въвеждането на структурите на гражданското общество и практикуването на демократични форми на управление и участие при реализацията на успешната полицейска работа. Най-сериозният опит за реформа на съществуващата полицейска система бе направен всъщност от институция извън системата – моделът „Полиция в близост“ (ПБО), предложен от „Отворено общество“ през 2000 г., който провокира създаването на микростратегии в отделни полицейски управления в

страната, но не доведе до реално прилагане на концепцията на практика. Моделът предложен от „Отворено общество“ практически постави на изпитание архаичната същност на българските силови институции, доколкото няколко години по-късно – през 2008 г. – реформите предприети в сектора бяха в посока на връщане на практики от преди 1989 г., свързани с по-голяма централизация и засилване на репресивната функция.

Изместването на акцента от „интересите на държавата“ към проблемни въпроси като права на човека, интеграция на маргинализирани човешки групи, злоупотребата с власт и променящата се макрорамка на престъпността – са все въпроси от компетентността на полицията, които изискват промяна в нейния подход и работа. А точно този тип реформи в полицейският сектор не бяха направени съобразно изискванията на демократичния либерален ред. Центърът за изследване на демокрацията в София регистрира през 2009 г. високи обществени очаквания, че реформата на полицията е една от най-необходимите и едновременно с това проблемни стъпки за демократизирането на сектора за сигурност в страната.

Развитието на реформите на полицейските институции в посока на „отварянето“ им към общността и развитието на формати на сътрудничество с гражданите е явление от глобален мащаб (Skolnick and Bayley, 1988; Bayley, 1994). Академични изследвания, провокиращи полицейски реформи откриваме във Великобритания (Bennett, 1994; Friedman, 1992; Bennett and Lupton, 1990; Weatherit, 1986), в Сингапур (Quah & Quah, 1987), Канада (Leighton, 1994; Hornick, 1993; Walker, 1992; Murphy and Muir, 1985), в Израел (Guva, 2000) и във всички скандинавски страни (Норвегия, Швеция, Дания и Финландия), където след 2000 г. под една или друга форма се разгръщат административни практики по въвеждане на форми на community policing.

В САЩ, където всъщност се ражда концепцията, процесът е дефиниран като „спокойна революция“ на полицейската практика (Kelling, 1988).

В същото време академичните достижения при изследването на същинската полицейска работа и практика остават относително малко и често могат да бъдат класифицирани като изключения. В тази сфера „тихата революция“ не се е състояла, според Трояновиц (Trojanowic, Viscuereoux, 1990). Според Уебър, вероятно това се дължи и на факта, че не само в теорията, но и в ежедневието двете направления парадоксално често се изучават сякаш без пряка връзка помежду си (Webber, 1991). В практиката липсата на връзка между теория и практика често се

засвидетелства и от липсата на сътрудничество между практикуващите полицейска дейност (на всички нива от администрацията до редовите служители) и нейните академични изследователи. Подобни заключения намираме и при Уорд, доколкото той проблематизира полицейската работа като академична тема (Ward,1992).

В резултат на това се регистрира липса на диалог, почти никакви форми на сътрудничество и в крайна сметка – дисбаланс в полицейската дейност, оставаща разкрячена между изискванията на демократичната държава и общество и необходимостта да действа като основен корекционен механизъм на девиантните обществени отношения. С оглед на националните особености, концепцията за „Полиция в близост“ (полиция в близост до обществото, общностно ориентирана полиция, community policing и др.) вече се е развила в комплекс от разнородни философски и практически подходи и тепърва ще се развива с оглед налагането на необходимост от нуждите и отговорите на общностите, които участват в различните национални модели. Фактът, че в теорията има толкова различни дефиниции, а в практиката – толкова сродни резултати, води към извода, че теоретичните достижения трудно се прилагат в регулярната полицейска дейност и остават затворени в рамките на един недовършен и продължаващ академичен дебат.

Сред практикуващите полицейската служба е разпространено мнението, че въвеждането на иновативни методи за овладяване на криминалните кризи е рисковано, защото моделите се проверяват единствено в практиката, а копирането на вече работещи външни модели може да провокира негативни резултати на местна почва. Така концепцията за “нулева толерантност“ на Джулиани в Ню Йорк е успешно реализирана в Сидни, Австралия, но се проваля в Сан Диего и Лос Анджелис, САЩ. (Sampson, Raudenbush, 2001). В този смисъл въвеждането на реформистки политики, ако не среща открита съпротива и бойкот вътре в полицията, може да бъде торпилирано от безразличие, липса на мотивация за прилагането им или откровено неразбиране. Това влече след себе си консервиране на традиционните полицейски практики и продължаващо разминаване между интересите на общностите и на полицията.

Целта на настоящето проучване в дисертационния труд е да направи преглед на подобни практики на въвеждане на реформистки политики в силови институции в други държави, да се анализира опита и възможните развития към въвеждане на т.нар. общностна полиция в

България, както и да се дадат някои конкретни практически насоки от управленски и политически характер.

2. ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ВЪПРОС, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИЯ ВЪПРОС Е:

А. Възможно ли е моделът Полиция в близост да се приложи в работата на българската полицейска институция.

Б. Кои са факторите и процесите, които съпътстват или улесняват подобна промяна в тази силова институция в България. Какъв е чуждия опит по въпроса.

В. Кои аспекти от организационната култура на българската полиция са важни, за да има успех интегрирането на модела.

Цел на изследването:

- Да допринесе за разширяване на дебата и разбирането за общностно ориентирана полиция и моделите за нейното въвеждане, както в света, така и конкретно в България;
- Да предложи идеи и възможни решения, които да подпомогнат демократизирането на полицейската институция в България без това да пречи на изпълнение на централизирано дефинираните ѝ задачи за осигуряване сигурността на държавата.

За постигането на тези цели изследването трябва да изпълни следните задачи:

- Да очертае основните подходи и модели на промяна в силови (полицейски) институции в света към тяхната по-голяма демократизация и ефективност, и систематизира чуждия опит по темата;
- Да изучи практиките и опита от въвеждане на комунално ориентирани модели в българската полиция и анализира постигнатото;

- Да очертае факторите от организационната култура, които възпрепятстват и улесняват процеса на трансформиране на полицейската институция в България към общностно ориентирана.

Основната задача е чрез анализ на чуждия и български опит от въвеждането на комунално ориентирани модели за „доставка“ на сигурност на гражданите да се извлекат основни поуки и се очертаят възможните управленски решения, както и възможни политики, които да приближат проблемите и интересите на гражданите до усилията на полицейските органи в България.

3. МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДАНЕТО

Изследването предполага интердисциплинарност, тъй като в него се засягат въпроси както от политологията, така и от организационната психология и публичната администрация. Методите, които са използвани са исторически и сравнителен анализ, приложени и интерпретирани са резултати от качествени проучвания на организационната култура, т.е. полуструктурирани интервюта и фокусни групи, както и е проучена множество специализирана литература по въпроса. Като цяло сравнителния анализ с чуждия опит и приложените две качествени проучвания на организационната култура в полицията, дават добра възможност да се очертаят общи тенденции при реформа на силова институция в различни държави, както и да се отличат спецификите на поведение на полицейската институция в България.

Подобен подход на исторически анализ дава историческата перспектива за трудностите при реализирането на полицейска реформа в интерес и с участието на гражданите. От друга страна сравнителния анализ помага да се очертаят местните специфики и да се диференцират различията. Качественото проучване помага контекстуализацията на проблема и дава ориентация за важните аспекти, които трябва да бъдат развиване в бъдеще. Литературния обзор дава общата картина и системната визия на база на която се търсят възможните решения в контекста на българската ситуация.

4. ПРАКТИЧЕСКО ЗНАЧЕНИЕ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Конкретното приложно поле на дисертацията е свързано с практиките на въвеждане на институционална промяна и организационно трансформиране. Направения сравнителен анализ на чуждия опит, дава възможност за извличане на общи принципи и подходи за управление на промяна в силова институция, каквато е полицейската институция в България. Приложените качествени изследвания дават възможност за ориентация в спецификата на организационната култура и механизмите за съпротива, които съпътстват опитите за реформа в организациите от сферата на сигурността.

Други практико-приложни аспекти на изследването са систематизираните проучвания на опита за реформи в полицията в множество чужди държави. Тази информация може да послужи като теоретичен и практически ориентир, както на управленските структури в полицията при планиране на определени реформи, така и при запознаване на студенти и обучаващи се полицаи с подходите за институционална реформа и въвеждане на модели за промяна в силова институция. На базата на заключителните препоръки в дисертацията, хората ангажирани с правенето на политики в сферата на сигурността могат да планират определени решения, свързани с реформи в полицията, които да бъдат устойчиви и системни, а не палиативни и конюнктурно прилагани.

5. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

Дисертацията е с обем общо 207 страници, включително съдържание, списък на използваната литература и приложение. Библиографията и цитираната литература обхваща 219 заглавия на книги, монографии и статии. В структурно отношение дисертацията включва увод, четири глави и заключение.

В първа глава се развива теоретично и генерално въпроса за отношенията между полицията и обществото. Въвежда се концепта за Полиция в близост до обществото (community policing) и се прави преглед на процеса на възникване, прилагане и анализ на постигнатите резултати. Прави се преглед на авторите проучвали темата и се

извеждат основните концептуални характеристики на общностно ориентираната полиция и трудностите при нейното въвеждане в различни ситуации и държави. Описват се програмните аспекти на комунално ориентираната полиция и се прави сравнителен анализ между традиционната и общностно ориентирана полицейска работа. Извежда се тезата, че усещането за справедливост и институционална легитимност е в пряка връзка със степента на доверие между полицията и обществото.

Главата е развита в рамките на 65 стр. и включва 15 обособени части (подзаглавия).

Във втора глава се разглеждат приложните и сравнителни аспекти на модела комунална полиция (ПБО). Акцентът е върху анализ на четири цялостно развити и имплементирани нови полицейски практики в Северна Америка и Европа. Подробно се разглеждат моделът на Нулева толерантност Ню Йорк, моделът CAPRA (Класически модел, Канада), Полиция по взаимно съгласие (Британски модел), Полицейска регулирана толерантност (Холандски модел), като се прави сравнителен анализ между тях. Извежда се теза, за трудностите, които възпрепятстват прилагането на подобни модели в България.

Главата е развита в рамките на 55 стр. и включва 5 обособени отделни части (подзаглавия).

В трета глава се прави преглед на конкретни случаи (case studies) и примери в световен план, които илюстрират важността на контекста при търсене на по-високо доверие между общество и полиция. Акцентира се върху практиката за създаване на местни съвети и местни договори за сигурност, методиките за планиране на местна превенция, моделите за профилиране на местната общност, въпросът за сигурност и градоустройство, както и сигурност в големи жилищни комплекси, методът за съседско наблюдение и къщи за сигурност в Холандия, програма за наставничество на непълнолетни в Испания. Прегледът на тези случаи позволява разширяване на кръгозора за работа по конкретни проблеми, които могат да позволят системно развитие на цялостен модел за комунална полиция.

Главата е развита в рамките на 17 стр. и включва 9 обособени отделни части (подзаглавия).

В четвърта глава се разглеждат опитите за имплементиране на модела Полиция в близост в България. Полицейската институция се разглежда през призмата на учението за организациите и механизмите за организационна промяна след което се интерпретират 2 качествени изследвания (изпълнени с екип от автора на дисертацията), които дават конкретни насоки за трудностите и възможностите подобен комунален модел на работа да се приложи в българската полиция. Главата е развита в рамките на 24 стр. и включва 2 обособени отделни части (подзаглавия).

В заключението се извеждат условията, които най-силно влияят на процеса на въвеждане на модела в общ план и се систематизират нивата и принципите, които биха подпомогнали промяната на полицейската институция в България към предимно комунално ориентирана. Заключението е развито в рамките на 13 стр.. Библиографията е описана в рамките на 21 стр.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

В уводната част се разглеждат основните концепции за функцията на полицейската институция и се анализират възможностите и ограниченията на изследванията по темата.

Академичните изследвания за полицията и други сродни правоохранителни органи силно се разви в последните десетилетия и забележимо се разклони в разнородни изследвания, обединяващи често противоположни доскоро дисциплини. В допълнение на това, мултидисциплинарният анализ на правоохранителните институции отвори и дори създаде цели нови научни направления при изучаването и преподаването на теорията за полицията. (Hopkins, Burke, 1998)

С оглед на националните особености, концепцията за „Полиция в близост“ (общностно ориентирана полиция, community policing и др.) вече се е развила в комплекс от разнородни философски и практически подходи и тепърва ще се развива с оглед налагането на необходимост от нуждите и отговорите на общностите, които участват в различните национални модели. Фактът, че в теорията има толкова различни дефиниции, а в практиката – толкова сродни резултати, води към

извода, че теоретичните достижения трудно се прилагат в регулярната полицейска дейност и остават затворени в рамките на един недовършен и продължаващ академичен дебат.

Идеята за овладяване на несанкционираното от властта насилие и разгръщането на нови и познати криминални форми поставят на изпитание полицията с оглед на запазването на правовия ред и балансът на човешките отношения. Подобни заключения се появяват в Съединените щати, но от фундаментално значение за целите на настоящата работа, са изводите на Худ и Коракис (Hood, Courakis, 1999), които обвързват променящото се лице на престъпността с промяната на начина, по който се развиват човешките общности въобще. Анализът, провокиращ стратегии за нов формат на полицейската работа, е основан върху последствията от експлозивното развитие на технологиите в световен мащаб, конвергирането на ценностите, зад които застават човешките общности и създаването на нови ниши на криминална активност, претендиращи да са част от глобалната световна икономика.

Вероятно най-преследваната от обществото цел, която в крайна сметка е основна за полицейската дейност - засиленото чувство за безопасност, сигурност и благосъстояние, не е постигната.

Доказателство за това е фактът, че продължават да съществуват експлозивни социални ситуации, които не просто изискват полицейска намеса, но често тази намеса е неадекватна и дългосрочно неефективна – движението Black Lives Matter в САЩ, което защитава чернокожите от полицейско насилие се роди след неадекватна полицейска реакция на престъпления, извършени от чернокожи. От друга страна не са редки и случаите, когато принципът на „политическа коректност“ се прилагат по отношение лидери на престъпни организации, което изронва основите на либералния ред въобще. Оттук произтича и усещането, че наличните модели за борба с престъпността я изтласкват от традиционните зони на криминална активност на териториален принцип, но тя се бързо се самоорганизира в нови териториални анклави.

По нататък в увода е описан основния изследователски въпрос, както и приложените изследователски методи, като накрая е развито твърдението, че реформата на полицейската институция в България може да бъде торпилирана от безразличие, липса на мотивация или неразбиране. Настоящата дисертация се опитва отчасти да изчисти подобни затруднения.

ГЛАВА ПЪРВА: Полицията и обществото

1. Отношенията обществото и полиция: конфликти и възможности за сътрудничество

Демократичният опит при реализацията на полицейски реформи във Великобритания, Холандия и най-вече САЩ сочи, че полицията е ефективна, само с подкрепата и доверието на обществото при създаване и законно гарантиране на партньорски отношения между правоприлагащите и силови структури и населението. Според Шваб, доколкото обаче е налице процес на подобряване на взаимодействието между хората и полицията, за да се гарантират правата и свободите на гражданите, полицейските системи за сигурност трябва да са защитими от криминални атаки, основани върху възможната злоупотреба с това сътрудничество. Затова постигането на устойчив и балансиран формат между обществото и полицейските институции е възможен чрез регламентирани практики за насърчаване на общественото доверие в полицията (Schwab, 1992).

Съгласно общоприетата концепция на ОССЕ и в частност позицията на Transnational Threats Department's Strategic Police Matters Unit (SPMU) от 2008 г., полицията е препоръчително да се съобразява с няколко основни условия:

- да спазва принципа на достъпност до населението, нейните представители да са известни и разпознаваеми,
- да са на разположение на гражданите, да познават жителите на съответния район и да са наясно с проблемите им,
- да са в състояние да привличат и мобилизират населението при необходимост за изпълнение на правоохранителни акции,
- да се отчитат и докладват за постигнатите резултати (Pate, Sampson, 1989).

Сравнителният анализ на реализираните полицейски реформи в САЩ, Канада, Великобритания и Холандия ни води към обединяващи изводи, които включват и дефинират следните критерии за реализиране на концепцията за общностно ориентирана полиция:

- Приемане на общи и специфични критерии за оценка на процеса на изпълнение на дейността на полицията, съобразени с местопребиваването и социалните условия на населението (което включва уместност, ефективност, въздействие и устойчивост);
- Наличие на възможност за провеждане на проучвания на общественото мнение, поредици от специализирани интервюта и фокус

групи за оценка на ефективността на полицейската работа и нивото на безопасността в районите, където населението живее;

- Създаване на форми за вътрешен и публичен одит за нивата на правителствен контрол върху полицейските дейности;
- Анализ на съобщенията в медиите при отразяването на полицейски действия;
- Поддържа регистри за съвместни действия между полицията и институциите на гражданското общество;
- Устойчив анализ на официални и неформални обществени форуми, ангажирани с оценка на гражданско-военните взаимоотношения;

Качеството на решенията и изпълнението на задачите е силно зависимо и от личните качества на служителите, тяхната обща и правна култура, нивото на информираност и професионални умения, способността им установяват връзки с населението, твърди Трояновиц (Trojanowicz, 1983).

2. Концепцията за общностно-ориентирана полиция или Community policing

По същността си, концепцията за community policing представлява стратегия за полицейска работа, която е фокусирана върху изграждането на устойчиви връзки, партньорства и сътрудничество с общността на гражданите. Този подход предполага едновременно усилие както на полицаите, така и на гражданите на един район за изграждането и прилагането на политика за превенция и противодействие на местната престъпност. Проблемът е важен за България, доколкото контекстът на извършваните реформи към демократизиране на обществото и държавата, е невъзможен без съществени реформи в полицейската институция. Дълго време полицейската функция се изпълнява от „милиция“ – знак за силно партизиране на проблемите на обществената сигурност, за наличие на политически контрол и натиск върху служителите и за създаване на условия, несъвместими с демократичния ред. В условията на съществуването на тоталитарен или авторитарен модел, милицията представлява военизирана част, изпълняваща функции, противоречащи на националния и на обществения интерес, подчиняваща се на отделна господстваща група в обществото и разпространяваща репресията не в обществен, а частен (партиен) интерес. В условията на демократично обществено устройство, съществуването на „милиции“ се

оправдава най-често със създаването на доброволни организации за защита на населението или при извънредни обстоятелства (природни бедствия, катастрофи и др.) или за преодоляване на изцяло местни проблеми (защита от престъпни посегателства), но при доминираща роля на полицейските служби.

Развитието на този процес, който прераства по-късно в реформа на полицейската дейност, започва през 80-те години на 20 в. в САЩ, в период когато в определени райони на САЩ (Ню Йорк е емблематичен пример за това) общественото доверие в полицията е ниско, а страхът от престъпност и нейните реални нива са високи. Това провокира нарастване на риска от разпадане на социалната тъкан и капсулиране на социалния живот на гражданите (Greene, Mastrofski, 1988).

Най-ясната и кратка обосновка на концепцията дава Ферейра, твърдейки, че "community policing е всъщност нова социална философия за персонализирана работа на полицията, която предполага трайно ангажиране на едни и същи полицейски служители с проблемите на местната общност на основата на децентрализирано и проактивно партньорство с местните жители за решаване на проблеми, които могат да задълбочат или влошат криминалната обстановка в съответния район" (Ferreira, 1996).

3. Идейна рамка на концепцията за общностно- ориентирана полиция

Полицията, ориентирана към общността (community police) не изключва задължително широките полицейски функции – не правомощия – но задължително изисква акцент върху общността и служенето на нейните правила. Затова и философията на тази концепция почива върху идеята, че полицейските служители и живеещите в общността граждани създават нов модел на сътрудничество с цел разрешаването на съвременни обществени проблеми, провокирани от различни форми на престъпност, на страха в общността от нея, което дава – или поне се очаква да даде – отражение върху качеството на живота на общността и условията на съвместно съществуване.

Моделът предполага консенсус между различните социални групи и полицейските служители, че постигането на подобни цели изисква развитието на нови отношения между гражданите и институциите, ангажирани с правоприлагащи функции, чрез разширяване на тяхната роля при формулирането и налаганите на приоритети при провеждане

на полицейските дейности с единствена и основна цел подобряване на живота на общността. Това категорично премества фокуса от това полицията да се занимава с прецеденти престъпления, например, към необходимостта да мобилизира действията си върху проблемите на общността (Brown, 1989).

4. От професионална към общностно-ориентирана полиция

Идеята за „професионализация на полицията“ произтича от вярата, че създадената изкуствено отчужденост ще намали възможностите за корупция политическа намеса в полицейските дела – значими проблеми за епохата (Kelling, 1987). Замисълът е „типичният образ на полицейския служител да е професионален, незаинтересован бюрократ, ангажиран основно за пряката полицейска дейност и никак или много малко заинтересуван от емоционалното състояние или физическото здраве на гражданите, с които общува при изпълнение на задълженията си“ (Mastrofski, 1988).

В този модел служителите на полицията притежават цялата власт при разрешаване на ежедневни обществени конфликти и противоречия, отнасящи се до престъпността. В същото време обаче полицейският служител не споделя притеснения от налични, съпътстващи криминалната активност, дребни конфликти, не показва съчувствие и безпокойство към уплашените жертви, защото теорията полага, че личните му емоции са различни от възможността да стигне до „фактите“. От 70-те години на миналия век от полицейските служители се изисква все повече да изразяват загриженост за здравословните проблеми на жителите на общността, състоянието на инфраструктурата, балансът на местните (често неформални) правила и споделяне на емоционалните тревоги на гражданите.

В противовес на това новият модел на общностно-ориентирана полиция предполага нейните служители да търсят и намират нови начини за насърчаване на сътрудничеството между гражданите и полицията. Тук споделената от общността информация е „живителната сила“ (vital power) на полицейската дейност – без нея полицейските служители не могат да решават престъпления или социални проблеми (McEwan, Eck, 1989). Затова и същественото предизвикателство пред полицията е получаването на информация от общността, което изисква минимална степен на доверие (Cordner, 2010).

5. Иновативен характер на отношенията полиция-общество

Моделът на общностно-ориентираната полиция предполага формите на сътрудничеството между полицията и общността да не приемат никакви статични и постоянни форми. В противен случай полицейската работа се превръща в набор от протоколни стратегии и тактически решения, които не надскочат стария професионален модел, доминирал в полицията до края на 80-те години на 20 в. (Morris, Braukmann, 1987). Със сигурност това означава полицейските служители да бъдат обучени да поемат и да изпълняват функции, които изглеждат нетипични за традиционната полицейска тактика. От общността пък се очаква да разшири ангажимента си към създаване и координация на комуникацията с полицейската институция.

6. Работа в позната „съседска“ среда

Доколкото моделът на community policing изисква тясна работа между полиция и общност, служителите на първата се очаква да следват т. нар. "воля на общността", а не да се опитват да проектират волята си върху нея. В допълнение, това означава полицията да бъде по-открита, да „филтрира“ очакванията на обществото върху собствената си работа, но и да запази формално култивирания инстинкт да реагира адекватно на тежки престъпления.

7. Организационни и персонални аспекти на community policing

Общностно-ориентираната полиция следва стратегия, която се състои от комбинирание на полицейски и обществени практики. Това може да се случи само, ако самата полиция промени своите организационни структури, ориентацията на персонала си и коригира своята ценностна система.

8. Стратегически аспект на community policing

Стратегиите за развитие на общностна полиция представляват насоки за развитие на специфични програми. Тук са налице най-малко три стратегически аспекта:

- географски с фокус върху собствеността;
- директен и ежедневен, основан върху личният контакт лице в лице;
- превенционен аспект;

Тези три аспекта ръководят оперативното планиране на полицейска дейност (Burden, 1992).

9. Превенция и общуване

Превенционният аспект предполага полицията да бъде проактивна, а не реактивна към социалните проблеми и ситуации. По принцип превенцията е много по-привлекателна алтернатива на заетите с полицейска дейност, в сравнение с изпълнението на останалите полицейски функции, защото ако се прилага ефективно, тя намалява нивото на виктимизация в общността. Освен това превенцията открива и редица оперативни възможности. (Trojanowicz, Vucquerox, 1992). Те се основават на изследване на проблемите и условията, които причиняват престъпността и разработване на ефективни мерки, които да я премахнат или поне редуцират – по същество основна задача на полицейската дейност.

Но превенцията изисква служителят да мисли за престъпността по много различен начин. В миналото гледната точка към престъпността е строго индивидуална, а не пряко свързана със социалните и икономическите условия, в които функционира общността. Затова в съвременните условия патрулирането, разследването и другите функционални полицейски дейности трябва да са равнопоставени на превенцията, а не да я превъзхождат в обема на общата полицейска работа. Исторически, превенцията е формирана като периферна полицейска дейност, често подчинена на другите полицейски дейности, дефинирани като основни (Williams, Murphy, 1990).

10. Програмни аспекти на community police

Прилагането на новата полицейска философията и стратегии се привеждат в действие чрез конкретни тактики и програми. Те, според Трояновиц, включват няколко етапа (Trojanowicz, Moore, 1988):

- Преориентация на полицейските операции
- Ситуационна превенцията чрез разрешаване на социални проблеми
- Ангажиране на гражданската общност

11. Ангажираност на общността

Партньорското начало е ключово при създаването на този общностно- ориентиран модел на полицейската работа. То, според Трояновиц (Trojanowicz, 1986), предполага форми на споделено сътрудничество не само между полицията и общността, но и прякото участие на всички останали публични авторитети и правителствени агенции. Това несъмнено разчупва бюрократичните йерархии, които традиционно задушават обществените и най-вече публичните отношения.

Подобен модел на организацията на полицейската дейност е много сложен за изпълнение, защото предполага участие на всички полицейски служители, а не само на онези, които им е делегирано да следят за неговото изпълнение. Освен това в него се включват полицейски служители от всички нива на йерархията, които трябва да работят в синхрон с йерархиите на общността, която обслужват. И на трето място, сложността произтича от факта че полицията трябва да продължи да осъществява старите си задачи, но по много различен начин.

12. Сравнителен модел на традиционната полицейска дейност и community policing

Полицията, обърната към обществото, не е технически похват на полицейската работа. Смисълът на реформата на полицията е „тя да се отдалечи от паравоения модел на организация и да спре да използва военни тактики при рутинната полицейска активност“, твърдят Уилямс и Мърфи (Williams, Murphy, 1990). При разрешаването на отделни специални случаи – разбира се – те могат да бъдат прилагани, но смисълът, духът и ценностите категорично се променят под натиска на нуждите на общността. Полицията категорично трябва да се съсредоточи върху решаването на страховете, генерирани от социалната среда, а не да формулира собствени цели.

В модела на community policing, според Брудни, а по-късно – и Дамън, полицаите са разпознаваеми, те са продължение на гражданското „нас“, което в никакъв случай не ги прави консенсусни с проявите на криминални отклонения, които се случват в общността (Brudney 1989, Duman, 2007).

13. Граждани и полиция - легитимност, доверие, сътрудничество

Моделът на полицейска легитимност във Великобритания, тестван от Том Тайлър и Джефри Фейгън (Tyler, Fagan, 2008), поставя в центъра

процедурната справедливост и законността. Съгласно този модел, полицията и прилаганата от нея правна система могат да се използват за контрол на населението, само ако "сърцата и умовете" на гражданите са обладани чрез законното използване на сила. Именно тази вяра поражда чувство на легитимност и процедурна справедливост сред общността. И едва след това отвоюваната от общността легитимност, позволява на полицията да изисква подчинение на закона и сътрудничество.

Най-мощният фактор, който легитимира полицията в лицето на гражданите е оценката как те упражняват своята работа. Ако те не третират гражданите от гледна точка на морални принципи – както самите граждани очакват – легитимността на полицията очевидно е нарушена необратимо. Утвърдена хипотеза е, че при наличие на морално-рационално противоречие, членовете на човешката общност са често много по-склонни да се съобразяват с моралните стандарти, с които са възпитани и изградени като граждани, отколкото с рационалните доказателства, върху които законът категорично се опира.

14. Процедурна справедливост

Двата аспекта на легитимност на полицията – способността за постигане на справедливост и за демонстриране на морална устойчивост – са двата значими предиктора на готовността на общността да си сътрудничи с полицията. Гражданите могат да се ангажират с каузата на борбата с престъпността само, ако се идентифицират с полицията като морален авторитет, или защото вярват, че полицията упражнява властта си по честен начин.

15. Разширен формат на доверие

Доверието е ключов показател в социалните науки, засвидетелстващ социалната динамика на една общност. Традиционно социологическите изследвания доказват (Barber, 1983; Barker, R1990), че доверието корелира пряко с постигането на по-високи стойности на легитимност и съответно справедливост. При целенасочените обществени оценки на полицията, съществува директна и пряка връзка между легитимността и доверието.

ГЛАВА ВТОРА: Приложни и сравнителни аспекти на Модела Полиция в близост до обществото (ПБО)

1. Национални модели на Community policing

Организацията на полицията е била обект на постоянен натиск да се промени, но в последните две десетилетия този натиск се засилва видимо – в резултат на възхода на либералната концепция за граждански контрол, паралелно разгръщаща се върху полето на човешките права и свободи. В България, в контекста на политическите и икономическите промени, и в ЕС това е провокирано от опитите на последователните правителства да дефинират и трансформират полицията в ефективна и ефикасна публична услуга (ЦИД, 2009).

Съобразяването с тези развития на глобалната макросреда провокира полицейските системи неизбежно да се променят на фона на относително константните нива за развитие на престъпността. В допълнение на това, полицейските институции са поставени под постоянен натиск да запазват близост с общността, да не отчуждават гражданите, чиито информация, сътрудничество и доверие е от съществено значение за здравето и ефективното функциониране на полицията в демократично общество.

Доколкото борбата с престъпността е ключово политическо послание, споделяно традиционно и от левицата, и от десницата полицията е поставена и под постоянен политически натиск. От друга страна, влиятелни обществени групи непрекъснато влизат в конфликт с полицията по линия на парадигмата за "правата на човека". Този идеологически конфликт произтича от сблъсъка между „твърдата“ визията за необходимостта за налагане на репресия (британската концепция, известна като 3R – random patrol, rapid response, reactive investigation) и визията за „меката“ полицейска дейност (британската теория 3P - prevention, problem solving, partnership) (Brunson, (2007). По съществуващото това са две гледни точки за полицейската работа – традиционна и иновативна (community policing). И независимо от факта, че втората доминира на институционално ниво, в рамките на отделни полицейски звена и въпреки „еластичната“ полицейска култура концепцията 3R все още доминира глобално (Пак там).

Емсли твърди (Emsley, 2007), че при цяла поредица периферни изследванията в началото на столетието се установява вътрешно-организационна реакция и "необуздан стремеж към нововъведения ... при което полицаите се спъват във всеки вид иновации и всякакви

инициативи ". Те често разбират провеждането на новата полицейска философия като временна „клиентелистка концепция“, модерна „западна мания“, свързана с незначещи нищо фрази като „теория за счупения прозорец“, "успокояване на общественото напрежение", "активна превенция", "качество на живот" и т. н.

Тази хипотеза се потвърди и от проучване в България за нивата на професионалния стрес в полицията, проведено през 2013 г. (И. Иванов, Х. Александров, 2013, издадено от СФС на МВР). Тогава се регистрира факта, че развитието на обществените отношения в посока на демократизация трайно влече изисквания полицията (бивша милиция) да се трансформации и да се превърне в услуга за гражданите, които да се чувстват сигурни при реализиране на своите легални намерения и интереси. Потвърди се предварителната хипотеза, че нереструктурираните институции притъпяват усещането си за обмен със средата, създават си собствена самодостатъчна система за оценка на своята работа и губят от фокус гражданите и общностите, заради които те реално съществуват.

В допълнение, при наличен силен натиск за промяна отвън (от страна на ЕС, неправителствен сектор, гражданско общество и медии) и частично отвътре в системата (синдикални организации на полицейските служители), МВР, в лицето на неговото ръководство реагира „защитно“, неангажирайки се с курс на генерална реформа, като по този начин жертва професионалния имидж на полиция. Още повече, че усещането за смисъла от полаганите усилия на полицейските служители влече след себе си и влошеният институционален авторитет на цялото МВР и личи неговата неадекватната организационна структура, проблемната му организационна култура, липсата на трансформационно лидерство, влошената физическа среда и техническа обезпеченост.

2. Моделът на нулева толерантност (Ню Йорк)

2.1. История на концепцията

Концепцията за нулева толерантност (Zero Tolerance) се ражда в Ню Йорк – класически пример за урбанистичен център със силно развита криминална престъпност. Успехът ѝ е толкова зашеметяващ, че се превръща в емблематичен както за американската полиция, така и за европейската.

Етапите на изпълнение на концепцията за НТ почиват върху 4 практически стъпки :

- Прилагане на системата за сигурност на градския метрополитен, от времето когато У. Братън е ръководител на транспортното звено за сигурност там;
- Използване на добрите практики при ръководенето на полицейската структура на града, когато заема поста;
- Съобразяване с т. нар. теория за „счупените прозорци“, според която един нерешен дребен социален проблем, задължително се мултиплицира в лавина от социални проблеми, засягащи основите на социалното съществуване и разрушава баланса на човешките и груповите отношения;
- Създаване у общността на усещане за нулева толерантност към социалните отклонения (Black, 1998).

2.2. Приложни аспекти на концепцията

Компонентите на успешната съвременна полицейска работа, основана на концепцията за нулева толерантност, обикновено включват:

- увеличен брой патрулиращи униформени и цивилни служители;
- възстановяване чувството за сигурност в публичните зони;
- енергично справяне с "девиациите" на социалната среда и фокус върху леки престъпления;
- поддържане на постоянна готовност за реакция с последователен и упорито изпълнение на патрулна дейност;
- разработване на варианти, заместващи процедурните арести или преследване;
- бърз анализ и използване на наличната информация;
- "картографиране на престъпността" и насочване на "горещи точки", както и преследване на честите правонарушители;
- оказване на натиск върху висшите полицейски нива за изпълнение и контрол на резултатите дори и с цената на кариерни последствия;
- мобилизиране на финансова и друга помощ от частни компании;
- сътрудничество между различните полицейски нива;
- разрешаване на проблемите чрез създаване на прозрачност и информирание на заинтересуваните групи;
- мерки за увеличаване на общността;
- споделяне на лидерството при ежедневната полицейска работа;

- рекламиране на постигнатите успехи и последваща комуникация с общността.

Това очевидно е много по-сложна система от стъпки, отколкото голословното твърдение, че полицията не толерира престъпността. Реинженерингът на полицейската дейност изисква далеч повече детайли, отколкото търсенето на баланса между „твърдите“ и „меките“ полицейски действия.

3. Моделът CAPRA (Класически модел, Канада)

Полицейската работа не свършва – по примера на традиционния модел – с регистрацията на съответното престъпление и евентуалното разкриване на неговите извършители и предаването им на органите на съдебната власт за прилагане на действащото законодателство спрямо тях. Моделът CAPRA предписва традиционните полицейски действия – регистрация, разследване и арест – да са само първи етап на полицейската работа, твърди Тили (Tilley, 2003).

Моделът CAPRA се състои от строго определени етапи, които са както следва (М. Граматиков, 2006):

C – Clients – Клиенти или потребители на услугите в областта на сигурността – предполага се най-заинтересуваната група от реализацията на полицейската активност

A – Analysis – Анализ или създаване на ясна картина за състоянието на общността, оценка на нейните (само)защитни възможности, формулиране на стратегическите и ежедневните рискове пред нея и евентуална идентификация на центровете и носителите на криминална активност.

P – Partnerships – Партньорства, които са изградени върху класическата консенсусна теория за създаване на зони на съгласие или поне на липса съпротива на големи групи от общността срещу провеждане на реформи и преформулиране на приоритетите на полицията.

R – Response или действия за елиминиране на проблема, които включва както типичните и традиционно познати полицейски методи, така и иновативни подходи по стратегическо овладяване на обществените напрежения, създаване на форми на групова нетърпимост към криминални рецидиви вътре в общността в бъдеще

A – Assessment – Оценката на резултатите от действията на тези локални коалиции излизат извън рамките на традиционната полицейска статистика (брой извършени арести или разкрити престъпления например).

В рамките на контрола и мониторинга на полицейската активност обикновено участниците в модела CAPRA се солидаризират и обединяват около общ план за действие, което представлява стратегия за ситуацията в общността, разпределение на ролите на участниците, допустими форми на тяхната намеса и преките ангажименти на всяка отделна страна.

Реализацията на този модел е пряко зависим от степента на ангажимента на всички участници в него. Наличието на отказ от ангажименти на една от страните или дебалансиране на ангажиментите между отделните звена провокира изкривяване на модела и в крайна сметка – неговото блокиране.

4. Полиция по взаимно съгласие (Британски модел)

Британският модел представлява интерес от гледна точка на академично изследване, доколкото страната се оказва най-близката в културно отношение територия за реформа на полицейските си институции по примера на САЩ (Longstaff, Willer, Chapman, Czarnomski, Grahamq 2015; Somerville, 2007). Втората причина е свързана с факта, че концепцията за съвременната полиция е създадена тук през 1929 г. от сър Робърт Пийл. С два мандата като британски премиер и два мандата като вътрешен министър на имперска Британия, Пийл се очертава като модерният стожер на полицейската организация в Европа.

В края на 30-години на 19 в. Пийл формулира 9 основни принципа на етичната полицейска сила, а подходът изразен в тези принципи е по-известен като полицейска дейност по взаимно съгласие (policing by consent) и се превръща в основа на полицейската дейност в страни като Великобритания, Канада, Австралия и Нова Зеландия.

Моделът на Пийл разпознава полицейските служители като „граждани в униформа“. Те упражняват своите правомощия като служители с „мълчаливото съгласие“ на останалите жители на общността. Полицейската дейност по съгласие предполага, че легитимността на полицията в очите на обществото се основава на общ консенсус за осигуряване на подкрепа, която се осъществява в условията на прозрачност по отношение на правомощията им, тяхната цялост при упражняване и отчетността пред обществото за тях.

5. Полицейска регулирана толерантност (Холандски модел)

Три са основните елементи на този подход – ангажимент към обществена промяна, поддържане на вътрешна демокрация и постоянно

търсене на отговор, съобразен с очакванията на общността. Реформираният стандартен модел включва мултидисциплинарен екип служители на основата на териториален принцип; ревизирана е идеята за изолация и самозатваряне на полицията от общността; самите служители предпочитат да влизат в ролята на местни, "приятелски" настроени и социално вградени звена в общността (Hoogenboom, 2009).

Генерално успехът на холандския модел се постига в силно влошена социална среда. Неговото разгръщане се гарантира от прилагането на т. нар. 4С модел на холандската обществена култура – колегиалност, консенсус, компромис и избягване на конфликти (collegiality, consensus, compromise and conflict avoidance) (van Os, 2010). Популяризирането на този нов тип техника на полицейската активност действа позитивно и успокояващо на социалния живот в страната – тя създава неконфронтационен "уют" и се абсорбира от всепроникващата "overlegcultuur" (култура на съгласие чрез допитване).

„За самите граждани е от ключово значение полицията да е в близост до тях, да е на разположение и да демонстрира отзивчивост. Това не е просто някаква прищявка, тя играе много важна роля в поддържането чувството им на сигурност. За лицата, които имат редовни контакти с полицията (в редовни срещи или консултации например) чувството, че участват в положителна обществена дейност е много важна и полезна“ (Вийвер, Кийс, Зумер, 2004).

ГЛАВА ТРЕТА: Европейски Case Studies

Описаните в тази глава формати на общуване между гражданите и полицията по същество не са завършени форми или национални концепции. Те обаче са важни и илюстративни за актуалността на проблема за задълбочаването на връзките между полицията и общностите и за търсенето на разностранни решения за подобни практики.

1. Местни съвети за превенция

Като правило, тези местни органи трябва да съберат на една маса трима участници: представители на държавата, представители на местната власт, както и представители на гражданското общество. Във Франция, това е Местния съвет за сигурност и превенция на противообществени прояви (Local Council of Security and Prevention of Delinquency i.e. LSPD). Във Франция днес, LCPD се председателства от кмета. В Белгия, тези органи също се ръководят от началника на

местната власт, така наречения *bourgmestre*. В Обединеното кралство, техният местен съвет се председателства съвместно от полицията и местните власти (обикновено местен съвет).

2. Местни договори за сигурност

Местният диалог по въпросите на превенцията трябва да доведе до по официални споразумения. Така местните съвети за сигурност не са консултативни органи, а са истински органи, които могат да взимат решения. Местните договори за сигурност или планове за действие са задължителни само в Обединеното кралство. Франция приема по-прагматичен подход и препоръчва изготвянето на местни договори само въз основа на нужда. Подобна факултативна формула е приета и в Белгия

3. Сигурност и градоустройство

Стабилната френска и белгийска тенденция вижда местните договори за сигурност като ключов компонент на по-всеобхватна рамка на градското планиране и обновяване. Градските политики и политиките за превенция имали различни исторически и институционални корени, но в последното десетилетие са започнали да се доближават, тъй като проучванията посочват, че несигурността ясно се корелира с градската социална и икономическа маргинализация.

4. Neighborhood watch (съседско наблюдение)

В основата си това представлява доброволен модел за самозащита на общността от престъпни посегателства чрез създаване на постоянна доброволна система за наблюдения и информиране на полицията за наличие на подозрителна и нетипична социална активност в границите на общността.

5. Методики за планиране на местна превенция и консултации

За изграждането на местни планове за превенция, редица страни от ЕС са разработили процес от две стъпки или фази, който се е превърнал в най-добрата практика. Така наречената диагностична фаза включва анализ на престъпността, преглед на съществуващите практики за превенция, както и анализ на пропуските. Втората фаза, на поставяне на цели и планиране следва най-вече, проектиране на план за действие (който по-късно да се преобразува в "договори за сигурност"). Плановете за действие се очакват да бъдат на основата на проекти. Те

трябва да определят ясно целите и да предоставят количествени показатели за бъдещото измерване на напредъка.

6. Safety Houses/Къщи за безопасност в Холандия

Програмата „Къщи за безопасност“ има за цел превантивна и локализирана дейност на полицията. Процесът на Къщите е интегративен, ориентиран към разрешаване на проблемите и с фокус върху нарушителите. Те са реални локации (къщи), където няколко обществени организации се събират, за да обсъдят местните или квартални проблеми. Така Къщите представляват център, където множество заинтересовани страни могат да се срещнат, с цел справяне с проблеми, свързани с безопасността на общността и високи нива на престъпност.

7. Програма за наставничество на непълнолетни – Испания

Програмата за наставничество на непълнолетни лица дава възможност на териториален принцип за два вида действия на полицията: превантивна и реактивна. Превантивната дейност включва дискусии в училищата, инспекции или мониторинг на определени случаи, а реактивната дейност се отнася до интервенции, които са необходими в случаите на наказателни и административни нарушения.

8. Практически модел за профилиране на местната общност

Най-добрият начин за подобряване на сътрудничеството между полицията и общността е поддържане на актуална информация за съществуващите рискове от гледна точка на гражданите. В случая става въпрос за изработване на изследователска карта, която по предварително зададени критерии оценява социално-криминалната среда и ситуация в общността.

9. Специфики на криминалната среда в големи жилищни комплекси

Става въпрос за решаване на проблеми в специфична среда, каквато са големите жилищни комплекси. Тук полицията обикновено може да прибегне до анализ на социалната ситуация чрез работа с количествени и качествени оценки. Количественият анализ може да се основава на статистически модел на оплаквания, извършени проверки и евентуално осъществени арести. Качественият анализ изисква извършване на нерегулярно наблюдение и документирание на нарушенията.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА: Моделът Полиция в близост в България

1. ПБО моделът: прочит през учението за организациите и дефиниция на основните термини

Въвеждането на ПБО модела в българския случай и съобразно приетия международен опит и експертиза, изисква трансформация на традиционната полицейска институция така, че тя да приляга на държавността в гражданското общество. Съгласно този модел от полицията се изисква да разпознава потенциалния нарушител много преди той да е станал предмет на преследване. Той показва, че това може да стане, ако полицията се намеси в самата тъкан на обществото - отношенията между хората - така че пораждането на престъпници да става все по-трудно. Идеята е, че успехът с ПБО ще доведе до намаляване на сегашното основно задължение на полицията - залавянето на престъпниците чрез “разкриване на престъпления и други нарушения на обществения ред” (www.mvr.bg).

Особената привлекателност на ПБО модела е в това, че той не залага на конспиративни действия вътре в общността, а прави действията на полицията публични и прозрачни (ЦИД, 2007). В пост-тоталитарните култури това е голямо предимство поради сериозните вреди нанесени от злоупотребата с конспиративните подходи на обществата с неразвита държавност.

И.Иванов и Х.Александров през 2013 г. по поръчка на Синдикалната федерация на служителите на МВР (СФСМВР) провеждат изследване за нивата на професионален стрес сред служителите на българската полиция („Професионалният стрес най-голямото предизвикателство за достойни условия на труд“, София, 2013 г.). Дизайнът на изследването включва проверка на предварително развита от изследователите работна хипотеза, която бива проверена чрез качествени методи, част от които е инструментариума на фокусната група. За целите на изследването са проведени поредица от 20 фокусни групи всяка с по около 10-15 служители от различни нива, сектори и териториално разпределение на институцията МВР.

Според Иванов и Александров, проучването доказва че институцията МВР е нездравословно място за работа, която: не цени труда на своите служители; отнася се с изначално недоверие към тях, не подкрепя с добро отношение и адекватна материална и техническа обезпеченост техните усилия; поставя ги перманентно в ситуация на презумпция за

виновност при проява на грешки или оплаквания от страна на клиенти на институцията. Подобна високо стресогенна институционална среда поставя служителите в ситуация на хроничен стрес и изчерпване, което затруднява способността им да работят мотивирано и концентрирано при изпълнение на основните си служебни задължения. Според Иванов и Александров, основни причини за формиране на подобна ситуация на нездравословни условия на труд са: липсата на ясни правила за подбор и растеж в кариерата, назначаването и издигането на служители, което е конюнктурно и субективно обусловено; липса на същинска екипна работа и работеща система за ефективна вътрешна квалификация; претоварена, неадекватна и постоянно променяна нормативна база; лоши материални и технически условия на труд, недостигащи консумативи и техника; неадекватна и неработеща система за оценка на трудовите резултати и постиженията (Система за управление на целите - СУЦ); използване предимно на инструменти за наказание, а не за подкрепа на служителите; липса на ясни правила на работа, спазвани от всички нива в управенската йерархия (двоен стандарт при поставяне на задачи); липса на стратегия за работа и развитие на човешките ресурси, която системно да интегрира работата със стреса и която стратегия да покрива устойчиво всички териториални звена и структури; недоверие и репресивна нагласа към редовите служители от страна на ръководството; липса на работеща система за психологическа, медицинска и правна подкрепа, която едновременно с това да зачита правото на конфиденциалност на служителя (съществува само формално); политически и управленски натиск за репресия към редови служители при служебен досег с хора от властта (натиск за заобикаляне на правилата); липса на истинска реформа, която да обърне полицията към хората, а не към властта и др.

Пак там се твърди, че генералното обяснение за попадане на институцията МВР в подобно критично откъм работна среда състояние е свързано с някои характеристики на организационната култура, индикиращи недостатъчно реформирана посттоталитарна институционална система работеща в условия на формална демокрация:

- **Авторепресивност** – невъзможност на институцията да интегрира функцията си по превенция и подпомагане на гражданите (комунално ориентиран тип полиция) и насочване на репресивния си инструментариум (военизиран тип полиция) от борба с престъпността към репресия на собствените си служители с цел

свеждане до минимум на инциденти свързани с нарушени права на граждани;

- **Подозрителност** – доминираща култура на подозрителност вътре в отношенията между всички нива и сектори (параноидна нагласа), която нагласа е привнесена като устойчива характеристика в институцията от основния метод за работа с престъпността - следене и наблюдение над престъпността с цел уличаване в неправомерни действия;

- **Дехуманизация** – нагласа за отношение към служителите, предимно като към обекти и инструменти за служене, а не като към цялостни личности, които имат чувства, потребности и легитимни намерения. Произходът на подобна характеристика на организационната култура е свързан с опит да се negliжират негативните преживявания (травматичността), които изпитват част от служителите при среща със страданието и болката на гражданите;

- **Формализъм** – отдаване на прекомерно внимание на нормите и правилата и детайлното документиране на всяко действие, което блокира инициативността, креативността и поемането на отговорност. Бюрократичната тенденция в работата на институцията прикрива липсата на доверие и уважение към действията на служителите в системата като цяло;

- **Дезангажираност** – издигане в култ на лоялността към групата и колектива като цяло, което е опит да се размие индивидуалната инициатива и отговорност и да се трансформира в групова безотговорност. Подобна тенденция прикрива страха от наказание за грешките допускани в работата (институцията е изключително нетолерантна към грешки и пропуски), но формира невъзможност за учене от опита и създаване на култура на подкрепа, развитие и поемане на индивидуална отговорност от служителите.

Според авторите, тези пет тенденции, характеризиращи организационната култура в българската полиция в ситуация на дълъг преход към нейното демократизиране, могат да бъдат видени и като форма на защита (социална защита, Джакс, Мензис Лит) срещу риска полицията прекомерно да се отвори към промените (вкл. модела ПБО) и да загуби своя идентитет на т.нар. силова институция. Подобни защитни механизми държат институцията в режим на съпротива срещу промяната, но на цената на изчерпани, обезверени, несигурни и донякъде гневни служители, които попадат в ситуация на хроничен стрес.

Функцията лидерство е тясно свързана с управлението на промяната в организацията (Т. Томов, Харалан Александров, Иван Иванов, Рафаел Чичек. „Лидерската функция в България: Анализ на груповите отношения.“, 2003 г. ИОО).

Трансформационното лидерство е практика възникнала във връзка с преодоляването на най-сериозното препятствие, на което се натъква промяната на организациите, т.нар., социална защита (Jaques E.; Menzies Lythq, 1998). Социалната защита е такова използване на потенциала на организацията през позицията, която заемаш в процеса свързан с работната задача, което възпрепятства промяната. Тази съпротива е особено силна в организации, в които е налице „корупция“ на работната задача, т.е., в които е станала негласна подмяна на първичната задача с частни задачи на служителите. Парадоксът е, че трансформационна промяна се търси най-често именно поради провал на първичната задача, т.е., промяната е винаги свързана със съпротива вътре в организацията от хора със сериозни интереси тя да не стане (Иванов, Александров).

Точно тези два проблема – отсъствието на трансформационно лидерство и култура на работа с полицейските служители, като група, която има своите преживявания и нужди от адекватно отношение са идентифицирани, като основни дефицити при въвеждане модела на Полиция в близост в България. Това съчетано с липса на политическа воля и въвеждане на нови умения за работа на нов тип „комунален полицаи“ прави въвеждането на модела ПБО в българската полиция изключително трудно в България.

2. ПБО моделът и преглед на опитите за неговото въвеждане в България

През 2003 г. Институт Отворено Общество (ИОО) – България се заема да подпомогне българската полиция в запознаването с модела ПБО и първите и стъпки в него. За целта ИОО, разработва проект за въвеждане на ПБО в работата на полицията (Брайкова, 2003). В Проекта на ИОО моделът ПБО е програма за усвояване от полицията без изискване за промени в структурите на институцията, без предварително усвояване на възлови елементи от модела с цел пригаждане към условията в България.

На базата на този проект за разработване на български вариант на ПБО, МВР разработва стратегически документ наречен „Стратегия за работа на полицията в близост до обществото“, утвърден със заповед на

Министъра на вътрешните работи № I в 907/30.10.2002. В тази стратегия ПБО интегрира в мисията си наред с “партньорство с обществото” и “повишаване на общественото доверие” към полицията. В този документ са формулирани и пет приоритетни цели (Брайкова, 2003):

- съобразяване с обществените потребности,
- повишаване чувството за сигурност,
- нарастване на обществената удовлетвореност,
- преодоляване на отчуждението и
- намаляване на страха от престъпността чрез превенция.

Т. Томова-Брайкова (Анализ „Политиките към “Полиция в близост до обществото”: анализ на българския случай“ 2006), твърди, че в стратегията изначално са заложили и 2 клопки. Първата е комуникационна, че на обмена на информация на полицейските служители с общността се гледа единствено в централизирано управляван медиен аспект, което лесно може да трансформира комуникация аспект на ПБО в самоцелен ПР. И втората е свързана с финанси, вместо модела да бъде цялостно и целево финансиран от бюджета, за да бъде реално припознат и задействан като политика, ПБО се разбива на отделни проекти с отделно проектно финансиране.

Все пак опитът с въвеждането на модела ПБО и постепенното израстване на специалисти в тази област води до разпознаване в организационната култура на полицейската институция на бариерите, които блокират новата работна задача. (Брайкова, 2006). Цитирания анализ твърди, че ръководството на полицията и инициаторите на модела ПБО се изправят пред задачата да приведат организационната култура в полицията (специално в сектор „Охранителна полиция“) в хармония с новата работна задача.

По този повод ИОО възлага външно изследване за оценка на натрупания опит и евентуално коригиране на подхода и стратегията за въвеждане на ПБО.

Планирано и проведено е изследване (Иванов, Александров 2006 г.), което да установи приложимостта на модела и да даде заключение дали стратегиите за интегриране на полицейската работа в общността са съвместими със ситуацията в българската полиция и колко прилягат за културата на пост-тоталитарните български институции.

Споменатото по-горе проучване за приложимостта на модела ПБО (И. Иванов, Х. Александров, 2006 г.), стъпва на позициите за системното разбиране на организациите (Miller, Rice, 1967).

В проучването българската полиция се разглежда като организация първоначално създадена да изпълнява като основна работна задача "борба с престъпността". Това полага, че съществуването на тази организация след прехода към гражданско общество (рязка промяна в изискванията от средата) налага допълнение на работната задача с нов елемент "предотвратяване на престъпността"

След провеждане на интервюта, фокусни групи и работна конференция с участници в изследването (група на експертите) и изследователите (група на консултантите) са изведени 5 базови конфликта в организационната култура, които възпрепятстват въвеждането на ПБО ефективно в българската полиция:

- **Отношения на партньорство трудно могат да се съчетаят с практика на клиентелизъм.** Т.е. реално отсъства ефективно противодействие на корупционния натиск отвън и отвътре в институцията;
- **Оценката на служителя трудно може да се базира на доказателства, ако ПБО дейността не е структурирана.** Т.е. липсват стандарти за обучение, практикуване и оценка на резултатите от дейността по модела ПБО;
- **Дневен ред изведен от потребностите на общността се прави трудно при централно планиране.** Т.е. не е изработен адекватен механизъм, който да съчетава централно планираните задачи по справяне с престъпността със специфичните задачи на териториалните структури да делегират и поемат автономни отговорности спрямо модела ПБО;
- **Работата в екип трудно може да протича в организация от еднолично управлявани колективи.** Т.е. реално липсва работа в мултидисциплинарни екипи в които полицаите да упражняват участие, да работят по казуси и да се учат колективно от опита си;
- **Популярност/ доверие трудно се печели без работа в коалиция.** Т.е. реално полицейските служители не работят доверително с граждански организации и други институции на територията, което да доведе до широк фронт на местно ниво за системна работа с проблемите на общността.

Изследователите правят допускането е, че тези конфликти са аспекти на организационната култура в българската полиция, по които трябва да се работи, за да се въведе успешно модела на полицейска работа в общността.

Генералният извод на българските изследователи е, че полицейската институция, като организационна система „не отчита и не насърчава дейности свързани с превенция и създаване на доверителни отношения с граждани, а поощрява единствено дейности свързани с контрол, проверки, констатиране на нарушения и дейности по борба с престъпността. По този начин полицейската институция се проваля да интегрира успешно функциите по превенция на престъпността чрез подпомагане и подкрепа на граждани, които впоследствие да й съдействат“ (Иванов, Александров).

Конкретните резултати и анализа на изследователите очертават някои от първите стъпки в извършването на промяната, за да може модела ПБО да се случи по адекватен на ситуацията в българската полиция, начин.

Описани са следните сфери на промяна в организацията на работа в полицейските органи, които трябва да бъдат обект на нарочна интервенция от ръководното тяло в полицията, за да се въведе успешно модела на комунална (близо до обществото) полиция:

- **Компетентност за работа по отделни случаи (или групи сходни казуси) на териториален принцип.** Това означава, че корупционният натиск влиза в организационната култура на полицията отвън, той има трайно присъствие в гражданското общество. Отговорът на полицията към тази заплаха е да увеличи устойчивостта на организационната си култура към нея като не допуска случаи на корумпиране на работната задача. Това означава въвеждането на поредица от технологии (в това число и управленски), които отсъстват и без които полицейската работа по охраната на сигурността на гражданите не може да получи професионално развитие и да бъде оценявана безпристрастно.
- **Проектна работа и специализиран полицейски колегиум на териториален принцип.** Отсъствието не просто на стандарти от ПБО проекта, а и на самата идея, че трябва да има образци за случаи на охранителна работа с граждани, налага ранна следваща стъпка в управлението на модела да бъде създаването на полицейски колегиум за споделяне и обсъждане на опит в охранителната практика с цел постигане на съгласие за основните

образци, които да станат професионалният език за описание и общуване в нея.

- **Оценка на местни потребности и децентрализация на териториалните полицейски подразделения да поемат отговорност за работа по тях.** Това означава делегирането на отговорност в установяването на местните потребности и интегрирането им в списъка от задачи на областните подразделения. Това означава най-вероятно и, че дневният ред, по който ще протича дейността по охраната на гражданите в различните части на страната ще бъде различен. От гледна точка на въвеждането на ПБО делегирането на отговорности като динамика в организационната култура на полицията е мощен двигател на развитие, главно защото ангажира човешкия ресурс конструктивно - хората специализират в различни области диктувани от предявените към тях изисквания от практиката.
- **Култура на участие и екипна работа в полицейската дейност.** Въвеждането на партиципативност в организационната култура, оставайки основна изява на лидерството, има своите ясни управленски технологии. Те се свеждат до постепенно повишаване на прозрачността при взимането на решения в организацията. Необходимо е това да става постепенно, защото характеристиките на психичния живот (индивидуален и групов) се променят бавно и представляват ограничаващият скоростта фактор в процеса на промяна. "Постепенно" в случая означава, че първата стъпка към партиципативност, която един ръководител трябва да направи, е да допусне участие във взимането на решения на представители от нивата над и под неговото и на секторите, с които дейността му е най-близко свързана. Най-щадящият гордостта и личното достойнство на служителите начин на въвеждане на партиципативността в културата на организацията е екипното заседание.
- **Изграждане на партньорства и мрежа от застъпници при работа на полицейските структури по модела ПБО.** При спазването на този принцип се отчита, че включването в партньорства е наградата на гражданските общества за трансформацията на полицията в партиципативна култура. Когато представители на неправителствените организации, на стопанските и образователните движения започнат да търсят партньорството на полицията в действия по създаване на блага,

алтернативни на тези, които пазарното производство и държавата създават, тогава ПБО става реална практика (Иванов, Александров)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В новодемократизиращите се страни, като България например, проблемът е, че само защото институциите подкрепят демократизирането на полицията в една страна, това не означава винаги, че те могат да направят същото в друга държава чрез пренасяне на модела. Цитирайки Бейли (Bailey, 1992) може да се твърди, че ПБО може да доведе до конструктивно партньорство между полицията и обществеността в някои страни, но в други това може да се използва за кооптиране на гражданите и налагане на практики на контрол по вертикален начин. Ако в западните държави мобилизирането на квартали и общности се използва за споделяне на отговорността за сигурност с полицията, в други държави използването на модела може да бъде рисково, ако обществата им са поляризирани на базата на езикови, етически, религиозни или расови различия.

Редица проучвания идентифицират условията, които най-много влияят на процеса на въвеждане на модела. На базата на поредица от проучвания (Groenewald, Peake, 2004; Davis, Henderson, Merrick 2003; Brogden, Nijhar, 2005; Casey, Mitchell, 2007), тези условия (изисквания) се свеждат до следните:

- **Стабилност и сплотеността на общността** - Страната или юрисдикцията трябва да са постигнали някаква степен на политическа стабилност и споделени ценности.
- **Заплащане, мотивацията и морал на полицията** - Полицаяте, които са недобре платени и са с нисък морал в резултат на сериозни проблеми за управление и корупция, не са склонни да бъдат мотивирани да сътрудничат с общността.
- **Доверие в полицията** - гражданите трябва да имат някаква вяра, че усилията на полицаите са истински и че диалогът с тях е възможен, преди те дори да вземат участие в съвместните процеси.
- **Политическа воля и ангажимент към промяна** - трябва да има ясен ангажимент от най-висшите етажи на властта и полицията към реформата на модела ПБО и към солидни действия по ключови контекстуални проблеми като корупция, злоупотреби с

правата на човека, както и прекомерната употреба на сила от страна на полицията.

- **Достатъчно средства за промяна** - Реформите изискват значителни ресурси за обучение, подкрепа, ново оборудване, както и проекти, като например редизайн на полицейски участъци, за да ги направи по-достъпни за обществеността.
- **„Шампиони“ на модела ПБО** - Оценките на ПБО подчертават необходимостта от ключовите играчи на всички нива, които да се борят за развитието на модела. Най-важният фактор за успех в дадено населено място е ангажиментът и интереса на местния началник.
- **Капацитет за децентрализацията на полицейската администрация** – моделът ПБО изисква гъвкавост на местно ниво, следователно полицията трябва да има волята и капацитета да предостави правомощия на съответните командни равнища.
- **Стабилни мрежи на обществени организации** - Много стратегии, свързани с полицейската общност могат да бъдат изпълнени само ако има насрещни обществени организации, които могат да работят съвместно с полицията.
- **Подкрепа и координация на донорите** - нужно е да има ангажираност от донорите, за да се осигурят достатъчно ресурси, и за да има дълготраен и непрекъснат процес на реформата.

За да се въведе модела ПБО в България по един по-успешен начин и да изпълни своята функция за отваряне на полицейската институция към общностите и гражданите с цел развитие на по-голямо взаимно доверие и сътрудничество са нужни няколко важни условия и стъпки:

1. **Политическо ниво** и принцип на управлявана децентрализация на услугата сигурност.

Българската полиция продължава да носи белега на посттоталитарна силова институция, в която решенията се вземат предимно централизирано и по командно-административен начин. За да се случи процес на постепенна децентрализация са нужни устойчива политическа воля за стартиране на този процес, разработване на съответното законодателство за промяна в правилата третиращи материята, както и промяна във философията на обучение на полицейските служители, най-вече концептуална промяна в изискванията към лидерството на средно оперативното ниво (началници на ПУ и РПУ).

2. Бюджетно ниво, едновременно целеви и субсидиарен принцип на финансиране при управление на промяната, а не само проектен.

В момента полицейската институция получава централизирано финансиране с цел осигуряване сигурността на гражданите. Разбирането на модела ПБО от страна на управлението на институцията е, че това е проект (а не устойчива политика) с неясна цел, поради което той може да бъде финансиран проектно (т.е. парцеално), а не системно с устойчив бюджет от централно планирания. Нещо повече добре е да се приложи принцип на субсидиарност за постигнати резултати съобразно принципите на ПБО, за което да има отделен процент от бюджета на ПБО. Нужни са нови критерии за отчитане на резултати, които да бъдат обвързани с допълнително финансиране (на субсидиарен принцип) на служителите, ангажирали се да работят ефективно по модела и постигнали резултати.

3. Институционално ниво и принцип на лидерски, а не на административен подход при въвеждане на модела.

Проблемът с въвеждането на модела ПБО в българската полиция е, че се разпорежда централизирано и съответно той бива възприет, като наложен отгоре. Нещо повече той основно се свежда до разработка на допълнителни дейности и административна документация, която полицаите възприемат негативно понеже това не се случва в контекста на цялостна промяна в начина на работа в институцията, както и липсва период на апробиране. По този начин ПБО се разбира, като допълнително натоварвана на редовия полицаи с несвойствени за него ангажименти. За да се приложи модела успешно е нужно определен тип водене (лидерство), което да акцентира на отношенческата страна на въвеждане на новата практика, а не само на нейното разпореждане и придвижване надолу по йерархията. Нужно е институцията да позволи на определени служители на средно управленско ниво, които имат желание да въведат модела да експериментират с него в своите полицейски управления. Това са т.нар. лидери на промяната, които разбират нуждата от трансформация и са готови да мотивират и ангажират хората си с допълнителна работа, срещу ползата, че в последствие те ще диктуват темпото на промяната и ще я въведат сред сходните структури.

4. Комуникационно ниво и принцип на прозрачност и пълно отваряне към взаимодействие с гражданските структури и други институции на съответната територия

Проблемът с въвеждането на ПБО в България е и проблем на свръхнатоварването основно на полицейската институция с отговорностите по въвеждане на модела. Работата с гражданските агенти на промяната е ключова за полагане основите на въвеждане на модела в полицията. Работата по отделни специфични казуси на общността от полицейските служители изисква привличане на съответна професионална и гражданска експертиза, която освен експертна подкрепа дава възможност и за отваряне на институцията към ефективно взаимодействие с представители на общността.

5. Професионално ниво и принцип за изграждане на нови структури, успоредно с промяна в организационна култура

Въвеждането на нова организационна култура е устойчив подход на промяна в мисленето и себевъзприятието за полицейската работа, и промяна в компетентностите и уменията на редовия полицейски служител. Тя може да бъде постигната чрез разработване на нови професионални стандарти за ролята комунален полицай, съответни програми за обучения, усвояване на нови компетентности за работа по казуси и в мултидисциплинарни екипи, както и въвеждане на среда за учене от опита. Въвеждането на това ниво е следствие от промяната, която трябва да навлезе постепенно от по-горе описаните нива: политическо, бюджетно, институционално и комуникационно. Формирането на съответната нова институционална култура интегрирала органично разбирането за комунална полиция (ПБО) би създадо необходимостта и от изграждане на нова структура в която комуналния полицай да върши уверено и компетентно своите задължения в синхрон с философията на модела ПБО.

III. НАУЧЕН ПРИНОС И НАУЧНА ПРИЛОЖИМОСТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

1. Научен принос

Дисертационният труд е цялостно изследване на различните опити за трансформиране на полицейските институции в света, техните основни цели и модели на функциониране. Едновременно с това е направен цялостен обзор и съпоставка между различните национални модели на въвеждане на т.нар. комунална полиция. Анализирана е цялата история на възникване и трансформиране на модела, като са изведени основните предимства и трудности при неговото адаптиране.

Направен е исторически обзор и на въвеждането на модела ПБО в българската полиция. Приложени са изследвания на организационната култура в силова институция в България (полицейската) и са изведени основните затруднения, които възпрепятстват постепенната трансформация на тази институция към нейното отваряне и реално демократизиране.

Направени са препоръки по отношение на организационната култура и управленски подходи в полицейската институция, които биха дали шанс модела ПБО реално да доведе да трансформиране, модернизиране и демократизиране на посттоталитарната същност на тази силова държавна структура.

Събрани и систематизирани са множество книги, студии, проучвания и публикации по въпросите на промяната в полицейските функции и структури, които са полезен инструментариум за допълнителни анализи и търсене на решения в областта на институционалната промяна.

Новите моменти, които могат да се определят като принос са в следната посока:

- Въвежда нова концептуална рамка за анализ на силова институция. Набляга се на организационната култура, а не на властовите модели и структурните промени. Съчетават се политологически и социално-психологически методи за проучване на проблема.
- Използва нов сравнителен анализ по темата. Използвани са интегрални изследователски методи. От една страна се прави исторически преглед на усилията за промяна, едновременно с това се извършва сравнителен анализ с много други страни, на трето място се проучва опита и се изследва организационната култура в обекта (институцията) на изследване.
- Прави аналитична обосновка на онези аспекти от груповата и човешка среда в институциите, които са важни за управление на промяната в институциите, и които редовно се negliжират.
- Дава отговор на посоката в която трябва да се върви, за да може реално силовите институции в България да бъдат трансформирани и подобрени, като ефективност и демократичност.

2. Научна приложимост

Реформата на силовите институции е трудна задача, предвид големия риск и страховете от нарушаване функцията по опазване сигурността и спокойствието на гражданите. Настоящия дисертационен труд проучва и намира решение, което да позволи трансформация, което да стане едновременно спокойно и успоредно с това задълбочено.

Набляга се на организационната култура (вярванията и ценностите на хората) в институцията, която се извежда като основна плоскост за работа, вместо основно промяната в структурите и задачите на персонала. Акцентира се на човешкия фактор, новите умения и компетентности, комуникацията и ученето от опита, както и важната роля на лидерството на средно оперативното ниво.

Извежда се тезата, че на отделните звена в силовата система трябва да се позволява да експериментират с нов модел, да трупат опит да правят контролируеми грешки, да анализират чисти факти, като целта е промяна в разбирането за мисията на институцията в прехода ѝ от посттоталитарна към демократична организация.

Направените изводи и препоръки могат да бъдат основа за последващи изследвания за задълбочаване на проучванията по темата, както и да позволят на хора в управленски позиции да вземат информирани решения.

На политическо ниво, докторантурата дава информация за онези аспекти от промяна в правилата (законодателството) и финансирането на полицейската институция, които могат да станат рамка за устойчива трансформация.

IV. ПУБЛИКАЦИИ НА АВТОРА, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА:

1. „Професионалният стрес: най-голямо предизвикателство за достойните условия на труд“, Иван К. Иванов, Х. Александров, СФСМВР, 2013
2. „Лидерската функция в България: анализ на груповите отношения“, Ив. Иванов, Х. Александров, Р. Чичек, Т. Томов, ИОО, София, 2006 г.
3. „Полиция в близост до обществото: или българската държавност пред изпитанията на гражданското общество“ ИОО, София, 2006 г.