

SOCIAL POLICIES EFFICIENCY AGAINST JUVENILE DELIQUENCY³

Assist. Prof. Krasimira Georgieva

Department of Social and Legal Sciences,

Technical University of Varna

Phone: 052-383-435

E-mail: krgeorgieva@tu-varna.bg

***Abstract:** This paper focuses on reviewing national and municipal policies against juvenile delinquency. The research of a specific public policy aims to determine and assess its efficiency regarding spending public funds. The conclusions of the research are summarized and serve as a basis for the thus formulated recommendations aimed at municipal budgets for more efficient public funds spending.*

***Keywords:** Efficiency, Public Funds, Social Policies*

ВЪВЕДЕНИЕ

Установената през последните десетилетия тенденция за ръст на детската престъпност, разкрива само част от проблема за съвременното състояние на феномена детско девиантно и делинквентно поведение. Въпросите за превенцията и противодействието на детската престъпност съществуват отдавна и са предизвикателство пред всяко общество на всеки по-напреднал етап от неговото развитие. Създаването на институции, процедури и мерки за борба срещу противообществените прояви на децата са само част от политиката за справяне с този проблем като е необходимо непрекъснато да се установява ефективността им, за да може тя да се усъвършенства и подобрява. В този смисъл е наложителен по-детайлен анализ на данните за противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, за да се изведат значимите тенденции със съответното им тълкуване и по този начин да се постигне водещата цел на всяко управление – повишаване на неговата ефективност.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Същност на политиката за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните

Изследването на проблема за отговорността на децата-правонарушители е от особено важно значение не само за наказателноправната теория и законодателство, но и за разработването на ефективна политика за борба срещу и превенция на противообществените им прояви.

Според определението, съдържащо се в Енциклопедия на политическата мисъл – Блекуел политиката е „процес, при който група хора, чиято линия или интереси са първоначално различни, достигат до колективни решения, които най-общо се смятат за обвързващи за групата и наложени като обща политика“ (Miller, D., Coleman, J., Connerly, W. & Ryan, Al., 1997). В този смисъл политиката за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните има своята нормативна основа както на национално, така и на международно ниво. Тя е тясно свързана със защитата правата на човека и в частност политиката за закрила на детето. Създаването на специално законодателство е едно от средствата за справяне с тези общественонеприемливи прояви.

В модерните общества закрилата на децата се разширява, обхващайки закрилата от нарушения на правния ред. Последниците от нея възникват както в областта на обществения ред, така и в социалната сфера. Превенцията на девиантното поведение на подрастващите

³ The research paper was presented on November 13, 2020 at the Social Work Section of the 2020 Online Scientific Conference co-organized by University of Ruse and Union of Scientists - Ruse. Its original title in Bulgarian is: „ЕФЕКТИВНОСТ НА СОЦИАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ СРЕЩУ МЛАДЕЖКАТА ПРЕСТЪПНОСТ“.

може да се определи като елемент от социалната политика, тъй като за определени части от конкретната целева група, към която се прилага, представлява форма на закрила и подкрепа.

От гледна точка на обекта на приложение, политиката за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните обединява в себе си черти на национална политика, която се провежда от държавните органи на централно ниво, както и на местна политика, провеждана от местните органи на държавна власт и местно самоуправление. Следователно без никакво съмнение можем да я определим като публична политика.

Определението „публична“ пред понятието политика не променя нейната същност, а само я конкретизира и я допълва с нови характеристики. Публичните политики задават норми, които определят обществените отношения. Те могат да бъдат облечени в различни правни форми - закони, укази, постановления на министерския съвет, решения на областни и общински съвети. Основната причина за съществуването на публичните политики е наличието на обществен проблем, който не може да бъде регулиран без намеса от страна на легитимната институция (Braikova, T., 2003). Следователно публичните политики притежават всички характерни белези на понятието „политика“ въобще.

Особено голямо значение при структурирането на публичната политика има територията, върху която ще се прилага. Разграничението съответства на разделението на политическите функции между централната власт и териториалните общности. Така при публичните политики се оформят различни равнища на тяхната подготовка и създаване, и на приложение. Затова се говори за национални, регионални и местни публични политики. Всяко едно от тези равнища се характеризира със институционално разпределение на функциите по осъществяване на публичните цели. На всяко едно от така обособените териториални нива възникват и се решават специфични проблеми. Решенията се вземат от различни политически структури, които изработват съответната публична политика.

Органи и институции, осъществяващи политиката за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните

Децата в риск от извършване на противообществени прояви са обект на дейността на специализирана превантивна система от институции, създадени със Закона за борба срещу противообществени прояви на малолетни и непълнолетни – Комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните; Детски педагогически стаи; Домове за временно настаняване на малолетни и непълнолетни; Социално-педагогически и Възпитателни училища интернати.

Към Министерски съвет е създадена Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните като колективен орган, чийто правомощия са свързани с формулирането и контрола върху осъществяването на държавната политика спрямо ненавършилите пълнолетие правонарушители.

С приемането на Конституцията на Република България през 1991 г. се изгражда система от органи, които да осъществяват децентрализацията на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение. Общинската политика представлява своеобразно продължение, конкретизация и форма на проявление на държавната политика. Именно на общинско равнище възникват повечето проблеми, свързани с живота и бита на хората и на това ниво би могло да се осъществят анализи и да се изготвят прогнози и програми за решаване на един или друг проблем.

Местната политика за превенция на асоциалното поведение на подрастващите се провежда на територията на общината. Основните субекти, които осъществяват ръководството и контрола върху дейностите по превенция и противодействие на детската престъпност на ниво община са местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Общият брой на функциониращите в България местни комисии е 297 съгласно правилата на закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.

Комисиите за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните са основна специална институция в тази област. Съгласно принципа за

законоустановеност на органите, които могат да налагат възпитателни мерки към всяка община са изградени местни комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Задачите им са свързани с организирането и реализирането на политика по превенция и противодействие срещу противообщественото поведение на ненавършилите пълнолетие лица. Те изпълняват една специфична функция по отношение на децата - правонарушители, а именно налагане на възпитателна мярка по реда на специалния закон.

Други органи в помощ на местните комисии за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните са специализираните полицейски органи наречени детски педагогически стаи и т.нар. обществени възпитатели, за индивидуално-възпитателна дейност с деца. Ролята на възпитателите е да оказват помощ на родителите или на лицата, които ги заместват като съдействат за правилното организиране на обучението, труда и почивката на децата, както и да следят за поведението на малолетните и непълнолетните и да полагат грижи за правилното им насочване. Всяка от институциите е на различно подчинение и с това са свързани особените ѝ функции.

Общинската политика за справяне с асоциалното и девиантното поведение на децата се провежда въз основа на приети от общинските съвети стратегии, планове и програми. Тези нормативни документи се разработват на основата на съществуващата правна уредба като на национално, така и на международно ниво. Стратегиите има за цел да приведат общинската политика в съответствие с утвърдените международни стандарти в областта, както и да съблюдават европейската политика и да прилагат европейския опит, поради факта на членството на България в Европейския съюз.

В изпълнение на стратегическите си цели основните административно-териториални единици приемат планове и програми. Плановете и програмите се разработват от общинските съвети като каталог от дейности за постигане на стратегическите цели. Те съдържат конкретизирани предписания за едногодишен период от време.

Финансова обезпеченост и ефективност на изследваната публична политика

Заложените в гореописаните документи дейности следва да имат както своята институционална, така и финансова обезпеченост.

Дейностите по реализация на общинската политика за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните се финансират със средства от общинските бюджети. Бюджетът на общината представлява „годишен финансов план, който се съставя, приема, променя, изпълнява и отчита съгласно закона за публичните финанси“.(чл.5) Средствата по този план се натрупват от всички плащания, извършени за дейността на общината. Такива са приходите от местни данъци и такси; услуги и права, предоставяни от общината; разпореждане с общинска собственост; глоби и имуществени санкции; лихви и неустойки; други постъпления; помощи и дарения.(чл.45, ал.1 т.1 от Закона за публичните финанси) Изпълнението на бюджетите на общините се организира и ръководи от кметовете на общини.

Ресурсите, които ползва общината за осъществяване на политиката за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, по своята същност са публични финанси. Дейността на местните комисии се финансира от бюджета на общината като средствата се определят от Министерство на финансите по предложение на Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Те служат за покриване на разходите по предоставяне и осигуряване на публични блага и услуги. Обществото е изправено пред избора за един или друг вариант за разходване на средствата, поради което „следва да разполага с критерии, позволяващи им да изберат най-добрата възможност от гледна точка на обществения интерес“ (Kovachev, Zdr., Mikhailov, P., Vladimirov, Vl., Yakimova, Iv., Nikolova, Kr., Mladenova, Z., Karastateva, D., Gargov, V. & Mavrov, Hr., 2004). Като критерий за „оценка“ на функционирането на обществените системи може да бъде приета ефективността.

В научната литература понятието „ефективност“ се използва с различно съдържание. Част от авторите му придават политическа характеристика, а други го определят като понятие с икономическа насоченост.

Според Тодор Танев „Под социално- политическа ефективност на публичните проекти се разбира степента им на близост до обществения интерес, който е определен по политически начин чрез осигуряване на обществен мандат на един особен обществен интерес“ (Танев, Т., 2008). Авторът противопоставя процесите на ефективност и ефикасност като определя ефективността като критерий с политическо значение.

Ефективността може да се определи като „съотношение между резултатите и изразходваните за тяхното получаване ресурси от съответната система“ (Shopov, D., Stefanov, L., Paunov, M. & Dulevski, L., 2002).

Понятието „ефективност“ има и своето легално определение. Съгласно законът за публичните финанси ефективността се определя като „степената на постигане целите на бюджетните организации при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от тяхната дейност“.(чл.20, ал.1,т.6).

В настоящия доклад се придържам към разбирането на Тошко Петров за ефективността. Според авторът, чието мнение споделям, оценката на икономическата ефективност на политиката като се получава като се раздели ефекта от политиката на общите разходи за осъществяването ѝ (Petrov, T., 2019).

За да бъде установено действителното състояние на политиката за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните провеждана на ниво община, както и доколко тя е ефективна е необходимо да се проследят процеси, които търпят своето развитие във времето.

Анализирайки данните на Националния статистически институт за броя на населението по области, общини, местоживееене и пол към 13.04.2020г. (<https://www.nsi.bg/bg/content/2975>) населението в общините в периода 2016-2019г. постепенно намалява. Тази констатация се отнася както за големите, така и за малките общини. В районите на западна, южна и източна България се забелязва концентрация на населението предимно в големите общини. В северна и централна България с по-висок дял на населението са жителите в малките общини.

Следователно може да се направи обоснован извод, че в районите на западна, южна и източна България населението се концентрира в големите общински центрове. В северна и централна България броят на населението като цяло намалява, а и не се наблюдават толкова засилени миграционни процеси към по-големите общини.

От друга страна през последните години престъпността, и в частност детската такава, се характеризира със своята динамичност. По данни на Националния статистически институт броят на малолетните и непълнолетните лица, водени и заведени на отчет в детските педагогически стаи, както и лицата, преминали през ДПС за извършени противообществени прояви и лицата с наложени възпитателни мерки на възраст между 8 и 17год. през периода 2015г. - 2019г. общо за страната са 46 103 деца. Това означава, че средногодишно техният брой е 9 221.

Въпреки, че съвременните тенденции в областта на борбата срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и в наказателната политика по отношение на наказателно неотговорните малолетни лица се изразяват в изискването да се прибегва до налагане на възпитателни мерки само при много сериозни противообществени прояви, както и че трябва да се търсят алтернативи на наказателното правосъдие в колкото се може по-широк кръг от случаи (Margaritova-Vuchkova, Sv., 2011). От анализа на представените данни се установява, че броят на децата правонарушители е една относително постоянна величина както на ниво община, така и по отношение на разпределение на територията на страната. Ръстът на детската престъпност през петгодишния период не се е променил съществено, въпреки предприеманите мерки за превенция.

При преценка на ефективността на политиката за борба с детската престъпност е важно да се вземе предвид в най-голяма степен не само броя на дейностите, които трябва да бъдат

извършени, но също така и разходите, свързани с тях и човешките ресурси, участващи в процеса.

За установяване на ефективността на политиката следва да се има предвид характеризиранието ѝ като междусекторна и многосекторна. Това са характеристики свързани не само с модела на управление и изпълнение на политиката, насочена към определена група, но също така носи и елементи, отразяващи наличието на фактори като вложени ресурси. При изследваната публична политика се установява намеса в два или повече сектора. Това налага да се намалят броя на дейностите, които са необходими за изпълнение на политиката. Този вариант е удачен при малките общини. Целевата група при тези общини е ограничена, поради броя на населението и ефектът, който се цели може да бъде постигнат с по-малко ресурси, насочени към по-успешни мерки за превенция.

За да се повиши ефективността на политиката трябва да се увеличи максимално ефективността на тези дейности, в които тя се изразява. Това е присъщо за големите общини в България, които разполагат с много по-добра финансова обезпеченост на техните действия. Политиката за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, провеждана на ниво община се финансира от общинските бюджети. Дейностите, които се определят за реализацията ѝ в по-големия брой от случаите успяват да бъдат финансирани, защото са предварително заложили в общинските планове и програми. Ръстът на детската престъпност в тези населени места показва, че макар публичните средства да се разходват по предназначение, те не гарантират постигането в пълнота на заложените цели на политиката.

Въз основа на гореизложеното може да се обобщи, че броят на противообществените прояви на малолетните и непълнолетните в малките общини е незначителен, съпоставяйки го с данните за големите общини и населени места. Предоставянето на средства от общинските бюджети за издръжка на органите за превенция на детската престъпност в малките общини представлява изразходване на публични средства, които биха могли да бъдат оптимизирани. Този резултат може да се постигне чрез законодателни промени в посока намаляване на броя на общините. Основание за подобно предложение ми дава факта, че и към настоящия момент в България съществуват общини, които не отговарят на условията на закона за брой на населението, което следва да ги формира.

Друга мярка за постигане на по-висока степен на ефективност на политиката е по-широко използване на правото на общините на сдружаване. Това право дава възможност на съседни общини да извършват съвместно дейности, които са част от социалната им политика. Освен сферата на социалния живот публичният сектор включва още една важна област на отношенията. Това е онази особена област, в която се решават възникващите проблеми при разпределението на обществените блага, а като последица и проблемите със социалната справедливост, равенството на възможностите, принципността на решенията. Тази сфера в публичния сектор има по-особен статут, защото пресича останалите. Ето защо в състава на публичните политики попада и т.нар. социална политика (Танев, Т., 2008). Обединяването на общините с по-малки финансови възможности, ще доведе до увеличаване на публичните ресурси и изпълнение на дейности, които имат доказан по-голям ефект върху целевите групи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политиката за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните съчетава в себе си няколко различни по своя характер елементи, но като форма на превенция, тя действа както по отношение на обществото като цяло, а така също и по отношение на други части от целевата група, и в този смисъл тя е секторна социална политика с конкретен социален адресат.

Борбата с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните е тясно свързана от една страна със закрилата на детето, а от друга с наказателната политика и с общата политика за борба с престъпността.

Възможностите за финансиране на дейностите по превенция на асоциалното поведение на подрастващите са законово регламентирани. Средствата, които са необходими за провеждане на тази конкретна секторна политика са заложили в държавния и в общинските

бюджети и по този начин се гарантира нейното реално приложение, но за постигане на максимална ефективност са нужни законодателни промени.

REFERENCES

Braikova, T. (2003). Public Policies (Approaches and Methodology of Research and Analysis). Sofia: St. Kliment Ohridski University publishing (**Оригинално заглавие:** *Брайкова, Т., 2003. Публичните политики (Подходи и методология на изследването и анализа).* София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.)

Kovachev, Zdr., Mikhailov, P., Vladimirov, Vl., Yakimova, Iv., Nikolova, Kr., Mladenova, Z., Karastateva, D., Gargov, V., & Hr. Mavrov. (2004). Microeconomics. Varna, ed. Steno. (**Оригинално заглавие:** *Ковачев, Здр, Михайлов, П., Владимирова, Вл., Якимова, Ив., Николова, Кр., Младенова, З., Карастатева, Д., Гаргов, В., Мавров., Хр., 2004. Микроикономика. Варна, изд. „Стено“, 2004.*)

Margaritova-Vuchkova, Sv. (2011). Educational measures for juvenile offenders. Sofia., ed. Sibi (**Оригинално заглавие:** *Маргаритова-Вучкова, Св., 2011. Възпитателни мерки за малолетни и непълнолетни правонарушители.* София: изд. „Сиви“.)

Miller, D., J. Coleman, W. Connery, Al. Ryan. (1997). Encyclopedia of Political Thought - Blackwell. Handbook. Sofia., Center for the Study of Democracy (**Оригинално заглавие:** *Милър, Д., Колман, Дж., Конъри, У., Райън, Ал., 1997. Енциклопедия на политическата мисъл – Блекуел. Справочник. София.: изд. Център за изследване на демокрацията.*)

Petrov, T. (2019). Using the Delphi Method for analysis of the economic efficiency of social services. Varna, Proceedings of the Third Scientific and Practical Conference with International Participation, ed. TU-Varna (**Оригинално заглавие:** *Петров, Т., 2019. Използване на Метода Делфи за анализ на икономическата ефективност на социалните услуги. Варна, Сборник доклади трета научно-практическа конференция с международно участие, изд. ТУ-Варна.*)

Tanev, T. (2008). Public Policy Analysis: The Science of Creating Specific Policies, Sofia, Military Publishing House (**Оригинално заглавие:** *Танев, Т., 2008. Анализ на публичните политики: науката за създаване на конкретни политики, София: Военно издателство.*)

Shopov, D., Stefanov, L., Paunov, M., Dulevski, L. (2002) Labor Economics. Third edition. Sofia: ed. Thrace (**Оригинално заглавие:** *Шопов, Д., Стефанов, Л., Паунов, М., Дулевски., Л., 2002. Икономика на Труда. Трето издание. София: изд. „Тракия“.*)