



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

Георги Ангелов Станков

УМЕНИЯ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ: ИЗСЛЕДВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА
ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ПРИ ФОРМИРАНЕТО
НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

АВТОРЕФЕРАТ

На дисертация за получаване на образователна и научна степен „доктор“
по професионално направление 3.3 „Политически науки“
докторска програма „Публична администрация“

Научен ръководител: проф. д.п.н. Тодор Танев

София, 2021 г.

Съдържание на дисертационния труд:

Увод	4
Глава 1. Демокрацията и нейната криза	8
1. Същност на демокрацията	8
1.1. Опити за дефиниране и систематизиране на демокрацията	8
<i>Класифициране на четири типа теории за демокрацията</i>	
<i>Идеи за интегриране на теориите за демокрацията</i>	
1.2. Обхват на демокрацията	11
<i>Демокрацията не е нищо по-малко от свободни и честни избори</i>	
<i>Демокрацията е много повече от свободни и честни избори</i>	
<i>Демокрация, демократизация и де-демократизация</i>	
2. Кризата на демокрацията	23
<i>Какво не е наред?</i>	
2.1. Кризата на демокрацията според доклада на Тристранната комисия	25
<i>Три групи предизвикателства пред демокрациите</i>	
<i>Особености на кризата в Западна Европа</i>	
<i>Причини за кризата на демокрацията в Европа</i>	
<i>Европейските политически ценности</i>	
<i>Криза отвътре, криза отвън</i>	
<i>Какво да се прави?</i>	
<i>САЩ: колко демокрация?</i>	
<i>Мнения за доклада на Тристранната комисия</i>	
2.2. Как мислим проблемите?	45
3. Доброто управление - решение за кризата на демокрацията	48
<i>Доброто управление – дефиниция</i>	
<i>Доброто управление – същност</i>	
Глава 2. Гражданското участие: теоретични основи, практически аспекти и тенденции за развитие	53
1. Основания за участие на гражданите във вземането на решения	53
<i>Участието като ключов елемент на демокрацията</i>	
<i>Участието като проява на народния суверенитет</i>	
<i>Участието като начин за ре-легитимация на представителната демокрация</i>	
<i>Участието като резултат от развитието на постматериализма</i>	
2. Гражданското участие - теоретични основи и концепции	58
2.1. Стълба на гражданското участие	58
2.2. Гражданският контрол и мониторингната демокрация	61
2.3. Демократичните иновации	62
2.4. Кубът на демокрацията	63

3. Демокрация отвъд представителството	70
3.1. Пряка демокрация	70
<i>Предимства на пряката демокрация</i>	
3.2. Демокрация на участието	74
<i>Предимства на демокрацията на участието</i>	
3.3. Съвещателна (делиберативна) демокрация	77
<i>Съвещателни мини-общества (делиберативни мини-публики)</i>	
4. Слабости на гражданското участие	83
<i>Колкото повече - толкова по-добре?</i>	
5. Гражданско участие при формирането на публичните политики	86
<i>Същност на публичните политики</i>	
<i>Взаимоотношенията граждани – администрация</i>	
<i>Колко гражданско участие и при какви условия работи най-добре?</i>	
Глава 3. Българският контекст	97
1. Особенности на българската национална култура	97
1.1. Теорията на Хеерт Хофстеде за шестте измерения на културата	97
<i>Високо властово разстояние</i>	
<i>Колективизъм</i>	
<i>Избягване на несигурността</i>	
1.2. Двете измерения на межкултурните различия според Ингълхарт	104
1.3. България в сблъсъка на цивилизациите	107
1.4. Българските организации в рамката на конкуриращите се ценности	109
1.5. Българската политическа култура	114
<i>Три типа политическа култура</i>	
<i>Дефиниране на българската политическа култура</i>	
2. Особенности на българския преход	119
2.1. От диктатура към демокрация	120
2.2. „Обърнатата тилианска перспектива” или „плячкосването на държавата”	
като елитен проект на прехода	123
<i>Тилианската перспектива</i>	
<i>Обърнатата Тилианска перспектива</i>	
<i>Двете перспективи обобщени</i>	
2.3. Психологическата драма на прехода	129
<i>Несбъднати очаквания</i>	
<i>Страх от загуба на идентичност</i>	
<i>Носталгия по близкото минало</i>	
<i>Недоверие към институциите на демокрацията</i>	
2.4. Гражданско участие по време на преход	132
2.5. Правна рамка на гражданското участие в България	135
<i>Гражданско участие в рамките на ЕС</i>	
Глава 4. Изследване на четири случая на гражданско участие при формирането на публични политики	139

1. Цел, методология и обхват на изследването	139
1.1. Цел на изследването	139
1.2. Методология на изследването	139
1.3. Обхват на изследването	141
2. Представяне на случаи	142
2.1. Нашите деца не са биологичен отпадък	142
2.2. Запазете Бедечка	152
2.3. Местен референдум в община Горна Малина	165
2.4. За истинска детска болница	177
3. Препоръки за участници в кампании	190
Заклучение	192
Източници	195
Приложения	208
Фигури и таблици	210

Обща характеристика на дисертационния труд

Актуалност на темата

Дисертацията изследва темата за гражданското участие при формирането на публични политики. Темата е актуална за изследване поради две причини. Първата причина е развитието на глобалните процеси на демократизация и де-демократизация, кризата на демокрацията и стремежа за повишаване на качеството на демокрацията в световен мащаб. Втората причина е актуалната обществена и политическа обстановка в България през последните години, която също може да се характеризира като „криза на демокрацията”, но в която все по-често се проявяват граждански инициативи, амбицирани да въздействат на управленците при вземането на решенията в различни сектори на политиките и на обществения живот.

Глобалните процеси се изразяват в драматичните промени, последвали краха на комунизма и вълната на демократизация в световен мащаб в края на 80-те и началото на 90-те години на 20. век, която преобразува политическите системи на десетки страни, включително България. В този период демокрацията изглежда силна, жизнена, желана, необратима и безалтернативна. Периодът се отличава с много надежди и оптимизъм, изразени в прочутото есе на Фукуяма „Краят на историята” (Fukuyama, 1989). Само три десетилетия по-късно наблюдателите отбелязват, че за повечето общества по света авторитетът на представителната демокрация е в упадък и че демокрацията е в криза (Tormey, 2014). Както в страните с утвърдени демократични системи, така и в новите демокрации сред гражданите нараства убеждението, че дистанцията между тях и властимащите се увеличава и те нямат възможности да участват в процесите на вземане на решения и да влияят на политиките на своите правителства по въпросите, които ги засягат, а в резултат в тях назряват разочарование и отчуждение от демократичните институции. Разочарованието от институциите на представителната демокрация и партийната система се проявява чрез публични протести, отказ от гласуване или гласуване за радикални и популистски „антисистемни партии.” Редица изследвания сочат, че според гражданите качеството на демокрацията в България не е високо (ИПИ, 2017), а те се възприемат като изключени от политическите процеси, които пряко се отнасят за тяхния живот. Изследователите и гражданските активисти все повече се обединяват около становището, че гражданското

участие е фундаментално за повишаване на качеството на демокрацията (ИОС, 2017), но остава спорно в каква степен гражданите имат ресурси да участват, а управляващите са склонни и/или подготвени да насърчат такова участие.

България не е изключение от световния процес и това прави темата актуална за българската научна общност и за широката общественост, но в случая следва да се отбележи една национална особеност - страната стига до настоящата ситуация на разочарование от демокрацията по различен път от този в утвърдените западни демокрации – чрез 30-годишния период, назован „преходът.“ Недоволството на гражданите се изразява в поредица от антиправителствени протести през последните години. Най-актуален пример е протесът от лятото на 2020 година, на който протестиращите искат оставките на правителството и на главния прокурор, както и въобще сваляне на “мафията.” Този протест, както и предходните от 2013 г. (във връзка с избора на ръководител на Държавната агенция за национална сигурност) и окупацията на Орлов мост в София през 2012 г. (във връзка с промени в екологичното законодателство) са част от публичния наратив за борбата на гражданите срещу мафията, като презумпцията обикновено е, че мафията е овладяла икономическите и политическите актьори и агенти, което налага „рестарт на системата.” Подобни нагласи сочат, че България не е изключение от европейската тенденция - кризата на доверието в демократичните институции, процедури и процеси е нараснала, а те са загубили своята легитимност в очите на гражданите.

В този контекст настоящият дисертационен труд извежда две причини да се изследват кризите на демокрацията и гражданското участие като начин за преодоляването им. Първата е свързана с повишаването на устойчивостта на демократичните общества спрямо вътрешно присъщите слабости на демокрацията, появяващи се в хода на нейното развитие, но също и спрямо натиска на мощни външни фактори като недемократичните и дори антидемократични политически режими на някои държави, амбицирани да постигнат по-голямо световно влияние. Втората е свързана с необходимостта да се отчита развитието на постматериалистките ценности в демократичните общества през втората половина на 20 в. и началото на 21. в. В Западна Европа и Северна Америка тенденцията започва през 70-те години на 20 в., най-вече сред поколенията, израснали след Втората световна война, а в България – в поколенията, израснали след падането на комунистическия режим през 1989 г. Постматериалистките ценности отразяват нарасналото желание за себеизразяване и

обществена активност и отправянето на предизвикателство към традиционните политически елити, съществуващи в рамките на представителната демокрация, което е свързано с постепенна промяна и на типа политическа култура.

Обект, предмет, цел, изследователски въпрос, хипотеза, задачи и методи на изследването

Обект на настоящето изследване е състоянието на съвременната демокрация, което често е наричано *качество на демокрацията*, а конкретен **предмет** на изследването е *гражданското участие* в процесите на формиране на публични политики в България като предпоставка за преодоляване на кризата на демокрацията и подобряване на качеството на демокрацията в специфична българска среда.

Изследователският въпрос на дисертационния труд е как да се изследва капацитета за гражданско участие при формирането на публични политики. Капацитетът за гражданско участие има две измерения или два компонента: 1) способността на гражданите да се мобилизират, организират и включват ефективно в процесите на формиране и изпълнение на конкретни публични политики, които пряко, косвено или хипотетично засягат техния начин на живот; 2) способността на администрацията да се отваря към външни участници, да допуска тяхното включване и взаимодействия с тях в процесите на вземане на решения.

Целта на изследването е въз основа на конкретни случаи да се създаде матрица за изследване на капацитета за гражданско участие в България, позволяваща различни случаи да бъдат наблюдавани, проучвани и оценявани по унифициран начин, което би подпомогнало систематизирането на знания, опит и практики относно развитието на капацитета за гражданско участие в страната.

Хипотезата на изследването е, че i) цялостният български социокултурен, исторически и политически контекст не благоприятства развитието на гражданското участие, а оттам развитието на демокрацията, но ii) с развитието на постматериалистките ценности в българското общество нараства капацитетът на гражданите и на институциите за по-ефективното включване на гражданите в процесите на формиране на конкретни политики и iii) чрез систематизираното изследване на такива случаи могат да се извлекат добри практики за стимулирането на по-участническа политическа култура.

Задачите на изследването са:

- Дефиниране на демокрацията и на различните теоретични парадигми за мащаба на демокрацията;
- Изследване на факторите за влошаването на качеството на демокрацията, загубата на легитимност на демократичните институции и засилването на явлениято “криза на демокрацията”;
- Дефиниране на гражданското участие като концепция и изследване на причините за неговата все по-значима роля в съвременния обществен живот;
- Проучване на съществуващите теоретични модели и практически форми на гражданско участие във вземането на решения;
- Изследване на българския социокултурен и политически контекст, като специфична среда, в която се развиват процесите на демократизация и консолидация на демокрацията;
- Създаване и апробиране на матрица (темплейт) за изследване на случаи на гражданско участие;
- Изследване на четири случая на гражданско участие при формирането на публични политики на местни или национално ниво.

Методите на изследване включват: запознаване с налична литература по обекта и предмета на изследването; провеждане на дълбочинни интервюта с организатори и участници в социални движения и кампании; проучване на нормативни документи; разработаване на матрица за изследване на гражданско участие и имплементирането ѝ чрез изследване на четири случая.

Обхват на изследването:

- Случаи на гражданско участие в периода след 2007 г., когато България е приета за член на ЕС;
- Случаите са свързани с искания за промяна или създаване на конкретна политика, а не с политически протести;
- Изследването не е количествено, а качествено, и в този смисъл то не е представително;
- Фокусирано е върху гледната точка на гражданите, а не на администрацията и на други заинтересовани страни.

Описание на съдържанието на дисертацията

Първа глава – Демокрацията и нейната криза

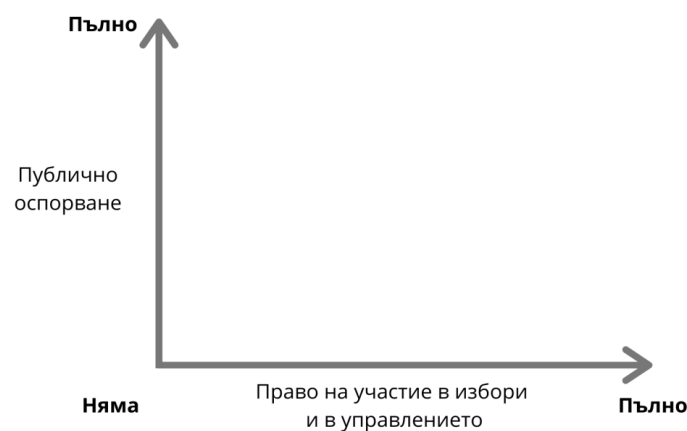
Първата глава на дисертационния труд проследява сериозната еволюция в теорията на демокрацията от 19. век, когато Мил (2003) се застъпва за представителната демокрация като „най-добрата форма на управление”, до 21. век, когато дела Дела Порта твърди, че електоралната демокрация далеч не е най-важният компонент на демокрацията, за сметка на участието и сдружаването (della Porta, 2013).

Сред най-изявените защитници на представителната демокрация е Шумпетер, който я определя демокрацията като процедура за избиране на представители от гражданите (Schumpeter, 2003). Начинът на вземане на решения, според Шумпетер, е чрез избори на представители.

Това поставя въпроса с отчетността на представителите и дали е достатъчно да се чака до следващите избори, за да се променят техните решения и действия, ако гражданите не са доволни от тях. Сартори счита, че простото избиране на представители е недостатъчно и ограничава ролята на избирателите (Sartori, 1987). Необходимо е да се направи преход от гласуването като процедура или *вход (input)* към неговите последствия или *изход (output)* и той вижда решение в една нова „формула”, която съдържа процедурния елемент на Шумпетер, но добавя и идеята на Фридрих за „очакваната реакция”. Логиката на Сартори е, че ако избраниците държат да бъдат преизбрани в конкурентната политическа среда, тяхното поведение ще е обусловено от очакването им за това как избирателите ще реагират на техните решения и действия. По този начин правилото на очакваните реакции осигурява връзката между вход и изход. Сартори формулира това съждение в т.нар. „теория за конкурентната обратна връзка” (*competitive-feedback theory*), която задава нова насока в развитието на теорията на демокрацията. Според нея, в периодите между избори нито победителите, нито загубилите в изборите ще спрат да обръщат внимание на интересите и предпочитанията на избирателите, а ще следят техните реакции и ще се съобразяват с тях.

Дал отива на следващо стъпало в развитието на теорията на демокрацията, като въвежда термина *полиархия*, с който описва социална и политическа ситуация, при която властта се споделя от (и е в ръцете на) много хора или заинтересовани страни (Dahl, 1971). Полиархията предполага наличието на система, която Дал нарича „машабна демокрация.” Това според Дал не е завършена и крайно постигната

съвършена форма на демокрация, а по-скоро работен процес, защото по неговите думи самият термин *демокрация* се отнася както за идеала, така и за действителността, която е само частично постигане на идеала. По този начин, обединявайки в едно нормативните теории (каква би трябвало да бъде демокрацията) и обяснителните теории (каква е демокрацията тук и сега), Дал въвежда идеята, че демокрацията не е не е крайно и статично състояние, а е движение и процес. Според него полиархията позволява да се избегне дихотомията демокрация – недемокрация, а да се въведе известна степен на демокрация, като се използват две измерения: право на публично оспорване и право на участие в избори.

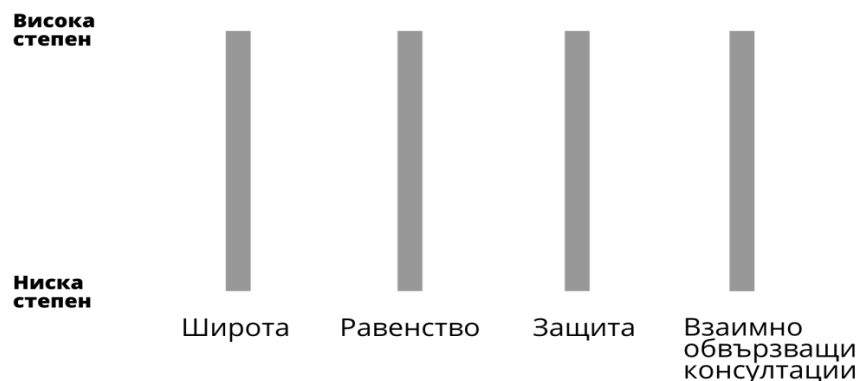


Демократизация на полиархията. Адаптирана по Dahl (1971, р. 6).

Тили продължава тази идея, като предлага степента на демократичност да се „измерва“ според това доколко държавното управление отговаря на желанията на гражданите в четири измерения: *широта, равенство, защита и взаимно обвързващи консултации* (Tilly, 2007). В тази перспектива той смята, че един управленски режим е демократичен дотолкова, доколкото политическите отношения между държавата и нейните граждани имат широко, равно, защитено и взаимно обвързващо консултиране. Демократизацията се отличава с цялостно движение към по-широки, по-равни, по-защитени и по-обвързващи консултации, докато обратният процес на де-демократизацията означава движение към по-ограничени, по-неравноправни, по-малко защитени и по-малко обвързващи консултации. Тили описва четирите измерения така:

1. *Широта*. На единия полюс на това измерение е ситуацията, при която само малък дял от населението има широки права, а останалата част в голяма степен е изключена от политическия живот. На другия полюс се наблюдава много широко политическо включване на хората под юрисдикцията на държавата.

2. *Равенство*. На единия полюс на измерението съществува голямо неравенство между и в рамките на различните категории граждани. На другия полюс различните категории граждани се радват на широко равенство в два аспекта - както междугрупов, така и вътрегрупов.
3. *Защита*. На единия полюс гражданите са слабо защитени от произвола на държавата и нейните институции, които постоянно използват силата си, за да наказват противниците на режима. На другия полюс гражданите се ползват с голяма защита при участието си в политическия процес.
4. *Взаимно обвързващи консултации*. На единия полюс отношенията граждани - държава са крайно несиметрични и необвързващи и тогава гражданите или се примиряват, или търсят различни начини (като подкупване, присвояване, заплаха или използване на влиянието на трети страни), за да видят желанията си изпълнени. На другия полюс държавата и гражданите имат ясни, изпълними задължения и механизми, чрез които гражданите да получат това, което искат.



Измерения на демократизацията и де-демократизацията. Адаптирана по Tilly (2007, p. 15).

Според осреднената оценка на държавите по тези четири измерения може да се измери тяхната демократичност. Когато движението е нагоре, към по-висока степен, се говори за демократизация, а когато движението е надолу, има де-демократизация.

Проблемът (а в известна степен и парадоксът) с кризата на демокрацията се изразява в това, че в Западния свят, който традиционно се счита носител и защитник на демократичните ценности и пример за постоянно протичаща демократизация, все повече граждани считат, че живеят в условията на недостатъчно демокрация и не са достатъчно чувани от управляващите лица, поради което губят доверието си в тях и в механизмите на представителната система, т.е. в тези общества демокрацията е в криза.

Съвременните политически мислители повдигат редица въпроси за функционирането на демокрациите днес, като например:

- критиките на Кийн към “деспотичния потенциал на мнозинството” (Keane, 2011), подкрепен от коментарите на Лийпхарт за “диктатура на мнозинството” чрез мажоритарната система и необходимостта от повече консенсусна демокрация (Lijphart, 2012),
- рисковете от плутократичен модел на управление (Atkinson et al., 2017), водещ да непропорционално големи възможности за участие на икономически заможните кръгове при формирането на политиките (Zinn, 2010; Freeland, 2012; Goss, 2016; Formisano, 2017) и сериозно допринасящо за нарастващия протестен гняв на гражданите срещу управляващите (DiMaggio, 2020),
- популистките послания от лидери, чиято риторика предизвиква разделение и противопоставяне сред гражданите по модела “ние” срещу “те” (напр. онеправданият и предаден народ срещу корумпирания елит или дадено малцинство), при което представят себе си като единствената алтернатива за справяне (Gagnon et al., 2018; Galston, 2018; Grzymala-Busse et al., 2020),
- усещането за дефицит на демокрация и неспособността на демократичните институции да реализират в пълнота принципите на демокрацията (Levinson, 2007; Lord, 2008; Vesnic-Alujevic & Nacarino, 2012),
- нарастващото разочарование от разминаването между начина на управление на правителствата и очакванията на гражданите, което превръща представителните институции в непредставителни (Papadopoulos, 2013; Nabatchi & Leighninger, 2015), а това от своя страна води до срив на общественото доверие в демокрацията (Krastev & Holmes, 2020),
- злоупотребата с термина демокрация от страна на т.нар. „фасадни демокрации” - авторитарните режими, които формално използват демократични процедури като многопартийни избори, но в действителност контролират и вота и го фалшифицират (Diamond, 2002; 2008),
- появата на „алтернативни демокрации” като Унгария и засилващото се влияние на „антидемокрации” като Китай от една страна се отчита като „провал на демокрацията” (Grayling, 2017; Норре, 2001), а от друга страна буди тревоги дали демокрацията може да се съхрани при криза (Krastev & Holmes, 2020).

Става ясно, че концепцията за криза на демокрацията е изключително разнолика и различни автори я свързват с различни слабости, дефицити или дисфункции на

демократичната система. Klingemann & Fuchs (1995) идентифицират три групи хипотези за наличието на криза, развити през 70-те години на 20. век: криза на легитимността (най-известна в тази насока е теорията на Хабермас), криза на управлението (според теориите на Бритън и Кинг) и криза на демокрацията (според Крози, Хънтингтън и Ватануки). Последната хипотеза – на Крози, Хънтингтън и Ватануки – е формулирана през 1975 г. Според нея кризата на демокрацията е породена от „излишъка на демокрация.” Авторите ѝ смятат, че подобно на всяка обществена система, демокрацията има вътрешно присъщи дисфункции и в този смисъл е разбираемо сред гражданите да има и недоволство. Такава дисфункция е „делегитимацията на властта” - преследването на демократични ценности като индивидуализъм и равенство води до делегитимация на властта и загуба на доверие в лидерството. Според тях след края на Втората световна война демократичните страни постигат изключителни успехи в много сектори и сфери на обществения живот и „предизвикателствата, които демократичните правителства срещат, се резултат от тези минали успехи.” Повишаването на материалното благосъстояние е довело до включването на много хора в редиците на средната класа, което увеличава техните очаквания и искания от властите, но също така засилва реакциите им, ако тези искания не са изпълнени, а това постепенно повишава недоверието им в демократичните институции. И така успехите на демокрацията се обръщат срещу самата нея. Хората стават по-богати, по-малко се тревожат за своето материално оцеляване и имат време и възможност да отправят нови искания към управлението. Това води до друга дисфункция: „претоварване на правителството” – когато повече групи граждани се активизират за политическо участие и започнат да отправят различни искания, това натоварва институциите, а небалансираното разширяване на правителствените дейности може да отключи инфлационни процеси в икономиката. Ето защо Крози, Хънтингтън и Ватануки призовават гражданите за повече умереност и въздържане от изисквания, тъй като самата система не може да понесе прекомерни изисквания и не може да откликва бързо и отзивчиво винаги.

Изследването на Крози, Хънтингтън и Ватануки и до днес предизвиква проиворечиви реакции. Чомски е силно критичен към доклада на Тристранната комисия, който според него изразява идеите на капиталистическия управляващ елит и на режима т.нар. „капиталистическа демокрация” (Chomsky, 1981). Той отхвърля към виждането, че за ефективното функциониране на демократичната политическа система трябва да има „по-голяма степен на умереност в демокрацията” и във въвлечането на

някои индивиди и групи в процесите. Проблемът е, че дори анализът на „Кризата на демокрацията” да е логичен и да предлага ясни причинно-следствени заключения, гражданите вече са започнали да се държат по определен начин и това ще се промени трудно. Пример са протестите в САЩ през 2020 г. - те започват като справедлива реакция на неоправдано полицейско насилие, предизвикало смъртта на задържан и прикован към земята чернокож мъж, но ескалират до нивото на идеологическа борба, довела до премахването на паметници, смяна на името на Училището по публични политики към Принстънския университет, носещо името на Уудроу Уилсън, и редактиране на класически литературни текстове по начин, който е политически коректен спрямо ценностите и интерпретациите на съвременниците.

След като някои групи граждани не са готови да проявят умереност в исканията си, може би е възможно демократичната система да опита да стане по-открита и по-демократична. Тази тенденция се проявява в концепцията за Доброто управление – понятие, което се стреми да обедини важни принципи за управлението. Доброто управление обикновено се описва чрез набор от отличителни черти. Така например една агенция на ООН обвързва доброто управление със следните осем характеристики:

1. Участие на гражданите.
2. Ориентация към постигане на консенсус.
3. Отговорност.
4. Прозрачност.
5. Отзивчивост.
6. Ефективност и ефикасност.
7. Справедливост и приобщаване.
8. Върховенство на закона.

Голяма част от тези принципи имат отношение към ролята и мястото на гражданите в процесите на управление и подчертават правото им да бъдат активни участници в тези процеси.

Втора глава – Гражданското участие: теоретични основи, практически аспекти и тенденции за развитие

Участието на гражданите в обществените процеси в неелекторална ситуация все по-често влиза в обществения дневен ред и според все повече теоретици то е важно и необходимо за съвременната демокрация.

Сред множеството дефиниции на гражданското участие тук се използва една доста стегната, но с широк обхват и често цитирана дефиниция на Робъртс: “процесът, чрез който членовете на обществото... споделят властта с държавните служители при вземането на съществени решения и предприемането на действия, свързани с общността” (Roberts, 2004).

Арнщайн смята, че това споделяне на властта варира на различни нива от липса на споделяне до пълен граждански контрол и прецизира това виждане в концепцията за „стълба на гражданското участие” (Arnstein, 1969). Това е 8-степенна скала за определяне на подхода, който се използва в различни случаи:

Ниво на гражданско участие	Категории гражданско участие
8. Граждански контрол	Степени на гражданска власт
7. Делегирана власт	
6. Партньорство	
5. Успокояване	Степени на символично участие
4. Консултиране	
3. Информирание	
2. Терапия	Неучастие
1. Манипулиране	

Според Арнщайн голяма част от процедурите, които традиционно са обозначавани като участие, всъщност са форми на неучастие или символично участие. Едва три от осемте степени на скалата се отнасят за действително участие и конструктивно взаимодействие между граждани и администрация или власти.

По-късно Фун надгражда модела на Арнщайн чрез концепцията „кубът на демокрацията” - триизмерен модел, който отчита значението на три променливи: 1) участници; 2) начин на комуникация и вземане на решения; 3) власт и авторитет.



Моделът „Куб на демокрацията”, разработен от Fung (2006).

Различните форми на участие могат да се разположат по трите измерения, което дава възможност тяхното класифициране. Моделът на Фун има следните предимства:

1. “Кубът на демокрацията” разглежда демокрацията на участието в три измерения, които са независими едно от друго;
2. Всяко измерение представлява континуум от стойности. Изборът на участници например варира от по-изключващ към по-включващ; комуникацията и вземането на решения варират от най-интензивно до най-малко интензивно; властта също варира от най-много до най-малко власт.
3. Всяко измерение съдържа разнообразни ситуации в своя континуум. Примерно участието на „дифузната публика” се счита за най-приобщаващата ситуация, докато участието, ограничено до експерти, е най-изключващата.
4. Въпреки, че демокрацията е желан идеал, моделът на Фун не настоява възможно най-демократичните форми на трите измерения да се прилагат винаги за решаването на всички въпроси. Той само представя широк набор от налични възможности с идеята, че те могат да се комбинират според условията.

Някои изследователи (вж напр. Атанас Славов, 2017) говорят за три основни форми на гражданско участие – пряка демокрация, демокрация на участието и делиберативна (съвещателна) демокрация. В дисертационния труд и трите вида демокрация с участие на гражданите са наречени „непредставителна демокрация.”

Трябва да се има предвид, че нито демокрацията на участието, нито гражданското участие имат ясни дефиниции. Терминът „гражданско участие” повече съществува като термин – чадър, който обхваща различни форми на активност – и механизми на пряка демокрация, и механизми на съвещателна демокрация. „Демокрация на участието” е неясен термин, защото никъде няма точно формулирани процедури, които могат да се нарекат „участническа демокрация” – терминът обхваща много широк спектър от граждански действия – от улични протести, до застъпнически кампании, срещи с управленци и т.н. Една гражданска кампания, стартирала например чрез подписка или митинг, може впоследствие да премине в полето на пряката демокрация, на съвещателната демокрация, или да остане встрани от тях. Този феномен е коментиран е в текста. Също така се коментира и обстоятелството, че изследвателите нямат общо разбиране колко вида „непредставителна демокрация” има – според някои например делиберативната демокрация е подвид на демокрацията на участието. Други смесват в едно пряката демокрация и демокрацията на участието.

Теоретичните неясноти около концепциите „гражданско участие” и „демокрация на участието” имат значение за теорията на демокрацията, но от практическа гледна точка е важно, че в демократичните общества активното участие на гражданите все повече навлиза в практиките за вземане на решения и се регламентира законово, конкретно в случаите с пряката и съвещателната демокрация.

- Пряката демокрация обикновено се свързва с *референдума* като механизъм за допитване до гражданите. Някои изследватели поставят в тази категория и *плебисцита*, като най-отчетливата теоретична отлика между двете понятия е, че референдумът се инициира от гражданите, а плебисцитът от държавата (Славов, 2017);
- Съвещателната демокрация се свързва най-често с т.нар. *граждански асамблеи* и със *съвещателните мини-общества* (СМО). Асамблеите са съставени от избрани по случаен принцип граждани, които трябва да бъдат репрезентативна извадка на населението на държава, регион или град. Съвещателните мини-общества също са представителна извадка на конкретна популация, но в по-малък мащаб. И двете се избират, за да предложат на управленците насоки, препоръки или дори решение, след като обстойно се запознаят с материали, изготвени от експерти и внимателно претеглят всички изложени аргументи.

Смит твърди, че делиберациите са най-влиятелното развитие в съвременната теория на демокрацията (Smith, 2009).

За да протече качествено и ефективно една делиберативна процедура, според Фишкин трябва да са изпълнени пет условия: информираност, съдържателен баланс, ранообразие, съвестност, равно обсъждане (Fishkin, 2009).

Може би това, което има по-голямо значение при делиберацията, не е непосредственият ефект – че се взема решение от граждани. Разбира се, то е важно, но още по-важен е ефектът върху цялата социална среда. В текста дисертационния труд е цитирано съвсем скорошно изследване, което дава данни, че дейността и заключенията на СМО могат да увеличат съвещателния капацитет на гражданите отвъд малкия брой участници в самото мини-общество (Suiter et al., 2020). От една страна, наблюдава се значително увеличение на знанията по обсъжданите въпроси сред гражданите, които четат информацията за заключенията на СМО, а от друга страна, повишава се тяхната емпатия към различните гледни точки. Това би могло да има особено положително значение в политическата сфера, където понякога се разгарят остри конфликти.

Въпреки своите предимства, гражданското участие има недостатъци и съответно получава редица критики, включително от изявени застъпници на демократичната обществане система като Дал. Смит систематизира критиките в пет основни групи:

- 1) Невъзможно е да се постигне приобщаване на всички граждани, заради различните нива на участие в различни социални групи, голяма част от които не са особено мотивирани да участват.
- 2) Гражданите нямат умения и компетентност за вземане на аргументирани политически преценки, което компрометира идеята за приемане на обмислени решения.
- 3) Дори да са мотивирани и/или компетентни да решават, гражданите не могат да окажат сериозен ефект върху управлението, защото е вероятно властите или да игнорират, или да подменят решенията им, за да обслужат собствените си интереси.
- 4) Участието е твърде натоварващ и скъпоструващ разход на ресурси както за гражданите, така и за институциите, а това понижава ефективността му като принос към управлението.
- 5) Ефективността на гражданско участие е ограничена от мащаба, в който то протича, което намалява възможностите за преносимост на добри практики за ангажираност в демократичния процес.

Механизмите на пряката или делиберативната демокрация могат да се прилагат както при относително по-маловажен проблем като например дизайна на местния парк, така и при по-значим въпрос, свързана с конкретна публична политика на държавно ниво. Потенциалните предимства и недостатъци се проявяват в различна степен в зависимост от контекста и мащаба на конкретната социална ситуация и среда, но също и в зависимост от начина, по който се прилага конкретна процедура. Ървин и Стансбъри смятат, че за да бъде гражданското участие ефективно, в идеалния вариант трябва да са налице следните условия:

- внимателен подбор на представителна група от заинтересовани страни,
- прозрачен процес на вземане на решения за изграждане на доверие сред участниците,
- ясен авторитет при вземане на решения,
- компетентни и безпристрастни фасилитатори на групи,
- редовни срещи и
- адекватни финансови ресурси, които да подкрепят груповия процес по време на потенциално дългия процес на обучение и вземане на решения (Irvin & Stansbury, 2004).

Въпросът дали гражданите са готови и умеят да вземат рационални решения по въпроси, които ги засягат, остава отворен. Някои застъпници на гражданското участие, твърдят, че е така и че колкото повече гражданите вземат решения, толкова по-добре ще го правят (според della Porta). Други са скептични към участието поради различни причини. Например Фишер поставя следния теоретичен проблем: съществува пропаст между ситуацията като стандарт (цели, норми, правила, регулации и т.н.) и емпиричната ситуация (условията на терен). За социалните актьори и двете не са обективни факти; напротив, и стандартът, и дефиницията на ситуацията са социални конструктори, основани на социални действия и преценки. Гражданите възприемат ситуацията нерационално и необективно, а това подкопава способността им за преценка (Fischer, 1993).

Фишер илюстрира това с конкретен практически казус: какво се случва, когато всички (или огромното мнозинство от хората) са съгласни, че е необходимо да се изгради определено неприятно или опасно съоръжение, но навсякъде възразяват то да се намира близо до тях? Механизмите на гражданското участие в много случаи им дават възможност да спрат изграждането. Проблемът, формулиран от Фишер, се разпространява в различни ресори и в различни области на политиките, например при

изграждането на депа, затвори, електроцентрали (ядрени или други), индустриални паркове, жилища за бездомни, центрове за рехабилитация на наркомани и хранилища за опасни отпадъци. По този начин може много важни решения да бъдат блокирани. Такива ситуации и такъв тип поведение на гражданите са известни като *Nimby* синдром (*Nimby* е съкращение от *Not-in-my-backyard*).

Трета глава – Българският контекст

В основата на дисертационния труд е заложено разбирането, че възможностите за участие на гражданите в България неизбежно трябва да се мислят в рамките на специфичния български социокултурен контекст.

В тази връзка третата част на текста разглежда две основни групи проблеми, които могат обобщено да се нарекат „особености на българската национална култура” и „особености на българския преход.”

Под **култура** се разбират дълбоко вкоренените в създанията на хората ментални стереотипи, ценности и нагласи за това как се случват нещата и как трябва да бъдат. Няколко теоретични парадигми в тази област имат отношения към българския случай.

Първата теория е на *Хофстеде* и се отнася за измеренията на културата и културните различия (Hofstede et al., 2010). Според него тези измерения са шест, но от тях отношение към темата за гражданско участие и подобряване на качеството на демокрацията имат три:

1. *Ниско властово разстояние - високо властово разстояние*: отнася се за различните разбирания за неравенството между хората. Властово разстояние е степента, в която по-малко властимащите членове на институции и организации в дадена държава очакват и приемат, че властта се разпределя неравномерно. Институциите са основните елементи на обществото, като семейството, училището и общността; организациите са местата, където хората работят. България е страна с умерено високо властово разстояние.

2. *Индивидуализъм - колективизъм*: отнася се за степента на интеграцията на индивидите в първични групи. Индивидуализмът се отнася до обществата, в които връзките между хората са разхлабени: очаква се всеки да се грижи за себе си и своето собствено семейство. Колективизмът като негова противоположност се отнася до обществата, в които хората от раждането нататък са интегрирани в силни, сплотени групи, които през целия живот на хората продължават да ги защитават в замяна на безспорна лоялност. България е умерено колективистична страна.

3. *Избягване на несигурността - толериране на несигурността*: отнася се за нивото на стрес и тревожност в обществото в лицето на неизвестно бъдеще. Хофстеде го дефинира като степента, в която членовете на дадена култура се чувстват застрашени от нееднозначни или неизвестни ситуации. Това чувство се изразява, наред с други прояви, чрез нервен стрес и нужда от предсказуемост: нужда от писани и неписани правила. България е страна, която се отличава със стремеж за избягване на несигурността.

Следващата теория, която има отношение към темата на изследването, е на *Ингълхарт* (Inglehart, 1977). Основната хипотеза неговата теория е, че съществуват две основни измерения на межкултурните различия:

- *традиционни ценности и светско-рационални ценности;*
- *ценности, свързани с оцеляването и ценности, свързани със себеизразяването.*

Под „традиционни” се разбират ценности, които са се формирали в продължение на векове и са оформяли живота на обществата, включително чрез институции. Традиционните ценности отдават предпочитание на религията, връзките родител-дете, уважението към авторитета и традиционните семейни ценности. Обществата, които отдават по-голямо значение на тези ценности, се противопоставят на развода, аборта, евтаназията и самоубийството. Тези общества се отличават с по-високи нива на национална гордост и по-националистическа перспектива. Под „светско-рационални” се разбират ценности, формирани през последните няколко века, в голяма степен благодарение на икономическия и технологичния прогрес в някои общества и на свързаните с тях социални промени. Светско-рационалните ценности са ценности са противоположни на традиционните и поставят по-малко акцент върху религията, традиционните семейни ценности и авторитета. Показва се по-висока степен на разбиране и приемане на събития като развод, аборт, евтаназия и самоубийство (което не прави непременно самоубийствата по-често срещани в тези общества). Българското общество има предимно светско-рационални ценности.

Под „ценности, свързани оцеляване”, се разбират ценностите, които поставят икономическата и физическата сигурност на индивида и общността над свободата. Те са свързани с изразен етноцентризъм и ниски нива на доверие и толерантност към „външното.” Под „ценности, свързани със себеизразяване” се разбират ценности, които отдават висок приоритет на свободата. Те са свързани с по-високи нива на толерантност към чужденците и хомосексуалните, със засилена подкрепа на каузи като опазването на околната среда, правата на човека и равенството между половете и с

нарастващ стремеж към участие в процесите на вземане на решения в икономическия и политическия живот. Българското общество се характеризира най-вече с ценностите, свързани с оцеляването.

На следващо място е теорията на *Хънтингтън* за сблъсъка на цивилизациите (Huntington, 1996). Според тази теория почти всички страни на света принадлежат към определена цивилизация, което по някакъв начин ги предопределя към определени тенденции в развитието или геополитически избори. Според тази теория:

1. България е част от православната цивилизация, в която Русия е доминиращата страна в тази група - като територия, човешки ресурс и въоръжение, а и като заявка да бъде неин лидер.
2. Страните от православната цивилизация имат различна историческа съдба от тези в централна и западна Европа. Те не са преживели Ренесанса, Реформацията, Просвещението, Великата френска революция или Индустриалната революция, които са оформили Запада. Събитията на Запад само бегло са докоснали тези страни, които са били или под властта на Османската империя, или под властта на Руската империя.
3. Поради горните две точки (геополитическите амбиции на Русия и историческата им съдба), тези страни е много по-малко вероятно да развият стабилни демократични политически системи.

Според теорията за организационната култура на *Камерън и Куин*, съществуват четири типа организационна култура (Cameron and Quinn, 2011). Четирите типа организационни култури според тази теория са:

- *Йерархична култура*: изградена е от седемте основни характеристики на класическата бюрокрация, описани от Вебер: правила, специализация, меритокрация, йерархия, отделна собственост, безличност и отчетност. Тези характеристики са оценени като най-важните за ефективното изпълнение на целите и са широко възприети в организации, чиято основна задача е да генерират ефективни, надеждни, плавно протичащи, предвидими резултати за дълъг период от време.
- *Пазарна култура*: организацията функционира като самия пазар, ориентирана е към външната среда и взаимодействието с външни страни като доставчици, клиенти, изпълнители, лицензополучатели, синдикати и регулатори. Докато в йерархичната култура вътрешният контрол се поддържа от правила, специализирани работни места и централизирани решения, пазарната култура

оперира предимно чрез икономически пазарни механизми, за да постигне предимство пред конкуренцията. Основното допускане на пазарната култура е, че външната среда е враждебна, а потребителите са придирчиви и се интересуват от цените, затова организациите се стремят да повишат конкурентната си позиция чрез ясни цели и агресивно поведение. Този тип организации са фокусирани върху крайните резултати, показателите за печалба, постигнатите високи цели и осигурените клиенти. Доминиращите ценности в организации от пазарен тип са конкурентоспособността и производителността, а те се постигат чрез силен акцент върху външното позициониране и контрол.

- *Кланова култура*: напомня на организация от семеен тип. Такива са повечето японски компании. Клановата култура се отличава със сплотеност, участие и усещане за „ние.“ Те изглеждат по-скоро като разширени семейства, отколкото като икономически субекти. Вместо правилата и процедурите на йерархичните компании или конкурентното поведение на пазарните, типичните характеристики на клановите компании са работата в екип, програмите за ангажиране на служителите и корпоративната отдаденост към служителите. Тези характеристики се проявяват от практики като: създаване на полуавтономни работни екипи, които получават награди въз основа на екипни постижения (а не на индивидуални) и които наемат и уволняват собствени членове, създаване на кръгове за качество, в които служителите са овластени да дават предложения за това как да подобрят собствената си работа и ефективността на компанията като цяло. Основните допускания в клановата култура са, че на околната среда може да се въздейства най-добре чрез работа в екип и развитие на служителите, клиентите е по-добре да се възприемат като партньори, а организацията се занимава с разработване на хуманна работна среда и основната задача на мениджмънта е да дава възможност на служителите за участие, ангажираност и лоялност.
- *Адхократична култура*: името ѝ идва от *ad hoc*, което значи нещо специално създадено, с конкретна цел, понякога временно за конкретен момент. В този смисъл, тази организационна култура е най-отзивчива към свръхтурбулентните и непрекъснато променящи се условия на средата, които все повече характеризират организационния свят на 21. век. За разлика от предходните десетилетия, предимствата на различните продукти и услугите вече имат много кратък живот и постоянно се откриват новости, което налага нов тип

организация. Адхократичните организации функционират около допусканията, че новаторските инициативи водят до успех, организациите трябва да бъдат винаги подготвени за бъдещето и да се занимават основно с разработването на нови продукти и услуги, а основната задача на управлението е да насърчава предприемачеството, креативността и активността на служителите. Предполага се, че приспособимостта и новаторството водят до печалби, затова акцентът е върху „създаването на визия за бъдещето, организирана анархия и дисциплинирано въображение” (р. 49). За разлика от пазарните или йерархичните култури, при адхокрациите липсва централизирана власт или властови отношения. Властта се прехвърля от човек към човек или от екип на задача към екип, в зависимост от това върху каква задача работи организацията в момента. Има силен акцент върху индивидуалността, поемането на рискове и отговорности и предвиждането на бъдещето, така че често хората в една адхокрация се включват едновременно в производството, контактите с клиентите, изследователска и развойна дейност и др.

Друг важен елемент в българската културна среда е типът политическа култура. Според теорията за политическата култура на *Алмънд и Верба*, съществуват три типа политическа култура – патриархална, поданическа и участническа (Almond and Verba, 1963).

Патриархална е тази култура, при която хората по същество са аполитични. Хората нито притежават знания за работата на държавата и нейните политики, нито се възприемат като участници в политическия процес.

Поданическа култура съществува, когато хората са запознати с държавата и с резултатите от прилагането на нейните политики, но им липсва ориентация към входните обекти и към себе си като участници в процесите. Индивидът е наясно с политиката, но ролята му в нея е сведена до изпълнител на нареждания.

Участническа е културата, при която хората имат ориентация всички изследвани категории. Те познават системата на управлението, наясно са с процесите на внасяне в политиката, както и с резултатите от управлението и възприемат себе си като активни граждани. Те знаят, че могат да изразят предпочитанията си чрез групи по интереси и политически партии, чрез гласуване на избори или чрез други политически дейности. И нещо повече - те харесват, че могат да правят това.

В анализите на български изследователи като Георгиев (2000), Гълъбов (2011) и Тодоров (2011) в своя характер българската политическа култура е поданическа, като последният автор посочва някои нейни черти, които клонят и към патриархален тип.

Обобщена, българската национална култура притежава следните черти:

Автор / теория	Характеристика	Проявления в български условия
Хофстеде	<i>Високо властово разстояние</i>	Малко доверие между хората с повече и тези с по-малко власт; концентрация на властта в ръцете на малцина; централизирано вземане на решения; относително многоброен ръководен персонал; недопускане на гражданите в процесите на вземане на решения. <i>Популярни изрази:</i> “Бог високо, цар далеко.” “Аз съм инструментът във властта, който разпределя порциите на финансиране в държавата” (Ахмед Доган).
	<i>Колективизъм</i>	Разделяне по групи на принадлежност; неравно третиране на “свои” и “чужди”, независимо от равенството пред закона; протекция на “своите” и изключване на останалите; политически патронаж; вероятност от корупция. <i>Популярни изрази:</i> “Не се цепи от колектива.” “Имаме си обръчи от фирми - те ни финансират, ние им помагаме” (Ахмед Доган).
	<i>Избягване на несигурността</i>	Избягване на крайни форми на протест; придържане към установените правила, дори когато носят фрустрация; по-малко участие в решения на местно ниво; по-слабо участие в граждански движения. <i>Популярен израз:</i> “Българинът иска нещо да стане, но го е страх да не стане нещо.”
Ингълхарт	<i>Светско-рационални ценности</i>	Приемане на развода, аборта, евтаназията.
	<i>Ценности, свързани с оцеляването</i>	Етноцентризъм; подозрителност и недоверие към “външните”; въздържане от политически действия; пониски нива на щастие; отхвърляне на хомосексуалните.

		<i>Популярни изрази:</i> “Бели пари за черни дни.”; “Преклонена глава сабя не я сече” (народни поговорки).
Хънтингтън	<i>Православна цивилизация</i>	В сферата на интереси и влияние на Русия; по-малка вероятност от развиване на стабилна демократична система.
Камерън и Куин	<i>Йерархичен тип организации</i>	Централизация, субординация, придържането към формалните правила и процедури; затвореност за външния свят, изолиране от динамиката на обществената среда и желанието на гражданите. <i>Популярен израз:</i> “Всяка жаба да си знае гъола” (народна поговорка).
Алмънд и Верба	<i>Поданически тип култура</i>	Граждани с ниска увереност в способността си да въздействат на управляващите; по-слаба гражданска активност; външен локус на контрол по отношение на политиката.

Втората част от трета глава е посветена на българския **преход** – 30-годишната трансформация на посткомунистическа България от тоталитарен режим към демокрация. Тъй като става дума за преход, очевидно това не е внезапна промяна, а продължителен процес, който някои изследователи назовават с термини като демократизация или консолидация на демокрацията.

В тази част от дисертационния труд са отразени няколко важни изследователски приноса:

- Според теорията на Дал (Dahl, 1971), обогатена с коментари от Кародърс (Carothers, 2002) и Карасимеонов (2013), страната преминава през фазите от затворена хегемония към полиархия, при което обаче се появяват редица неочаквани проблеми, възпрепятстващи устойчивото ѝ задържане в последната фаза. Оказва се, че консолидацията на демокрацията в България е в по-изостанала фаза и че на българското общество му е необходимо повече време за постигането ѝ, отколкото на други посткомунистически общества в Централна Европа.
- Според теорията за обърнатата тилианска перспектива на Ганев, България е ръководена от посткомунистически елит, чийто основен проект той нарича

„пляскосване на държавата” и предполага поддържането на слаби институции, за да няма кой да се съпротивлява на извличането на материални ресурси от държавното богатство (Ganev, 2005). Гълъбов (2011) означава този период като време на трансформация на политическата власт на БКП в икономическа – твърдение, зад което стои и Карасимеонов (2013).

- Според редица изследвания българите преживяват форма на психологическа драма от прехода. Кръстев и Холмс твърдят, че българите са разочаровани от нсбъднатите си очаквания какво ще им донесе демокрацията (Krastev and Holmes, 2020); според Офе източноевропейците изпадат в криза на идентичността по време на прехода (Offe, 2011); според Кръстев след безпрецедентния демографски срив българите се чувстват изоставени, самотни и уязвими (Krastev, 2017); според Тодорова по-възрастните преживяват носталгия по комунизма, защото се опитват да се свържат с нещо, което да им даде смисъл в живота, а и донякъде от спомен за сигурността на това време (Todorova, 2010).
- Гражданското участие в този период следва характерните особености на т.нар. „три вълни на демократизация”. За първата вълна е най-типична „уличната демокрация” под формата на митинги, шествия, демонстрации и окупационни стачки. За втората вълна характерно е трудното постигане на баланс в битката за надмощие между “властта на парламента и властта на улицата” и постоянното отричане на легитимността помежду им. За третата вълна особеното е появата на автентични граждански движения, обединение около някакви идеални цели и неполитически каузи. Приетият през 2009 г. нов Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление урежда систематично основните принципи на прякото участие на гражданите в управлението и въвежда конкретни форми и механизми за пряка демокрация
 - Обобщавайки възгледите на различни изследователи, българският преход се отличава със следните характеристики:

Автор	Характеристика	Проявление
Р. Дал	Преход от приобщаваща хегемония към полиархия.	Обществото минава през еволюционен процес, при който постигнатите демократични договорености постепенно се превръщат в практики, а те с времето се превръщат в уредени институции.

Т. Кародърс, Г. Карасимеонов, Индекс на демокрацията	Демокрацията е в застой.	Процесът на консолидация на демокрацията не е завършен, България изостава от други посткомунистически общества в Централна и Източна Европа. Според Индекса на демокрацията от 2019 г., България е на 47-о място (от 167 страни) с обща оценка 7.3 и е в списъка на т.нар. “опорочени демокрации.”
В. Ганев	Обратна тилианска перспектива.	Главният проект на посткомунистическия елит е извличане на държавните ресурси и създаване на слаби държавни институции, които да не възпрепятстват, а да помагат на този процес.
Ив. Кръстев; Хр. Тодоров	Нереализирани очаквания; разочарование от демокрацията.	Разочарование от неравното разпределение на ресурсите (финансови, властови, социални и т.н. демокрацията), което е донесла демокрацията. Неслучило се бързо подобряване на материалното положение; несбъднато очакване, че управляващите ще решат бързо всички значими проблеми.
М. Тодорова	Носталгия към социализма.	Идеализиране на миналото било поради загубена надежда за бъдещето, било поради спомена за стабилността и сигурността на миналия режим, било поради търсене на смисъл на изживения живот.
Кръстев и Холмс; Кл. Офе	Чувство на опасност от загуба на идентичността.	Усещане за непълноценност и унижение, че чужденците ни оценяват. Демографските проблеми създават чувства за застрашеност, загуба, изоставяне.
Ат. Славов	Развитие на гражданското участие.	Гражданското участие еволюира през трите вълни на демократизацията; с приемането на специално законодателство вече съществуват ясни механизми за пряко участие на гражданите. Опитът сочи, че гражданският натиск постига определени резултати.

Заключението на трета глава е, че в резултат от съчетаването на различни социокултурни, исторически и политически обстоятелства, съвременната българска публична среда не изглежда много благоприятна за активно гражданско участие. Това заключение потвърждава и заложената в увода хипотеза на изследването.

Именно затова за настоящото изследване представляват особен интерес тези случаи, при които участието на гражданите е може да се определи като успешно и е оказало решаващо въздействие за развитието на конкретни политики.

Четвърта глава - Изследване на четири случая на гражданско участие при формирането на публични политики

Тази част от дисертационния труд представя изследване на четири случая на гражданско участие във формирането на публични политики на местно и национално ниво. Тези случаи са:

1. Кампанията “Макове за Мери”;
2. Кампанията “Запазете Бедечка”;
3. Местният референдум в община Горна Малина;
4. Националната гражданска инициатива “За истинска детска болница.”

1. Цел, методология и обхват на изследването

1.1. Цел на изследването

Целта на изследването е да изследва капацитета за гражданско участие при формирането на публични политики, който в настоящата дисертация се интерпретира като съвкупност от два компонента: капацитета на гражданите да се мобилизират и да участват в процеса на вземане на решения и капацитета на администрацията и на властимащите да взаимодействат с гражданите и да ги включват в тези процеси.

1.2. Методология на изследването

- Провеждане на полуструктурирани интервюта с участници в граждански кампании за промени или развитие в конкретни политики на национално или местно ниво.
- Проучване на нормативни документи (закони, наредби), свързани с темите, в които се развиват изследваните случаи на гражданско участие.
- Проучване на допълнителни източници на информация: електронни медии (телевизия) и интернет (уеб сайтове, блогове и социални мрежи).

За изследването на конкретните случаи е създаден темплейт за провеждане на полуструктурирано интервю, включващ няколко основни области на проучване (вж. Приложение 1). За темплейта са използвани идеи и насоки от следните източници:

1. Моделът на изследване на случаи на Participedia, която е краудсорсинг платформа за изследователи, активисти и практики в сферата на гражданското

участие и демократичните иновации, функционираща на принципа на Wikipedia. Ръководител на Participedia е Марк Уорън от Университета на Британска Колумбия, а в екипа му са изследователи като Аркън Фун от Харвардския университет. Participedia обаче се ограничава с това, че поставя ударение главно върху процесите и формите на участие на гражданите във вече установени и институционализирани форми и методи на участие, предимно делиберативни процедури.

2. Обучителната програма на курса “Skills for impact”, който се преподава в магистърската програма по публична администрация в Училището за публични политики на Централноевропейския университет и подготвя специалисти за работа не само в публичния сектор, но и в неправителствения, поради което програмата съдържа теми като мобилизиране и водене на хора, застъпничество, бюджетиране на кампании и водене на преговори.
3. Сагуаро семинар, създаден от Робърт Пътнам в Харвардския университет, посветен на изследването на социалния капитал. Представява интерес дали социалният капитал се проявява като страничен продукт на застъпническата кампания след време: под формата на изградени отношения, социални връзки, сътрудничество в други инициатива, проекти – така, както се случва в редица американски случаи, които Пътнам описва (Putnam, 2003). В тази категория се включва и хипотезата за интрапсихична промяна, според която участието в колективни действия влияе върху трансформирането на идентичността и мотивацията на личността, така че дори човек да се включи в гражданско движение поради непосредствени лични и дори егоистични причини, постепенно в него се развиват по-обществена и политическа съзнателност, чувство за удовлетворение и самореализация (della Porta, 2013, 41).
4. Идеята за взаимодействието между гражданите (social actors) и администрацията / властите (state actors) като фактор за техния капацитет за публични политики. В представянето на случаите е отделено внимание на субективните оценки на гражданите за контакта им с администрацията и властта на различни нива. Обсъжда се до каква степен експертността на администрацията има роля във формирането на политики, ако служителите са в сложната ситуация на двоен натиск от гражданите и своето политическо ръководство. В изследваните случаи се обръща внимание на ролята на интересите на различните заинтересовани страни, дори ако някои от тях не са публично заявени, и отражението им върху

поведението на администрацията. Представява също така интерес доколко е оправдано да се гледа на администрацията като на антагонист в процеса на гражданското участие и в какви случаи и при какви условия тя се проявява като партньор на гражданите.

5. Дълбочинни интервюта с изследователи и граждански активисти, участвали в социални движения в различни фази на прехода: Евгений Дайнов (университетски преподавател и изследовател на социалните движения), Ирина Алексиева (бивш журналист, изпълнителен директор на Българско училище за политика), Антоанета Цонева (първият омбудсман на Столична община, по-късно един от лидерите на неформалната група „Протестна мрежа” и настоящ политик), Роберт Леви (активист от протестите през 90-те години на 20. в., а от 2013 г. член на „Протестна мрежа”) и Атанас Атанасов (grass-roots активист и създател на ежегоден културен фестивал в с. Татарево, общ. Първомай).

1.3. Обхват на изследването

Важно е да се имат предвид следните особености на изследването на случаи:

- Изследването е качествено, а не представително. То не претендира, че формулира модел или алгоритъм за успешно гражданско участие. Детерминантите за успеха на една гражданска кампания могат да бъдат изключително много и често са динамични променливи в определен ситуационен контекст, затова изследването обхваща определени параметри от функционирането на различни кампании, отразявайки преди всичко субективния опит на някои от техните организатори, и обобщавайки това, което е работило или не е работило в конкретен момент.
- Изследването се фокусира не върху вече станали традиционни форми на участие като консултациите, обществените обсъждания или обществените съвети, а върху случаи, които максимално се доближават до концепцията на Арнщайн за гражданска власт - партньорство, делегирана власт и граждански контрол. И четирите изследвани случая са инициативи за постигане на определена промяна в конкретна политика, издигнати и развити от гражданите отдолу-нагоре. При подбора на случаите съзнателно е търсено то да е иницирано и осъществено от „обикновени граждани”, а не от професионалисти и експерти от организациите в неправителствения сектор.

- Изследването се стреми към по-голяма хетерогенност на представените случаи. По отношение на обхвата, два от случаите са по тема с национален мащаб, един е в голям град и прилежащата му община, и един е в селска община. В два от случаите са проведени местни референдуми (в единия – чрез решение на Общински съвет по предложение на кмета, в другия – чрез решение на Общинския съвет в резултат от подписка на Инициативен комитет на граждани), в един случай е учредена Национална гражданска инициатива и също в един случай действа неформална застъпническа група.
- Необходимо е да се уточни обхватът на самото гражданско участие при формирането на публични политики. Според Петров и Танев (2017) анализът на публичната политика е „създаване и подробно изследване на конкуриращи се вериги от бъдещи действия, водещи по алтернативни пътища към една и съща цел” (с. 281), но гражданите са способни винаги да създадат цялата верига с всички възможни елементи и възможни решения. Те могат са част от процеса на идентифициране на обществения проблем и формулиране на обществената цел, или поне на някои от важните условия, които трябва да бъдат изпълени в хода на действията за постигането на вече формулирана цел. Представените случаи се свързват с темата „публични политики”, защото гражданските мнения са част от обявяването и формулирането на проблеми и се съотнасят към по-големи проблеми и цели в дадени сектори. Така например:
 - Кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък” започва с искане за поправка в Закона за гражданската регистрация и впоследствие прераства в по-мащабно застъпническо движение в *социалната политика* за въвеждане на медицински, социални и психологически мерки и практики за подкрепа на родителите, загубили деца поради перинатална смърт;
 - Кампанията „Запазете Бедечка” започва с конкретната цел да се запази статута на парк „Бедечка” в Стара Загора, но постепенно се превръща в движение в сферата на *местната политика за околна среда*, което действа чрез широк набор от дейности - от акции за повишаване на екологичната съзнателност на гражданите, през участие в консултации с местната власт, до стратегически предложения като създаването на „зелен пояс” от свързани паркове в северната част на града;

- Референдумът в община Горна Малина се провежда по повод нежеланието на жителите на общината на нейната територия да се откриват кариери за строителни материали, но след това активистите участват в развитието на *местните политики за околна среда и туризъм* чрез идеята за „зелена община”, отразена в Общинския план за развитие 2014 - 2020 г. и в общинската Стратегия за устойчиво развитие на туризма 2017 – 2030 г.
- Националната гражданска инициатива „За истинска детска болница” е посветена на създаването на многопрофилна национална детска болница, но участниците в нея я разглеждат само като част от решението на цял сектор - *политиката за детското здравеопазване*, за чието развитие и управление те предлагат редица промени, включващи стандартите за работа на педиатрите, обучението на медицински специалисти, профилирането на детските медицински сестри, регулирането на доболничната помощ и т.н.

Данните от интервютата по изследваните случаи, заедно с други източници, са систематизирани и представени в четвърта глава, като в някои от случаите, където е смтнато за уместно, участниците са цитирани буквално (с тяхно съгласие).

Четвърта глава завършва с няколко обобщени препоръки към активисти, които искат да организират застъпнически кампании. Препоръките са извлечени от интервютата и представят част от събраното знание и опит и по този начин доказват, че дори публичната среда да не е развила значителен капацитет за участие на гражданите при формирането на публични политики, техният капацитет се развива постепенно.

Заклучение

Поставената изследователска цел - създаването на матрица за изследване на капацитета за гражданско участие, чрез която различни случаи да бъдат наблюдавани и изследвани по идентичен начин – е постигната. Матрицата (или темплейт) обхваща различни аспекти на една активистка кампания, включително вътрешната комуникация и процесът на разпределяне на роли, функции и задължения; комуникацията към външния свят, включително послания към публиката, за да привлекат нейното внимание и подкрепа, но и отношенията с администрацията. Не на последно място, чрез нея се прави опит за установяване на капацитета на държавните и гражданските

актьори да създават публични политики чрез включване на гражданите и се проследява развитието на социален капитал сред гражданите.

Матрицата е използвана за провеждане на интервюта и в комбинация с други изследвателски методи помага да се постигне отговор на основния изследователски въпрос: как да се изследва капацитетът за гражданско участие при формирането на публични политики. Този въпрос има две измерения - капацитетът на самите граждани и капацитетът на администрацията да взаимодейства с тях и да допусне тяхното участие – и в матрицата се обръща внимание и на двете. Налага се изводът, че когато администрацията е зависима от политическата среда, това намалява ефективността на нейния експертен капацитет за формиране на политики. Външните фактори, било политически или граждански, блокира инициативността и професионалната дейност на администрацията. Капацитетът на гражданите се повишава, когато се подготвят, използват експерти и професионалисти за изграждане на позиции и когато подходът им не е протестен, а ориентиран към решение.

Поставената хипотеза на изследването е, че поради комплекс от исторически, политически, социални, културни и други причини, българският контекст е неблагоприятен за развитието на гражданското участие, а оттам за развитието на демокрацията. Хипотезата е доказана по два пътя:

- Чрез анализ на съществуващата литература за българската национална култура и особеностите на българския преход от тоталитаризъм към демокрация.
- Чрез обобщаването на субективните мнения на преките участници в изследваните случаи.

Също така, хипотезата допуска, че посматериалистките тенденции в българското общество нарастват и гражданската компетентност увеличава капацитета за гражданско участие и включване на гражданите в процесите на формиране на конкретни политики. Тази част от хипотезата също е потвърдена: във всички изследвани случаи източниците мотивират действията си с постматериалистски ценности. От случаите са извлечени някои добри практики и научени уроци, които са обобщени в списък от типа „Какво работи?“ в края на четвърта глава.

Дисертационното изследване има следните приноси:

1. Създаване и апробиране на матрица за изследване и представяне на случай на гражданско участие. Инструментът е подходящ за провеждане на полуструктурирано интервю и дава възможност да се проследят основни компоненти на процеса на гражданско участие: предистория, предпоставки, контекст и повод за инициирането на

гражданската активност; вътрешно структуриране и организация на гражданското участие и начин на взаимодействия и вземане на решения между гражданите; взаимодействия между граждани, политици и администрация; използвани механизми и инструменти за въздействие в различните етапи от развитието на процеса на гражданско участие; постигнати резултати и изводи. В бъдеще матрицата може да се обогатява, подобрява и доразвива, за да се превърне в част от методология за оценка на въздействието на гражданското участие при формирането на публични политики.

2. Капацитетът за гражданско участие не се ограничава само до капацитета на участващите граждани. Той е функция както на експертните, мобилизационните, комуникационните, организационните и т.н. способности на участващите граждани, така и на способността на администрацията и на политическата класа да допускат гражданите в процеса на формулиране на проблемите и решенията. Ако политико-административната страна на процеса на вземане на решения е отворена за включването на гражданите, то капацитетът на гражданското участие ще е по-висок. По този начин гражданското участие се изследва не само през теорията на демокрацията, но и през теорията на политическата култура.

3. Капацитетът за гражданско участие е обвързан със социокултурния контекст на българската среда. Тя представлява мозайка от допълващи се фактори: 1) измеренията на културата според Хофстеде, 2) измеренията на ценностите според Ингълхарт, 3) принадлежността на България към православната цивилизация според концепцията на Хънтингтън, 4) типовете организационна култура според Камерън и Куин, 5) теорията на Алмънд и Верба за политическата култура, 6) грабителски български модел на прехода според Ганев. Съчетани, те формират възпираща гражданската инициатива обществена среда, слаби и зависими институции, обслужващи интересите на елита, и традиционно изключване на гражданите от вземането на решения.

4. Предложена е отчетлива разлика в характера на гражданската активност в България през „трите вълни на демократизацията.“ Гражданското участие през първите две вълни е по същество политическо и има преди всичко политически цели. Третата вълна, белязана условно от началото на членството на България в ЕС, има една качествена промяна - развива се гражданско участие, което не е експлицитно политически мотивирано, а има отношение към конкретни политики и начина на живот като цяло. В някои случаи участието е реактивно спрямо конкретни решения и действия, но в други е проактивно и цели материализирането на специфични идеи на

гражданите в дадена сфера на политиките. Тази качествена промяна вероятно е свързана с увеличаването на броя на хората, които (по постматериалистката концепция на Роналд Ингълхарт) са претърпели промени на индивидуално ниво в посока към търсене на повече свобода, себеизразяване, по-добро качество на живот и готовност за предизвикване на елита.

5. Предложено е разбиране за демокрацията на участието като „доста флуидно понятие и също толкова флуиден процес, който лесно може да прелее към процедурите на пряката или съвещателната демокрация, но може да остане и нещо различно.” Причините за тази флуидност са две: 1) теоретичната неустановеност - редица автори имат различни разбираня за демокрацията на участието - едни вметват в нейния обхват пряката демокрация, а други - съвещателната демокрация; 2) процедурното развитие – една спонтанна гражданска кампания може да доведе до механизъм на пряката демокрация, но може да доведе и до механизъм на съвещателната демокрация, а същевременно може и да не стигне до нито един от тези механизми. Пример в български условия е кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък”, която действа като група за натиск и застъпничество, без да търси форми като референдум.

6. От четирите изследвани български случая е изведен списък от типа „Какво работи?” с препоръки за повишаване на капацитета на гражданските активисти у нас. Тяхното мултиплициране в бъдеще може да послужи за развитието на по-участническа политическа култура.

Авторска справка:

2014 - **Гласовете ви чувам: към нов подход за детско включване и детско участие** (Публични политики.BG, бр.2/2014 - <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/177/156>).

2016 - **Университет на третата възраст в България: какво, защо и как трябва да се случи?** (Публични политики.BG, бр.1/2016 - <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/215/194>).

2018 - **Доброто управление: изход от кризата на представителната демокрация** (в: Калфова, Е., С. Петров (съст.) (2018) „Накъде сме тръгнали? Юбилеен сборник в чест на проф. д-р Тодор Танев”, София, УИ „Св. Климент Охридски”, стр. 168-179).

2019 - **Капанът „Синдром на родителското отчуждение” - между науката и идеологията** (Публични политики.BG, бр.1/2019 - <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/318/335>).

2020 - **От Силистра с любов: как 16-годишни ученици построиха училище в Гана**
(Публични политики.BG, бр.1/2020 -
<http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/345/384>).

Обем на дисертационния труд

Дисертационният труд е с общ обем 211 страници, разпределени в четири сравнително балансиращи по обем глави. В текста са включени 31 таблици и 10 фигури. Има 1 приложение.

В изследването са цитирани общо 209 източника. От тях 38 са изследвания на български език и 141 са изследвания на английски език, 19 са доклади, документи материали на български, чуждестранни и международни организации и институции и 11 са източници от интернет, предимно уебсайтове и социални мрежи.