

# ЕФЕКТИВНАТА РАБОТА НА СЛУЖБИТЕ ЗА СИГУРНОСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ Е В ПРЯКА ЗАВИСИМОСТ ОТ ПРЕДОСТАВЕНИТЕ ИМ ПРАВОМОЩИЯ

докторант Ивайло ПЕТРОВ,  
Нов български университет

**Ivaylo PETROV, PhD student**  
New Bulgarian University

**Резюме:** Актуалността на изследването се обуславя от големите промени, настъпили през последните години в Европа, рефлектиращи върху сигурността, на която и да е държава. Това налага прокарването на сериозни реформи във всички обществени системи, включително и в системата на сигурността. Актуалното в конкретния случай се определя от недостатъчната политическа воля в България през изминалите 25 години да се направят сериозни структурни реформи. Създаването и реструктурирането на институции в системата за сигурност са процеси, гарантиращи защита на живота и благосъстоянието на гражданите, като основен приоритет на държавата. Ефективното управление и действието на службите за сигурност при решаване на даден проблем, трябва да бъдат ясно регламентирани в нормативната база, което дава предпоставка за добре структурирани и с ясни правомощия служби.

През последните няколко години се направиха редица законодателни промени в сектора за сигурност. В настоящата разработка се разглеждат стратегическите аспекти на структурните промени в системата за сигурност, като по-конкретно: създаването на новата правна рамка, като предпоставка за адекватна и навременна реакция на службите в конкретна кризисна ситуация.

**Ключови думи:** система за сигурност, развитие, съвременна правна рамка.

**Summary:** The topicality of the study is determined by the major changes that have occurred in recent years in Europe, reflecting on the security of any country. This requires enactment of major reforms in all public systems, including security system. The actual in this case is determined by the lack of political will in Bulgaria over the past 25 years to make serious structural reforms. Creation and restructuring of institutions within the security system are processes that ensure protection of life and well-being of citizens, the main priority of the state. Efficient management and operation of the security services in solving a problem must be clearly stipulated in legislation, which gives a prerequisite for well-structured services with clear authorities.

In recent years, a number of legislative changes were made in the security sector. This paper examines the strategic aspects of structural changes in the security system, and in particular: the creation of a new legal framework as a prerequisite for adequate and timely reaction of the services in a specific crisis situation.

**Keywords:** security system, development, modern legal framework.

## **Въведение**

Формиращата се след 10 ноември 1989 г. национална система за сигурност преминава през двата етапа на своето развитие. В началния период на развитие /ноември 1989 - юли 1991/ системата функционира стихийно - без нормативна база, на основата на старата конституция и върху приетата при стария режим законова база. Адаптирането на старата система към новите политически условия става във време на хаос, липса на правила, с нагаждане на системата към непознати дотогава принципи на функциониране, с вземане на решения в системата за сигурност от органи, които не съществуват в правната система /Кръглата маса/. Промените в старата конституция от 3 април 1990 г. не променят съществено положението в системата на сигурност.

С приемането от VII Велико народно събрание и влизането в сила на 13 юли 1991 на Конституцията на Република България започва институционалното изграждане на системите за сигурност. Това развитие е белязано с неравномерност, противоречивост, с “бели петна” в регламентирането на дейността на ключови системи в сигурността. Теорията все още не е анализираща дълбоките причини за незадоволителното състояние на институционалната система. Според мен те са както вътрешни, така и външни и могат да бъдат разкрити в следните три най-важни насоки:

1. В еволюционния характер на изграждане на системата за национална сигурност;
2. В различното по характер и интензивност влияние, което оказваха върху изграждащата се национална система двете големи организации, към членството в които се беше ориентирала страната- НАТО и ЕС;
3. В конституционен модел на изграждане на системата за национална сигурност, съгласно който ръководството и контрола върху системите за сигурност е разпределен върху два властови центъра – изпълнителната власт и президентската институция.

## **Еволюционният характер на изграждане на системата за сигурност**

Разрушаването на комунистическата политическа система в страните от източна Европа през есента на 1989 г. и последвалото създаване на новите системи за сигурност протича в два етап - революционен и еволюционен.

Най-радикално е решен този въпрос в Германия след обединението на нейните две части - ликвидирани са всички наследени от комунистическото управление системи за сигурност. Радикални реформи в отделни сектори на системата се опитват да направят Полша и балтийските републики. От висотата на времето сега и след кризи в техните системи за сигурност може да се види доколко илюзорни са били амбициите им в началото на 90-те години да преустроят радикално своите институционални системи за сигурност.

България е сред посткомунистическите държави, които прилагат еволюционния подход на изграждане на националните системи за сигурност- чрез разрушаване отначало само на репресивните структури, обслужващи пряко тоталитарната власт и постепенно преустройство на останалите системи за сигурност. Избраният път има и свои положителни страни, но носи много негативи, които и сега могат да бъдат отбелязани. Положителното на еволюционния подход е това, че чрез него се избягват вътрешни социални и политически трусове, които могат да доведат до непредвидими

последници за младите демокрации. Тоталитарните комунистически държави, в навечерието на тяхното рухване разполагат с огромни по численост и технически възможности системи за сигурност- огромни армии /България - повече от 115 000, Румъния - повече от 150 000, Полша- повече от 250 000/, многочислени полицейски служби и заети в специалните служби лица, които разполагат с огромна по обем информация, която можеше да бъде използвана за деструктивни цели. Пълното разрушаване на тези системи за сигурност би извело на улицата огромен брой висококвалифицирани в упражняването на принуда и насилие лица, чието поведение в началото на 90-те години е непредвидимо. Примерът с паравоенните формирования на бивша Югославия, създадени от подразделения на бившата югославска редовна армия, е показателен – именно те причиниха най-кръвопролитните граждански войни в този район.

Негативите на еволюционния преход, които и сега дават отражение върху формирането и функционирането на системата за сигурност са следните: Първо, в новоизграждащите се системи на сигурност са приети хора с изградени в друг исторически период и несъвместими с демократичната политическа система умения, ценности, контакти. Те дават тоталитарния елемент на мислене и действие в новите условия и в голяма степен формират ценностите и уменията на следващото поколение работещи в сигурността. Второ, с контактите, с които разполагаха в политическите върхове, висшите служители в сектора за сигурност успяват да задържат или саботират радикални реформи в сектора за сигурност. Трето, поетапният път на разрушаване на старите системи за сигурност дава възможност на тайните служби на комунистическите държави да овладеят икономическите лостове в държавата, да се инфилтрират в съдебната система, политиката и управлението на централно и местно равнище и което е най-лошо – да привнесат в новите общества престъпни механизми, практики, канали на въздействие от бившите комунистически тайни служби. Нито една държава от Източна Европа не можа да реши този въпрос, а някои дори и не го поставят на дневен ред в обществото. В резултат от това голяма част от икономическите активи на държавата преминават в техни ръце и в контролирани от тях престъпни групировки и само престрелките или убийствата на ръководителите на конкуриращи се кланове за изминалите две десетилетия напомнят за дълбоката деформираност на обществото, последица от дейността на неразградените елементи на репресивния апарат на комунистическите режими.

### **Влияние на НАТО и ЕС**

Различно по характер и интензивност влияние, което оказват върху изграждащата се национална система имат двете големи организации, към членството в които се е ориентирала страната - НАТО и ЕС.

В началото на 90-те години всички посткомунистически държави правят своя политически избор в полза на членството в двете големи интеграционни групировки в Европа – НАТО и ЕС. Двете организации, както е известно, са различни по характер и предназначение, с различни механизми за управление на процесите в тези общности.

Най-големите опасения, които изпитват западните държави-членки на НАТО по отношение на бъдещето на демократичните промени в източноевропейските страни,

произтичат от неяснотата на поведение на огромните армии, контролирани дотогава от комунистическите партии. Историческите примери от близкото минало, когато военните организират военни преврати за сваляне на неудобни за тях правителства, карат западните правителства да поставят като приоритет реформата във въоръжените сили с цел неутрализиране на негативната роля, която биха играли при осъществяване на демократичните реформи. Ето защо още от началото на 90-те години към новите политически елити на посткомунистическите държави са поставени строги императивни изисквания за реформи в армията- съкращаване на огромните по численост армии, граждански контрол върху въоръжените сили, извеждане от армията на висши офицери , тясно свързани с бившата комунистическа партия, деполитизация на армията, преодоляване на военната зависимост от Русия, и др. Програмата “Партньорство за мир /1994/, обявяването на критериите за членство в НАТО /1995/ играят изключително положителна роля и това е причината секторът на отбраната днес да бъде сочен като един от най-реформираните в системата за национална сигурност.

#### **Конституционен модел на изграждане на системата за национална сигурност**

В началото на 1990 г. в България е организирана “Кръгла маса” (3 януари – 15 май 1990 г.), на която управляващите и опозицията се договарят как да бъде осъществен преходът към демокрация в България. Това политическо решение влиза в новата Конституция и става основата на изграждане на националната система на сигурност, каквато съществува в настоящия момент. В юридически , и в практически аспект, днес в нея съществуват два властови центъра – изпълнителна власт и президентска институция - от състоянието на отношенията между които зависи ефективността на функциониране на системата за сигурност. Президентът, като главнокомандващ въоръжените сили във мирно време и по време на война и неподлежащ на парламентарен контрол, осъществява временно /продължило повече от 20 години/ контрол върху разузнаването на парламентарната република, предоставени са му кадрови правомощия при окомплектоването на почти всички системи за сигурност, притежава непреодолимо вето върху почти всички решения, касаещи сигурността на страната ,вземани от изпълнителната власт.

От всички управленски системи секторът за сигурност може би най-много се нуждае от две неща – строга йерархичност и пълен граждански и парламентарен контрол. Действащата система за сигурност на страната страда от липсата и на двата императива- подчиненост на различните подсистеми на различни властови центрове и частичен граждански контрол само върху определени системи за сигурност. Промяната на този основен недостатък на системата преминава през тромава конституционна процедура, която нито едно управление няма желание да стартира. Следствие от конституционния порок е и това, че на настоящия етап за регулиране на дейността на различните системи за сигурност/ отбрана, правоохранителни органи, специални служби, външна политика/ действа законодателна база от различни поколения, често пъти несъвместима една с друга. За други системи законодателната основа е току що

създадена /Закон за ДАНС/, а трети работят в условията на законодателен вакуум /външното разузнаване, НСО/.

Формулирането и реализирането на новите принципи на функциониране и управление на системите за сигурност и гражданския контрол върху тях за изминалите години е сложен и противоречив процес. За част от системите на сигурност успехите са безусловни и видими. В системата на военната сигурност от средата на 90-те години функционира повече или по-малко успешен механизъм на ръководство и управление на въоръжените сили. Гражданският контрол върху въоръжените сили във всичките му форми е на задоволително равнище, отговарящо на съвременните демократични стандарти, колизиите между цивилни и военни за това кой ръководи въоръжените сили вече нямат тази острота. Нормативната база, регламентираща тази материя.- закони, концепции, доктрини, стратегии – са приети и периодично се обновяват.

### **Разузнаване и контраразузнаване**

Не така стои въпросът с ръководството и контрола върху специалните служби - разузнаване, контраразузнаване, военно разузнаване и контраразузнаване. Липсата на законова база, регламентираща дейността на част от тези служби, преподчиняване на различни ведомства, съперничество и конфликти между тях, пълно отсъствие на философия за граждански, парламентарен, административен и обществен контрол са неизменна реалност за изминалия период. Много от предлаганите законови разрешения, преследват повече партийни интереси, отколкото постигане на трайни и принципни решения.

Въпросът за балансираното и безконфликтно функциониране на системата за национална сигурност се превръща в един от най-значимите проблеми не само в теоретически, но и в практически аспект. В областта на националната сигурност се отразяват по един или друг начин сложното вътрешно и външнополитическо положение на страната и неизбежните противоречия на изграждащата се на съвършено различни принципи демократична система. Към това трябва да се добавят и неизменно проявяващите се конюнктурни и лични политически интереси, които в много случаи налагат решения, противоречащи на основния конституционен принцип за разделението на властите.

Основните проблеми на всяко демократично общество са ръководството и контрола над системите за сигурност и механизмите за използване на материалните и информационните възможности на тези структури. Освен конституционни са необходими и законови отговори на въпросите за това кой контролира и ръководи системата на национална сигурност, с какъв обем от власт разполагат отделните държавни органи, обвързана ли е с други органи тяхната компетентност. Самите органи се нуждаят от тази яснота за да могат да функционират ефикасно и да не бъдат инструменти за политическа разправа.

### **Конфликти в системата на национална сигурност**

Последователното прилагане на принципа за разделение на властите налага в началото на 90-те години в системата на специалните служби да бъдат направени сериозни структурни и организационни промени- извеждането им от системата на МВР

и преподчиняването им на президента или отделни министерства. Този процес не протича безболезнено. Ликвидирайки опасността от прекалено концентриране на власт и информация в един орган, той доведе до възникването на няколко независими и взаимно конкуриращи се информационни кръга. При отсъствието на надежден правен механизъм, който да гарантира постоянен обмен на данни между тях, логичната последица от това става злоупотребата с информация, съперничеството на подчинените на различните центрове на власт специални служби, използването им за теснопартийни нужди.

Тези недостатъци на разделяне на разузнавателния ресурс си виждат още от първите правителства от началото на 90-те години. Идеята за създаване на координационен център за събиране на информация от специалните служби или т.н. „тръст за тайни“ се лансира още от правителствата на Ф. Димитров и Ж. Виденов. Няма правителство и политическа сила, които не са полагат усилия за създаване на постоянно действаща структура за контрол и координация на дейността на специалните служби. И няма политическа сила от опозицията, която да не съзира в тези проекти заплахата за националната сигурност, да не ги определя като противоконституционни и насочени против правата на българските граждани.

Създаването през 1998 г. на Съвета по национална сигурност към Министерския съвет за кратко време създава илюзията, че за в бъдеще това ще бъде координиращият орган за дейността на всички системи за сигурност, в това число и разузнавателните и контраразузнавателни служби. След края на управлението на правителството на И. Костов настъпва постепенно западане на ролята на тази институция като координираща дейността на специалните служби орган.

Създаването през 2008 г. на Държавната агенция „Национална сигурност“ е първият голям пробив в извеждането на специалните служби от мегаминистерството на вътрешните работи и създаването на модерна система на контраразузнаване. За съжаление реорганизациите, осъществени в последните години, не дават основание за такъв оптимизъм. На първо място, с извеждането на борбата с организираната престъпност извън правомощията на ДАНС, всъщност изпълнителната власт прехвърля на МВР една от най-важните съвременни заплахи за конституционния строй, която по съдържание е типично контраразузнавателна дейност. Следователно, със създаването на ГД „БОП“ се създава структура, която има пряко отношение към противодействието на дейности, пряко създаващи заплахи за конституционния строй. Най-малкото, което следва да се направи, е да се създаде координиращо звено между представителите на двете институции. Погрешна е мотивировката, че с това се цели отстраняване на припокриването на дейностите между ДАНС и МВР по отношение на дейностите, свързани с противодействие на организираната престъпност, усвояването на еврофондовете, трансграничната престъпност. Европейската практика говори, че в сигурността припокриването на дейности е по-малката злина отколкото установяването на монопол на МВР върху тези дейности. В много европейски и неевропейски държави /Испания, Холандия, САЩ/ правомощията на отделните органи понякога се припокриват. Тази повторяемост е полезна когато дава възможност на вземащите политически решения да получават информация от различни източници и да отхвърлят ненужни предположения. В специалните случаи наличието на повече от една

специални служби разбива информационния монопол, създава конкурентност и по-голяма достоверност на информацията.

### **Заключение**

В последните десетина години се лансират проекти на закони за регламентиране на външното разузнаване, военното разузнаване, които трудно достигат до приемане. Причината за това, е в нежеланието на основните центрове на власт да променят така установеното статукво.

В началото на ноември 2015 г. влизат в сила новите закони на службите - Законът за държавна агенция "Разузнаване", Законът за служба "Военна информация", Законът за Национална служба за охрана и Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, с които дългоочакваната регламентация на специалните служби в България става факт. Нито една правова държава не може да си позволи специалните и служби да функционират извън закона или не според законово уредени норми. Въпреки известните си слабости, ползата от новоприетите закони е, че те вече са реалност. Съществува база, на която могат да се поставят основите на адекватно управление на службите за сигурност, и съответно, като резултат - ефективни служби за сигурност и отбрана.

### ***Използвана литература:***

1. Георгиев, Х. *Политика на сигурност на Република България в началото на 21 век – теоритични и приложни аспекти*, София, 2011 г.
2. Бахчеванов, Г. *Система за национална сигурност. Държавни институции и оперативни компоненти*, София, 2009г.
3. Дойков, Н. *Противодействие на тероризма*, София, 2011 г.
4. Йончев, Д. *Равнища на сигурност*, София, 2008 г.