

Становище

относно проекта за
“ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА
СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ”,
от Евгени П Манев, член на съвета за Външна политика, отбрана и
сигурност при Президента Р България и върховен главнокомандващ
на въоръжените

Уважаеми господин Президент на Р. България,
Дами и господа,

Становището е изготвено за представяне пред съвета по
“Външна политика, отбрана и сигурност” при Президента на Р
България на заседание на 21.09.2012 г.

Целта на становището е да допринесе за подобряване
съдържанието на проекта за закона чрез представяне на необходими
експертни препоръки.

Положителен е процесът за създаване на законова основа за
функциониране и управление работата на разузнавателната общност
в Р България и за управление на системата за национална сигурност.
Това е необходима и важна стъпка напред към повишаване на
ефективността, прозрачността и контрола в дейността им, стъпка за
развитие на демокрацията в България. Настоящото становище е едно
индивидуално експертно усилие целящо скромнен принос в тази
посока.

Първо по някои принципни теоретични постановки, които не
са застъпени в проекта за закона, а трябва.

Целта на разглеждания закон е да повиши ефективността в
работата на системата за национална сигурност на Р България, чрез
нормиране (законово организиране) на взаимодействието между
системните елементи на системата за национална сигурност, т. е. да
ги превърне в система, което означава:

1. Системните елементи да работят като едно цяло, по
единен замисъл и норми регламентирани с този проект за закон.

2. Работейки като система, те трябва да произведат нов
качествен продукт, който да е различен от продуктите на всеки един
отделен системен елемент, т.е да се получи синергия.

3. За да се получи желаната синергия от системата, тя
задължително трябва да се дефинира от този закон не само
съдържателно, но и същностно. Това означава да се определят и
възложат от закона взаимовръзките между системните елементи

(изброени в Чл. 3 ал. (1)), в противен случай, както е сега, няма да се има система, въпреки че се нарича такава.

Основанието за това твърдение е, че проектът за закон в сегашния си вид не дефинира алгоритъма на работа (взаимоотношенията) между системните елементи конкретно, на законово ниво, а само казва, че те си взаимодействат. Това е пожелателно и няма място в закона за такива описателни действия. Трябва да се укаже, кой, с кого, кога, как, в какви срокове и къде взаимодейства, да се делегират правомощия, задължения, отговорности и срокове като задължения на системните елементи към системата, за да се установят ясни, точни и конкретни взаимоотношения между тях. Това означава, че проектът за закон трябва да доизгради и развие системата за национална сигурност като такава.

4. Препращането за дефиниране на взаимоотношенията (закономерностите) между системните елементи към полето на подзаконовата нормативна база (Правилникът, който МС ще приеме) без да е сложена законовата рамка на това поле за взаимодействие е неправилно поради следните аргументи:

- Под формата на изработване на подзаконов акт, без наличие на законова рамка по въпросите на взаимодействието на системните елементи от системата за национална сигурност, се прехвърлят законотворчески правомощия на Народното събрание, върху изпълнителната власт – МС. Под формата на приемане на правилник за работата на Съвета по сигурност от МС, в отсъствието на законова рамка за същността (закономерностите за работа) на системата, изразяваща се в правомощия, задължения, отговорности и срокове на отделните системни елементи към системата, превръща изпълнителната власт в лицето на МС в нормотворец. Съгласно теоретичните изисквания за разделение на властите в държавата – законодателна и изпълнителна, такъв подход е в противоречие с принципите за устройство на демократичната държава.

- Поради изложеното по-горе задължително е този закон да регламентира **основните правила за съвместна работа** на системните елементи от системата за национална сигурност. По този начин, нормотворецът – Народното събрание, ще определи полето на действие, в което Правилникът за дейността на Съвета по сигурността към МС ще работи, т. е. ще се подчини на законодателната власт.

Второ. Трябва да има точни и ясни определения на използваната терминология в проекта за закона, които да установят единно разбиране на съдържанието на използваните понятия у различните системни елементи от системата за национална

сигурност. По този начин се подпомага процесът за създаване на единна организационна култура в системата за национална сигурност.

Трето. Трябва да се установят ясни количествени и качествени критерии за измерване напредъка и за отчитане на резултатите от работата на системата като цяло, както и на приносите на всеки един от системните елементи към система за национална сигурност като цяло.

Четвърто. Следва да се усъвършенстват следните конкретни текстове:

- Определението дадено в (цитат) “Чл 2 (1) Национална сигурност е динамично състояние на обществото, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети.” следва точката накрая да отпадне, да се постави запетая и да се допълни изречение: “,а при възникване на заплахи, държавата разполага с надеждни сили и средства за тяхното ликвидиране и възстановяване на нормалното ѝ функциониране.”

- неправилен е изразът в Чл. 3. (1) “Системата за защита на националната сигурност се състои от” ...

Основания: По теория системата за национална сигурност се състои от четири (пет – в някои научни разработки) основни стълба: 1) министерството на отбраната с въоръжените си сили; 2) МВР с полиция, жандармерия и подчинените си структури; 3) специалните агенции (служби): ДАНС, ДАР, ВИ, НСО; 4) военнопромишленият комплекс; и 5) (гражданското общество – пети стълб). Последното се разглежда като основен стълб на системата за сигурност в някои теоретични разработки в други не. *Следователно да се определя системата за национална сигурност като система за защита на националната сигурност не е правилно.* Защитата е функция на системата за национална сигурност, а не система в нея. Затова, правилния текст в Чл. 3 ал. (1) следва да е: “Системата за националната сигурност се състои от:” и се изброяват системните елементи. Ако трябва да е още по прецизна редакцията на същият текст то тя следва да е: Съдържанието на системата за национална сигурност включва: (и се изброяват елементите). Това не е само редакционен въпрос, а въпрос за правилно, от теоретична гледна точка на системите, формулиране двете техни страни: съдържание

(елементи) и същност (закономерности на които се подчиняват системните елементи).

- На тази основа следва да се промени и названието на закона, като се премахнат думите “ защита на ” и законът да се назовава по следния начин: “Закон за управление и функциониране на системата за националната сигурност на Република България”.

- От тук идва и следващият момент за **същността** на системата за национална сигурност, която отсъства в проекта за закона и трябва да намери място в него задължително. В противен случай отделните елементи няма да работят в нормативно (законово) регулирана система. **Същността** на системата (по теория) представлява закономерните връзки между системните елементи, алгоритмите на работа между съдържателните елементи на системата, които са изброени в Чл. 3 ал. (1). Тези основни закономерности липсват в на сегашния етап в проекта за закона и задължително трябва да намерят място в него. В противен случай мисията на закона няма да се изпълни, поради факта, че с това си съдържание по този въпрос той не създава втората основна страна на системата – закономерностите на взаимоотношенията между системните елементи. Ако това се допусне, положителният ефект от проекта на закона и закона, който се очаква няма да се постигне и резултатите от работата на системните елементи като цяло ще са съизмерими с досегашните, т. е. те няма да работят в законово детерминирани системни взаимоотношения помежду си.

- В чл. 4 ал (1) се използват общи пожелателни изрази като (цитат): “Структурите в системата за защита на националната сигурност са **взаимосвързани** и **взаимно зависими елементи, организирани по общи принципи**, които споделят ресурси и изграждат съвместни способности за защита на националната сигурност от посегателства,”

Тези общи текстове трябва да се прередактират и в тях да се вложи конкретно съдържание, което да определи, например: “Структурите в системата за защита на националната сигурност са **взаимосвързани**, което се постига чрез ...”. Именно този закон трябва да постави основите по какъв начин, как, къде (по задачи, време, място и др. критерии) и кога конкретните структури от системата за национална сигурност се свързват взаимно, на какво ниво и т.н. След като тези връзки ги има вече в закона, могат в Правилника за дейността на Съвета за сигурност към МС и Правилника за прилагане на закона да се детайлизират по функции, задачи, професионални нива и други необходими професионални и класифицирани критерии. При такъв подход, Правилникът ще е в рамките на законово установеното поле за действие.

Подобно е положението и с текста (цитат): “**взаимно зависими елементи**”. Този закон трябва да дефинира кои елементи, от кои зависят, в какви времеви граници, в каква степен на зависимост и от кои други елементи е тази зависимост и т. н.

- Неясен е текстът (цитат): “ Структурите в системата за защита на националната сигурност са ... **организиран** по **общ** **принципи**”. Не е ясно какво се има предвид под понятието “**общ** **принципи**”, за какво? Елементите на системата са с различни функции. Следва текста да е точен и ясен за какви общи принципи става въпрос, например за организационно изграждане или за изпълнение на специфичните за всяка структура функции или за трето нещо.

- Чл. 4 ал. (2) (цитат) “За изпълнение на целта по ал. 1 структурите по чл. 3 осъществяват:

1. **взаимодействие** и **координация** помежду си при осъществяване на задачите и дейностите си;
2. **сътрудничество** с всички държавни органи и организации, органи на местното самоуправление, юридически лица и граждани;”

В проекта за закон, не е дефинирано съдържанието на повдигнатите по-горе в болт понятия: **взаимодействие**, **координация** и **сътрудничество**. Това ще доведе до различно разбиране на съдържанието им в различните системни елементи, следователно до различни действия, което ще е във вреда за системата за национална сигурност. Следователно първият проблем е да се дефинира съдържанието на посочените термини.

Вторият проблем при цитирания Чл. 4 е законът да определи еднозначно кой, кога, с кого, в какви срокове и как да **организира взаимодействието** между системните елементи и посочените организации в държавата и **особено с гражданите**. В случая, съобразявайки се с теоретичната постановка, че взаимодействието се организира от старшата инстанция на взаимодействащите структури, следва, че тази функция задължително трябва да се възложи от закона на МС. След като организирането на взаимодействието е възложено на МС чрез закона тогава може с Правилника за прилагане на закона да се възложи неговото изпълнение (съгласуване и координация) на ръководителите на системните структури и на Съвета за сигурност. Този подход ще гарантира взаимодействие в рамките на този закон. По този начин ще се изградят системните закономерности и системните елементи ще работят като едно цяло, в рамките на този закон, което ще доведе до така търсения и желан синергичен ефект.

- По (цитат) “чл. 5. Основните принципи, на които се основава управлението и функционирането на системата за защита на националната сигурност са:

.....

4. **обективност и безпристрастност;**

.....

6. **политически неутралитет;**

7. **прозрачност** при формирането и провеждането на политиките за защита на националната сигурност.

8. **ефективен** демократичен контрол при планиране и изпълнение на дейността по защитата на националната сигурност.”

Как може да се обясни **безпристрастността** (Чл. 5 т. 4, в болт по-горе) на министрите, които са политически отговорни за провеждане на политиката на правителството в МО и МВР при участието им в управлението на системата за национална сигурност, когато това им е законово задължение (ЗОВС например)? Също как тези министри ще запазят политически неутралитет, когато са политическо ангажирани с политиката на правителството (чл. 5 т. 6, в болт по-горе)? Степента на прозрачността на системата за национална сигурност кореспондира с чувствителна класифицирана материя и закона трябва да определи баланса (чл. 5 т. 7 в болт по-горе). Презумпцията това да става по Закона за защита на класифицираната информация и други закони са правилни и задължителни, но това не е достатъчно.

- Как ще се оценява ефективността на демократичния контрол – количествено и качествено по какви критерии (чл. 5 т. 8)? Тези текстове следва да се конкретизират.

- Редно е законът да даде определение на понятието “управление на системата за национална сигурност”. Такова липсва в проекта за закона

- След принципите за управлението и функционирането на системата за национална сигурност логично е да се посочат от закона **основните функции** както на системата за национална сигурност, така и на системата за нейното управление. От тях да се изведат задачите им, а от задачите да се изведат и организационните им структури, с което ще на практика ще се приложи законът за съответствието между стратегия и структура в социалните организации.

В Глава втора “Управление на системата за защита на националната сигурност” следва да се посочат ясно основните нейни елементи: нормативна и под нормативна база; органите за управление; средствата за управление; както и дислокация на

елементите на системата за управление. В чл. 6 (1) са възложени управленски функции към системата от Народното събрание, което не е правилно. Управлението е изпълнителска дейност по изпълнение на задачите в рамките на функциите на системата, възложени от нормотворецът – Народното събрание, на изпълнителната власт. По-нататък, трябва да се определят задължения, правомощия и отговорности по общото ръководство на системата и по оперативното управление съответно. Проектът за закон в този му вид не прави разлика между съдържанието на термините ръководство и управление, а трябва. Например, МС осъществява общото ръководство на системата, а не управление, както е записано в чл. 7 ал. 1.

Не е правилно (цитат): “чл. 7 ал. (3) **Организацията** на дейността на Съвета по сигурността се определя в правилник, приет от Министерския съвет”. В закона трябва да се поставят основните функции, задължения, правомощия и отговорности, които да станат базата за Правилника за работата на Съвета, който ще се приеме от МС. Този съвет трябва да има поне две основни функции: На първо място, да има функция по подготовка на решения на МС за организиране на взаимодействието между системните елементи. На второ място, функция по въпросите за подпомагане на съгласуването и координацията на взаимодействието между елементите на системата за национална сигурност. На следващо място съветът трябва да има съгласувателно-координационна-информационна функция за нуждите на Президент, Министър-председател и Председател на Народното събрание и ръководителите на системните елементи. Тези и други основни функции трябва да се възложат от този закон и да се детайлизират в Правилника за работа на съвета.

С настоящите аргументи считам, че може да се подобри проектът за разглеждания закон, което да допринесе за по-висока ефективност в работата на системата за национална сигурност.

Евгени П. Манев
София 21.12.2012