
***Възможности за усъвършенстване
на проекта на закон за управление
на системата за защита на
националната сигурност***

Борис Богданов, Георги Гоцев, Нено Христов

Борис Богданов, Георги Гоцев, Нено Христов, Възможности за усъвършенстване на проекта на закон за управление на системата за защита на националната сигурност

Резюме: Законът за управление на системата за защита на националната сигурност се разработва с цел да се регламентират по-точно отношенията в сектора за сигурност и да се разпределят правомощията и отговорностите на институциите за защита на националната сигурност. Предложеният проект, обаче, значително стеснява сферите на неговото приложение и не решава наболелите проблеми в тази област. Без да правим цялостна оценка на качествата на проекта, ще споделим мнение с цел подобряване на неговите слаби страни, докато добрите са безспорни и не са предмет на нашия коментар.

Ключови думи: националната сигурност, системата за национална сигурност, управление на кризи, демократичен контрол

Boris Bogdanov; Georgi Gocev; Neno Hristov, Possibilities for improving the draft law 'On the management of the system for protecting national security'

Abstract: Faculty members of the "G.S. Rakovski" Defence and Staff College in Sofia present their personal views on the possibilities to improve the draft of the law on 'On the management of the system for protecting national security' adopted by the Council of Ministers with Ordinance № 980 of 26 November 2012. Their recommendations relate to increasing the scope of the law, clarifying terminology, enhancing the elaboration on the governmental security council, as well as the overall decision making process, and the texts on crisis management.

Keywords: national security, national security system, crisis management, democratic control



Текстът е лицензиран под [Creative Commons Признание-Некомерсиално-Без производни 2.5 България License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/bg/)

Редактори: доц. Тодор Тагарев, доц. Велизар Шаламанов,
доц. Венелин Георгиев, посл. Валери Рачев

Законът за управление на системата за защита на националната сигурност се разработва с цел да се регламентират по-точно отношенията в сектора за сигурност и да се разпределят правомощията и отговорностите на институциите за защита на националната сигурност. Предложеният проект, обаче, значително стеснява сферите на неговото приложение и не решава наболелите проблеми в тази област. Без да правим цялостна оценка на качествата на проекта, ще споделим мнение с цел подобряване на неговите слаби страни, докато добрите са безспорни и не са предмет на нашия коментар.

На първо място, изхождайки от факта, че нашата страна има приета от Народното събрание Стратегия за национална сигурност, е необходимо нормативно да бъде уредена политиката за защита на националната сигурност. Нормално е това да се реализира с общ функционален закон, който в края на краищата да регламентира реда за функциониране на системата за защита на национална сигурност. Ето защо, според нас е по-целесъобразно да се прецизира наименованието на проекта и той да бъде **Закон за националната сигурност**.

На второ място в закона трябва да се регламентират пределно ясно:

- основните понятия в тази област: национална сигурност, система на националната сигурност, система за защита на националната сигурност и система за отбрана. В тази насока е необходимо да се запише, че реда за изграждане и функциониране на системата за отбрана се регламентира с отделен закон;
- елементите на системата за защита на националната сигурност и техните конкретни ангажименти и отговорности за защита на националната сигурност;
- взаимните връзки между елементите на системата за защита на националната сигурност по отношение на отговорностите им за защита на сигурността на страната, за да се постигне цялостно осигуряване на всички сфери на националните интереси, без да се допуска припокриване на функции и задачи;
- взаимодействието и координацията между елементите на системата с цел постигане на пълна синергия между тях за оптимално функциониране на системата.

На трето място, изхождайки от факта, че е необходимо да се регламентира реда за координиране на дейностите по защита на националната сигурност, е целесъобразно точно да се определят задачите и реда за работа на Съвета по сигурността към Министерския съвет. Важно е каква е ролята на неговия секретариат, какво представлява той и как организира дейността си. Как се урежда неговата дейност? С Правилника за дейността на Министерския съвет или с отделен Правилник? Това според нас задължително трябва да бъде самостоятелно структурно звено (дирекция) в Министерския съвет, ръководена от секретаря на Съвета по сигурността и от заместник-министър председателя по сигурността, който не е министър, с цел да бъде еднакво отдалечен от всички основни елементи на система за национална сигурност.

На четвърто място в глава трета на проекта се прави опит да се регламентира и управлението при кризи, което е достатъчно сериозен и отговорен въпрос, за да се решава с няколко члена в рамките на този закон. Още повече той не касае само системата за защита на националната сигурност, както тя е определена в него, а всички държавни органи, обществото и отделните граждани. Ето защо в проекта може да се запише, че управлението при кризи се регламентира с отделен закон. Това е достатъчно основание да се разработи отделен закон, който да уреди тази проблематика.

Ако се приеме, че няма да се разработва отделен закон, е целесъобразно в отделна глава да се регламентира какво означава управление при кризи, тъй като в проекта се говори как се осъществява то, без да се дефинира самото управление. Безспорно това е комплекс от дейности

на държавните органи, обществените организации и отделните граждани, целящи предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от различни по характер кризи. Но трябва да има официална, приета със закон постановка. Освен това е необходимо да се дефинира и **кризата** като социален феномен, променящ обичайния начин на живот на обществото, включително и управлението на социалните системи под въздействието на определени фактори. В тази насока е необходимо да се направи връзката на *кризата със стихийните природни бедствия, промишлените аварии, технологичните и екологичните катастрофи, терористичните актове, социалните конфликти, военните конфликти и други извънредни ситуации*, причиняващи жертви и материални щети, и налагащи необичайни действия и поведение.

Освен основните понятия, в глава трета трябва да се регламентират същността и основните елементи на Национална система за управление при кризи, а така също и реда за взаимодействие между тях. Проектът предвижда това да стане с акт на Министерския съвет, в резултат на което системата ще бъде създадена не пряко от закона и ще обхваща предимно изпълнителната власт. По този начин системата ще има повече препоръчителен характер за другите власти, поради което ще работи с недостатъчна ефективност. В тази насока в проекта се казва, че системата за управление при кризи функционира чрез система от ситуационни центрове, които "координират действията", свързани с превенция, реакция, управление и овладяване на кризи. Този текст говори за принципно неразбиране на същността на управлението, неговите функции, както и за елементите на системата, която законодателят се кани да създаде. Няма го нейния основен елемент – органите за управление, които осъществяват самото управление.

В глава трета на проекта се предвижда Секретариатът на Съвета по сигурността да изпълнява функциите на Национален ситуационен център (НСЦ). Тогава основателно възниква въпросът: какво представлява Националният ситуационен център? Орган за управление, център за управление или нещо по средата? Нормално е това да бъде оперативно-техническа инфраструктура, която чрез поддържане на непрекъснато оперативно дежурство осигурява готовността на системата да реагира на промените в средата на сигурност и да осигури нормална обстановка за работа на органите за управление при криза. В тази насока в проекта не се регламентира цялостно проблема за системата от ситуационни центрове, които ще трябва да бъдат "гръбнака" на една бъдеща национална система за управление при кризи, което определено е слабост.

На пето място в проекта на закона се говори за "национална кризисна платформа", което не е обяснено и повече ще предизвика въпроси, отколкото действие. Съдейки от нейното предназначение, става дума, от една страна, за национална система за ранно предупреждение и оповестяване, а от друга, за национална програма за поддържане на страната в готовност да действа в условия на кризи. Или с две думи това е националната политика в областта на управлението при кризи. Но това трябва да е ясно дефинирано от закона и да не се прехвърля на Министерския съвет, а да е отговорност на всички държавни органи – Народно събрание, Президент, Министерски съвет, Съдебна власт, неправителствени организации и всеки отделен гражданин.

На шесто място, необходимо е в проекта по-пълно да се регламентират състава и задачите на органите за стратегическо ръководство на система за национална сигурност в мирно време и при кризи, с цел тези органи да функционират по-ефективно. По наше мнение в закона трябва да се регламентира, че основен консултативен и координиращ орган за дейността на системата за национална сигурност е Съветът по сигурността към Министерския съвет, който предлага решения за управление на системата в мирно време и при кризи, съгласува планирането на

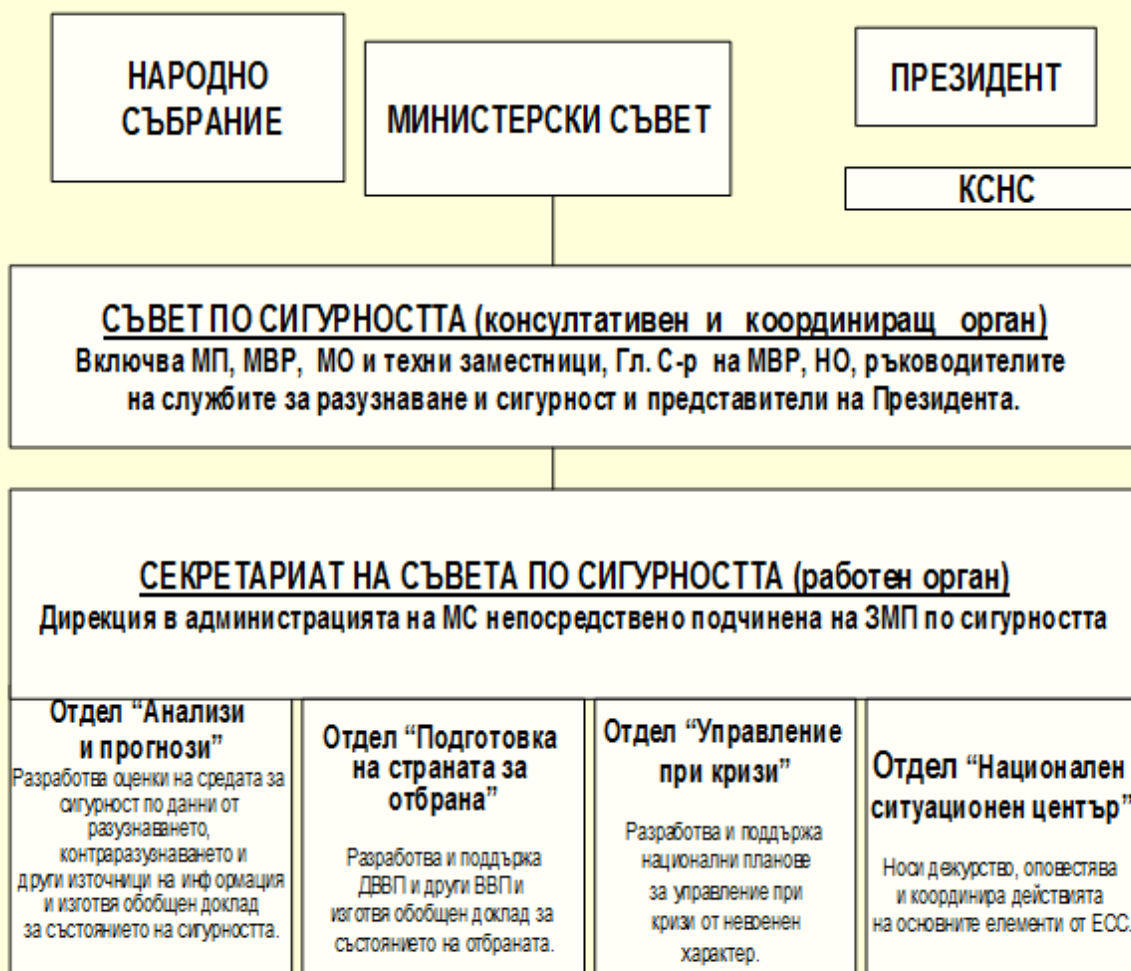
ресурсите за постигане на синергичен ефект при тяхното използване и координира изпълнението на взетите решения.

За цялостно регламентиране на стратегическото ръководство на системата, в закона трябва да се запише, че работата на Съвета по сигурността се подпомага от Секретариат, който в мирно време: изготвя оценки на средата за сигурност и обобщен доклад за състоянието на националната сигурност; разработва и поддържа военновременните планове и изготвя обобщен доклад за състоянието на отбраната; разработва и поддържа националните планове за управление при кризи от невоенен характер и чрез включения в неговия състав НСЦ носи дежурства, оповестява и координира действията на Единната спасителна система (ЕСС), създадена по Закона за защита при бедствия. В условия на кризи Секретариатът е основа за формиране на Междуправителствена експертна работна група, която ще подпомага националния орган за управлението при конкретна криза. Този орган за управление, по наше мнение, е Национален кризисен щаб (НКЩ), оглавяван от заместник-министър председателя по сигурността и назначен със заповед на министър-председателя.

Вариант на състав и задачи на органите за стратегическо ръководство на системата за национална сигурност в мирно време и при кризи е даден в приложения 1 и 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

СЪСТАВ И ЗАДАЧИ НА ОРГАНИТЕ ЗА СТРАТЕГИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО НА СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ В МИРНО ВРЕМЕ



ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

**СЪСТАВ И ЗАДАЧИ НА ОРГАНИТЕ ЗА СТРАТЕГИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО
НА СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ ПРИ КРИЗИ**