
***Възможности за усъвършенстване
на проектозаконите за управление и
функциониране на системата за защита
на националната сигурност,
за разузнаването, военното разузнаване
и националната служба за охрана***

Илиан Алипиев

Илиан Алипиев – бивш началник на отдел „Военно контраразузнаване“ в ръководството на бившата „Служба Сигурност – Военна полиция и Военно контраразузнаване“ – МО, асоцииран сътрудник на Центъра по мениджмънт на сигурността и отбраната.

Тази публикация се издава, за да подпомогне обсъждането на важни обществени теми. Изразените тук възгледи са на автора и не ангажират Центъра по мениджмънт на сигурността и отбраната, Института по информационни и комуникационни технологии или други юридически лица.



Текстът е лицензиран под [Creative Commons Признание-Некомерсиално-Без производни 2.5 България License](#)

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

Сигурността е основна човешка потребност, благо и право на индивида, обществото и държавата.

Създадена веднъж, системата за национална сигурност се превръща в динамичен фактор за устойчивото състояние, развитие и просперитет на обществото и държавата.

У нас средата за сигурност и изискванията към елементите от системата за защита на националната сигурност са дифинирани в:

- Националната отбранителна стратегия /НОС/ на Р България;
- Военна доктрина /ВД/ на Р България;
- Стратегия за национална сигурност на Р България;
- Бяла книга на отбраната на Р България и други доктринални документи.

Независимо от наличието и в момента на система за национална сигурност и развити нейни елементи, все още част от специалните ни служби нямат устройствени закони, няма правно определение на термини като разузнаване, контраразузнаване, шпионаж, контрашпионаж, специални операции, разузнавателна общност, вътрешна и външна сигурност, система за национална сигурност и много други. Не са развити и изяснени преките и косвени играчи от системата за национална сигурност, както и няма съответстващи структурни и определящи нормативни актове за цялата система, за част от елементите и за част от органите и пунктовете за управление.

Относително наскоро създадената структура в САЩ, наречена 'homeland security' ("вътрешна сигурност") се ръководи от лице с ранг на министър и се занимава със сигурността в рамките на територията на САЩ. Тази структура ползва докладите на ЦРУ, ФБР и всички останали агенции и служби за сигурност, разполага с авиация, погранични командвания, националната гвардия и др. При възникването на заплаха, в зависимост от нейната степен, отговорът се формира на модулен принцип – отначало се реагира със силите и средствата на полицията, ако те не са достатъчни се намесват и службите за сигурност, ако и те не са достатъчни се намесва националната гвардия, и ако и те не са достатъчни накрая се намесва и армията. Ето това е един надлежен пример за интегрирането на усилията и споделянето на оперативните възможности от всички елементи в системата за сигурност, с цел адекватно реагиране на появили се заплахи и при защита на НС.

Разбира се България е малка страна, с ограничени възможности и не може да си позволи това, което правят в САЩ, но поне може да ползва натрупания от тях опит!

В предложените проектозакони не са разписани подробно правомощията на президента, премиера, началника на отбраната, министрите, ръководители на ведомства и много други такива, във връзка с националната ни сигурност. По вижданията на Военната ни академия например, на военния министър във военно време се предвиждат функциите на занимаващ се с осигуряването на доволствие и ресурси за ВС. Как тогава при една военна обстановка ще се получи приемственост в ръководството на системата за защита на НС?

Система за национална сигурност /НСС/ са определени от законите и нормативната уредба взаимоотношения и взаимовръзки, в които влизат въоръжените сили, РО, всички министерства и ведомства и всички юридически и физически лица, действащи в интерес на националната сигурност на страната. В това понятие влизат държавното ръководство, органите за управление по време на война, съответните законови и подзаконови нормативни уредби, регулиращи минаването от мирновременни на военновременни релси, системите за

оповестяване, системите за държавни и военновременни запаси, военните окръжия, мобилизираща техника, запасни и др. Системата за национална сигурност е нещо много повече от армията, службите за сигурност, полицията и системата за гражданска защита и противопожарна безопасност. Тя обхваща цялата държава и общество, включително и останалите видове власти, освен изпълнителната. Елементите на СНС трябва да са балансирано изградени, с интерфейс помежду си, ръководени от общи правила. СНС се състои от „*пряко ангажирани институции*” и „*косвено ангажирани институции и лица*” и действа съгласно законите на страната в мирно и във военно време;

- „*пряко ангажирани институции*” с националната сигурност са структурите на МО, МВР, ДАНС, ДАР, ВР, НСБОП, ДОТО както и органите за управление на СНС за мирно и военно време;

- „*косвено ангажирани институции и лица*” са останалата част от СНС - министерства, ведомства, органи, организации, юридически и физически лица, с ангажименти и задачи по защита на националната сигурност на страната.

От всичко казано дотук е видно, че надграждането и интегрирането на сектора за сигурност ще е една изключително трудна задача, започваща не от началото, а от средата на пътя. Тази задача трябва да се изпълнява така, че системите за действие за защита на националната ни сигурност за мирно и за военно време да се изграждат успоредно, тъй като деструктивните въздействия по време на война ще пречат за създаването тепърва на военновременна СНС.

Но да преминем към обсъждането на проектозаконите!

1. ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ /ЗУФСНС/.

Безопасността на отделния човек носи частичен характер, ако не е налице безопасност за всички. Безопасността е за всички и за цялото общество.

Ето защо идеята за такъв закон е изключително важна и навременна. В предоставеният ни проектозакон тя е добре развита до член трети от него. След член 3 започва смесване на идеите за изграждане на система за защита на националната сигурност и изграждане на система на разузнавателната общност /РО/. В проектозакона не става ясно дали това ще е закон **за системата за национална сигурност**, където е мястото и на специалните служби, или това ще е рамков закон за службите за сигурност /РО/, непосредствено след който се представят и проектозаконови за Разузнаването, Военното разузнаване и НСО.

Наистина най-добре би било първоначално да се приеме закон за националната сигурност като рамков, в който да се дадат параметрите, органите за управление, структурата, елементите и взаимодействието на системата за национална сигурност, да се въведат нови правно определени термини като посочените по-горе в увода и после да се отиде към приемането на законите за службите за сигурност и напасването им с вече приетите закони за отбраната и ВС, за МВР, ДАНС, ЗЗКИ и др. Задължително условие е с приемането на 4-те нови закони да върви процес и на успоредната промяна на приетите вече закони, особено на ЗОВС и ЗДАНС.

Хубава е идеята за разширени функции на съвета за сигурност към МС /ССМС/, но в проектозакона този съвет е сведен единствено до шапка над службите. Правомощията на

ССМС трябва да са в сферата на целия сектор за сигурност. Функциите на ССМС несъмнено трябва да се разширят в посока зависима от идеята за обхвата на този проектозакон – дали ще е закон за СНС или ще е закон за РО.

В предоставения проект са смесени управленческите функции на ССМС с консултативни. Координацията е само един от елементите на управлението, а проектозакона е за управлението и функционирането на системата за защита на НС.

Въпросът за контрола – той също е част от управленския процес. Обществото вече има опит в областта на демократичния контрол над системата за сигурност, но основния въпрос е баланса между демократичния контрол и неразгласяването на класифицирана информация. *На всичко това ще се спра по-обстойно в отделна статия. Само ще посоча, че службите трябва да имат собствени инспекторати, подчинени на ръководителите им, и че е необходимо да се ситиуира инспектиращо звено за цялата система на националната сигурност, което би могло да е отдел в Главния инспекторат към МС, с подзвено /сектор/ за контрол върху РО.* Така кръгът на управлението и контрола, осъществяван от изпълнителната власт ще се затвори като относително независим за СНС орган..

Във всяка една от службите трябва да бъде приет етичен кодекс и комисия за разглеждане на конфликт на интереси сред служителите. Ръководителите им трябва да подлежат на разглеждане на конфликт на интереси от комисия по етика, намираща се в ССМС.

Служителите на службите трябва да са сигурни в разпоредените им от ръководителите дейности. За да няма последствия върху тях, те трябва да могат да подават сигнал извън службата, в която работят, ако не са сигурни в законосъобразността и правилността на разпоредените им действия. Това естествено трябва да е отразено в съответните проектозаконали.

В представения проект няма изисквания към подготовката на кадри и израстването им в длъжност както това например е отразено в закона за отбраната и въоръжените сили /ЗОВС/. Има такива само за новопостъпващи. В този проектозакон трябва да се вземат мерки срещу политизирането на службите и за използването им при постигането на политически цели. Предлаганите закони трябва да съдействат за създаването на благоприятен климат около служителите в интерес на изпълнение на законовите им правомощия. На всички служители трябва да е ясно, че всякакви отклонения от законовите норми ще бъдат санкционирани. Законите трябва да осигурят професионално израстване без използването на политическо покровителство. За да се избегне евентуален политически натиск, въведената мандатност за ръководителите на служби трябва да се разминава с 4 годишния мандат на правителствата.

В проектозакона е дадено непълно определение за „**партньорски служби**”, поради което като такива биха могли да се считат и тези от Русия. Освен изискването за подписани споразумения, за партньорска служба трябва да се счита само такава, с чиято държава сме в съюз и изповядваме еднакви ценности.

Сега е моментът да се прецени и необходимостта от орган като ДКСИ. Дали тя не е излишна, след като не притежава собствени възможности, а работи въз основа на справки подадени от службите за сигурност?

Още при изготвянето на заплахите за сигурността на страната ни във връзка с влизането ни в НАТО, беше обсъждан и въпроса за обявяването на отделни служби като национални органи по видовете сигурност! Възможно ли е сертификатите за сигурност за НАТО и ЕС да се издават от ДАНС, а сертификатите на ръководителите на служби да се издават от ССМС? Напълно възможно е, ако се отрази в закон!

Правомощията на президента в мирно време и тези на Консултативния съвет за сигурност към него трябва да са разписани в този закон.

2. ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „РАЗУЗНАВАНЕ”/ЗДАР/.

„Този закон урежда статута, дейностите и функционирането на Държавна агенция „Разузнаване”,.....и статута на нейните служители.” Така горе-долу започват представените проектозаконали за трите служби от РО – цивилното разузнаване, военното разузнаване и НСО.

Чл.3 от този проект, особено точки „д” и „е” определено са идеологизирани. Ясно е какво се има в предвид, но един разузнавач пропагандиращ за България лесно би се разшифровал пред чуждите специални служби. Определението за „разузнавателна информация” рязко се отличава от същото определение в следващия проектозакон – този за Военното разузнаване. Правно определените термини в проектозакона за ВР са по-точни, но преповтарянето на текстове в проектите е още едно доказателство за това, че разузнаването трябва да е единно като контраразузнаването /ДАНС/.

В този проект разузнавателните дейности не са прицезирани, като например липсва участие на разузнаването в специални операции - самостоятелно или с други органи на страни от ЕС и НАТО, както това е посочено в проекта за ВР.

Безсмислено е инспектора да се назначава от премиера по предложение на същия директор, който ще бъде контролиран! Например, военните контраразузнавачи назначават ли се в поделенията по предложение на контролираните армейски командири и подчинени ли са на тях?

Половината от текста на целия проектозакон касае статуса на личния състав. Тук текстовете и в трите проекта са подобни, защото така или иначе статуса на служителите им ще е еднакъв или подобен, независимо от това дали ще са под пагон или не, включително и с този от ДАНС, ДОТО и ГДБОП. Така по един или друг начин ще са налице общо 6 Държавни агенции или приравнени на тях структури, независимо от наименованието на отделните служби. Съгласно закона за администрацията, Държавната агенция се ръководи от председател, който по същество е политическо лице. За какво тогава му е мандатност? Тук логично възниква и въпроса – след като статуса на личния състав от специалните служби ще е еднакъв, защо някои от елементите на РО ще са сведени в Държавни агенции, други в служби, трети в дирекции. Възниква и още един важен въпрос – защо някои ще са военнослужещи като тези от ВР и НСО, а други ще са цивилни.

В проекта няма изисквания към подготовката на кадри и израстването им в длъжност както това е отразено в закона за отбраната и въоръжените сили /ЗОВС/, освен такива към постъпващите.

ЗДАР предвижда разузнаването да си има собствено контраразузнаване, наречено структура за вътрешна сигурност. По-скоро това би трябвало да е звено за собствена сигурност, а не за вътрешна сигурност, тъй като тогава би трябвало да има и звено за външна сигурност – откъм страна на външния противник. Вярно е, че ЗЗКИ определя проучването за достъп до класифицирана информация да се извършва от съответните специални и полицейски служби, но наличието на собствени контраразузнавания не накъсват ли единната контраразузнавателна система на страната? Както е описан като единен процеса и споделянето на възможностите в проекта на закона за ВР, така е единен и със споделени възможности и контраразузнавателния процес.

Слабост на този проект е и липсата на споделяне на разузнавателни възможности, както това е описано в проекта за ВР. Не е ясно как цивилното ни разузнаване ще споделя

възможностите си с военното ни разузнаване */не само споделяне на информация, а и участие в операции/* или с тези на Въоръжените ни сили както и по какъв начин цивилното разузнаване би могло да участва в модули на СНС от различен тип и характер, с цел защита на националната ни сигурност.

Изрично трябва да се подчертае, че този закон определя структурата, правомощията, дейностите и подчинението на ДАР в мирно време.

3. ЗАКОН ЗА ВОЕННОТО РАЗУЗНАВАНЕ /ЗВР/.

В този проект изключително добре са представени задачите, управлението и споделянето на възможностите между тактическото, оперативното и стратегическото военно разузнаване /ВР/ Първите две са поставени под методическото ръководство на стратегическото. Тук обаче възниква въпроса как така имаме стратегическо военно разузнаване, след като вече не провеждаме стратегически военни операции?

Като слабост на формулираните от проекта дейности може да се посочи участието на ВР в специални операции само чрез собствени сили и средства или съвместно с такива от страните от НАТО и ЕС. В специални операции ВР трябва да участва съвместно със силите и средствата на нашите ВС, НАТО, ЕС или съвместно с други собствени служби за сигурност, или в модулни модели различни от посочените, чиято цел е споделяне на способностите и интегриране на усилията на всички участници. Споделянето на способности е посочено като цел и в доклада на вицепремиера г-н Цветанов при представянето на проектозаковете.

Определението за „специални операции” в този проектозакон се разминава с това на тактическите формирования от парашутнодесантните ни части.

И в този проектозакон се къса връзката на общия контраразузнавателен процес, тъй като собственото контраразузнавателно обезпечаване на ВР ще намали споделяните способности в тази област, което ще доведе и до по-слаба сигурност на провежданите операции. Службите за КР на двете разузнавания биха могли да се подчиняват методически на сегашната ДАНС за да има обща контраразузнавателна картина, по-успешно да се преодоляват слабости и грешки, допускани от ръководствата им, и за да се повиши ефективността на контраразузнавателните операции.

Военното ни разузнаване е с по-високи възможности, в сравнение с цивилното, има собствен апарат на военните аташета, разполага с войскови подразделения за наблюдение на въздушното, наземното и морското пространство, подразделения за РЕБ и РЕВ, и други, а проектозакона предвижда да е с по-малък статус от този на цивилното разузнаване, което ще доведе до колизии. Освен това във военно време цивилното разузнаване на всяка държава преминава на подчинение на военното разузнаване и закона трябва това да го има в предвид. Затова и в този проектозакон трябва да се посочи, че той касае дейността на ВР в мирно време като за военно време ще важат други нормативни документи.

И в този проект липсват взаимоотношенията на службата със ССМС.

4. ЗАКОН ЗА НАЦИОНАЛНАТА СЛУЖБА ЗА ОХРАНА /ЗНСО/.

В проекта за НСО се предвижда началникът му да е председател на комисия, в която влизат шефове на държавни агенции, следователно началникът на НСО ще е с по-висок статус от ръководител на държавна агенция. Ако ръководителя на държавна агенция е със статус на заместник министър, значи ли, че шефа на НСО ще е с ранг на министър?

Този проектзакон няма да го разглеждам подробно поради факта, че не бих разглеждал НСО като специална служба и като част от РО. Тя е чисто охранителна служба и би трябвало да охранява не повече от няколко десетки лица, като въпросът за необходимостта от охраната на депутатите би могъл да се преразгледа. Не е задължително автопарка на Народното събрание да е към НСО. От предложенията към проектзакона, направени от личния състав на НСО се вижда, че *той иска да е с полицейски правомощия на пътя и при охраната на лица, обекти и мероприятия*. В крайна сметка НСО може да се трансформира в специализирано звено към Главна дирекция Охранителна полиция - МВР или като самостоятелно звено директно подчинено на МВР, със съответстващи полицейски правомощия, регламентирани от закона за МВР. Така ще се решат и множество други въпроси на НСО като движението на колите със специален режим, носенето и използването на оръжие от личния състав, статуса му на полицаи и др.

5. ЗАКОНА ЗА ДАНС.

Този закон драстично трябва да се промени и то едновременно с приемането, и влизането в сила на горепосочените четири проекта. Какво означава Държавна агенция за национална сигурност? Дали влизащите в състава ѝ две контраразузнавателни служби са достатъчни за да осигурят необходимата ни степен на национална сигурност, че тази агенция е с такова наименование? Нима Въоръжените сили не са от значение за националната ни сигурност? А военното ни или цивилното ни разузнаване нямат ли отношение към националната сигурност? Че имат отношение към сигурността ясно и недвусмислено се вижда от посочените текстове в проектзаконите им и от част от преповторенията на правомощията им с тези на ДАНС.

В ДАНС в момента са структурирани само част от специалните ни служби и то *по-малката /само контраразузнаването/*. Извън ДАНС в момента са звената за вътрешна сигурност на разузнаванията ни, тези за вътрешна сигурност на МВР, цялата ГДБОП, разузнавателния отдел на гранична полиция, инспекторатите от РО и др. ЗЗКИ обаче сочи *шест на брой* служби за сигурност! Ето защо, съгласно сегашният си закон ДАНС не разполага с пълния административен капацитет и обхват на дейностите, необходими за изчерпване на аспектите в областите на сигурността. ДАНС не би могла да изпълнява предявените към нея изисквания като към *„специализиран орган към Министерския съвет за изпълнение на политиката по защита на националната сигурност“*, както е записано в нейния закон. Този текст задължително трябва да се промени, защото ДАНС е една от организациите за защита на националната ни сигурност, а не всичките. Такъв орган евентуално би могъл да бъде ССМС. В противен случай ДАНС би трябвало да се занимава с цялостната политика по защита на националната сигурност, да управлява Въоръжените Сили, системите за оповестяване, гражданската и противопожарна защита на населението, другите специални служби. Този спорен текст също така навява и мисли за евентуалното политическо използване на ДАНС.

В сегашния си вариант и със сегашните си правомощия ДАНС би могла да се нарича ДАС /Държавна агенция за сигурност/, или ДАВС /Държавна агенция за вътрешна сигурност/, или Агенция за безопасност, или по друг начин, различен от сегашния.

Философията на този закон трябва да определя контраразузнаването като част от РО и от системата за защита на националната ни сигурност, като единна система и процес, произвеждащи единна сигурност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От всичко казано дотук би могло да се обобщи, че за една малка страна като нашата, с население колкото един сравнително среден световен град, **шест** специални служби и много структури по сигурността са една тежка, мудна, слабо ефективна, трудно управляема, трудно споделяща способности и трудно контролирана система. Съвсем нормално е да имаме само една ДАНС и в нея да се намират всички служби за сигурност, без сегашните НСБОП и НСО, на които мястото им е в МВР. В крайна сметка само Военното ни разузнаване би могло да е отделено в самостоятелна структура, но това би намалило споделянето на възможности с цивилното ни разузнаване и с останалите елементи от РО, и би затруднило ангажиментите му към НАТО и ЕС. Това е начинът за споделяне на възможностите между цялата ни разузнавателна общност вътре в нея и между нея и Въоръжените сили или с другите елементи от системата за защита на националната ни сигурност. Този подход ще интегрира силите и средствата на СНС, ще намали разходите и ще улесни взаимодействието с партньорските ни служби и участието в самостоятелни или в съвместни специални операции, осъществявани на модулен принцип.

Няма да е далеч и денят, когато изискванията на времето за интегриране на усилията и за бърза реакция биха довели до създаването на единно **министерство на националната сигурност**, където биха могли да са заедно, но и относително самостоятелно структурирани въоръжените сили, службите за сигурност, службите за гражданска защита и противопожарна безопасност, системите за ранно предупреждение и оповестяване, пунктовете за управление на силите и средствата, военната критична инфраструктура и комуникации, а защо не и дирекцията на полицията и телефон 112.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. *Националната отбранителна стратегия /НОС/ на Република България*, приета с Решение № 239 на Министерския съвет от 14 април 2011 г.
2. *Стратегията за национална сигурност /СНС/ на Република България*, приета с Решение на Народното събрание от 08 март 2011 г.
3. *Военна доктрина /ВД/ на Република България*, приета с Решение на Народното събрание от 08 април 1999 г.
4. *Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България /ЗОВСРБ/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 35 от 12 май 2009 г., ..., изм. и доп. *Държавен вестник*, бр. 23 от 22 март 2011 г.
5. *Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“ /ЗДАНС/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 109 от 20 декември 2007 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр.100 от 20 декември 2011 г.
6. *Закон за защита на класифицираната информация /ЗЗКИ/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 45 от 30 април 2002 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр.80 от 14 октомври 2011 г.
7. *Закон за Министерството на вътрешните работи /ЗМВР/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 17 от 24 февруари 2006 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 81 от 18 октомври 2011 г.
8. *Закон за консултативен съвет за национална сигурност /ЗКСНС/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 13 от 11 февруари 1994 г.

9. *Устройствен правилник на държавна агенция "Държавен резерв и Военновременни запаси" /УПДА "ДР ВВЗ"/*, приет с ПМС № 13 от 21.01.2004 г., обн. *Държавен вестник* бр.8 от 30 Януари 2004г., в сила от 30.01.2004 г изм. *Държавен вестник* бр.55 от 5 Юли 2005 г., .. ., изм. *Държавен вестник* бр.58 от 30 Юли 2010 г.
10. *Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет /ПФЗОРСС/* (загл. изм. - ДВ, бр. 28 от 2002 г., изм. - дв, бр. 20 от 2003 г.), обн. *Държавен вестник*, бр. 116 от 7 октомври 1998 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 84 от 21 октомври 2005 г.
11. *Правилник за устройството и дейността на Националната служба за охрана при президента на Република България /ПУДНСО/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 66 от 14 август 1992 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 58 от 30 юли 2010 г., в сила от 30 юли 2010 г.
12. *Наредба за планиране на граждански ресурси за отбрана /НПГРО/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 93 от 26 ноември 2010 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 83 от 25 октомври 2011 г.
13. **Пакет от 4 проектозакона** за: управление и функциониране на системата за национална сигурност; ДАР, ВР, НСО.
14. Материали от факултативен семинар 6278 на [Джордж Маршал център](#) – „Контрол над разузнаването в демократичното общество”.
15. „Правни стандарти и най-добри практики за контрол върху разузнавателните служби”- Ханс Борн и Ян Лей, издание Осло, 2005 г., <http://www.procon.bg/node/3930>
16. Тодор Тагарев, "Относно проекта на закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност", *Позиции* 10 (септември 2012 г.) - <http://www.procon.bg/node/3936>