**4. Сигурността на Република България в прехода от тоталитарно към демократично управление. Динамика на елементите на националната сигурност.**

**1. Сигурността на Република България в прехода от тоталитарно към демократично управление**

Съгласно теорията на управлението всяка социална система преминава през два етапа на управление: стихиен и организиран. Критерии за преход от първия към втория период е степента на институционализация т.е. броят и стабилността на действащите институции съществуването на ефективна система от правни норми регулиращи правилата на нейното функциониране утвърдени демократични практики и механизми на функциониране и предотвратяване на възможността от изпадане на системата в криза. Основоположникът на европейската интеграция Жан Моне отбелязва че нищо не е възможно без хората но нищо не оцелява без институциите.

Степента на институционализация тоест броят и стабилността на действащите институции е критерий за равнището до което е стигнала в развитието си съответната държава. В това отношение съвременната демократична държава се различава от авторитарните и особено от тоталитарните държави в които политическата и обществена структура се свеждат до минимален брой формализирани и официални институции.

Формиращата се след 10 ноември 1989 година национална система за сигурност премина и през двата етапа на своето развитие. В началния период на развитие (ноември 1989-юли 1991) системата функционираше 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 ставаше в условията на хаос, липса на правила, с интуитивно нагаждане на системата към непознати дотогава принципи на функциониране, с вземане на решения в системата за сигурност от органи, които не съществуваха в правната система (Кръглата маса). Промените в старата конституция от 3 април 1990 г. не промениха съществено положението в системата на сигурност.

С приемането от 7 велико народно събрание и влизането в сила на 13 юли 1991 г. на Конституцията на Република България започна 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 анализирала дълбоките причини за незадоволителното състояние на институционалната система днес. Според мен те са както вътрешни така и външни и могат да бъдат разкрити в следните три най-важни насоки: в еволюционния характер на изграждане на системата за национална сигурност; 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; в конституционния модел на изграждане на националните системи за сигурност, съгласно който ръководството и контрола върху системите за сигурност бе разпределен върху два властови центъра – изпълнителната власт и президентската институция.

Нека да се спрем накратко на влиянието на всяка от горните причини.

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 протече по два основни пътя: революционен и еволюционен.

Най-радикално беше решен този въпрос в Германия след обединението на нейните две части – ликвидирани бяха всички наследени от комунистическото управление системи за сигурност. Радикални реформи в отделни сектори на системата се опитаха 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.

Останалите посткомунистически държави предпочетоха еволюционния подход на изграждане на националните системи за сигурност – чрез разрушаване отначало само на репресивните структури обслужвали пряко тоталитарната власт и постепенно преустройване на останалите системи за сигурност. Избраният път имаше и свои положителни страни но донесе много негативи които и сега могат да бъдат отбелязани. Положителното на еволюционния подход е това че чрез него се избегнаха вътрешни социални и политически трусове които можеха да доведат до непредвидими последици за младите демокрации. Тоталитарните комунистически държави в навечерието на своето рухване разполагаха с огромни по численост и технически възможности системи за сигурност – огромни армии (България с повече от 115000, Румъния – повече от 150000, Полша над 250000), многочислени полицейски служби и заети в специалните служби лица които разполагаха 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 беше 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 според автора са следните: Първо в новоизграждащите се системи на сигурност бяха приети хора с изградени в друг исторически период и несъвместими с демократичната политическа система умения ценности и контакти. Те “привнесоха“ тоталитарния елемент на мислене и действие в новите условия и в голяма степен формираха ценностите и уменията на следващото поколение работещи в сигурността. Второ с контактите с които разполагаха в политическите върхове висшите служители в сектора за сигурност успяваха и успяват да задържат или саботират радикални реформи в сектора за сигурност. Трето постепенният път на разрушаване на старите системи за сигурност даде 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 поставиха в дневния ред на обществото. В резултат от това голяма част от икономическите активи на държавата преминаха 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.

Различно 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

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

Най-големите опасения които изпитваха западните държави-членки на НАТО по отношение на бъдещето на демократичните промени в източноевропейските страни произтичаха от неяснотата на поведение на огромните армии контролирани дотогава от комунистическите партии. Историческите примери от близкото минало когато военните са организирали военни преврати за сваляне на неудобни за тях правителства накараха 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 бяха 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 изиграха изключително положителна роля и това е причината секторът на отбраната днес да бъде сочен като един от най-реформираните в системата за национална сигурност.

Не така стоеше въпросът с реформата в правоохранителните органи и специалните служби. В началото на 90-те години ЕС функционираше преди всичко като икономическа организация. Едва през 1993 г. с влизането в сила на Договора от Маастрихт той започна да се изгражда и като политическа организация. На стремежа на страните от Източна Европа за пълно членство съюзът отговори предимно със строги икономически критерии за въвеждане на пазарна икономика. Политическите критерии (т.нар. критерии от Копенхаген) бяха достатъчно общи и слабо ориентирани към правоохранителните органи и специалните служби. Двете вече утвърдени политики на ЕС в сферата на сигурността – Общата политика в областта на външната политика и сигурността и Сътрудничество в правосъдието и вътрешните работи едва бяха стартирали и не можеха да окажат сериозно влияние върху кандидатките за членство да реформират националните си системи за сигурност. През целия период на създаване на новите правоохранителни органи и специални служби ЕС не упражни достатъчно силен натиск върху правителствата какъвто оказваше за реформирането на икономическата система. Това даде възможност за прегрупиране на бившите тайни служби на комунистическите режими и постигане на ефекта описан по-горе на овладяване на лостовете на политическата и икономическа власт в държавата.

Конституционният модел на изграждане на националните системи за сигурност който трайно създаде два властови центъра в сигурността

Конституционният модел на политическо устройство на посткомунистическите държави се отличава от утвърдените европейски модели на парламентарните държави. В почти всички посткомунистически държави приели републиката като форма на държавно управление беше предвидена президентска институция която без да е четвърта власт притежаваше силни властови възможности и не подлежеше на контрол от страна на парламента. На пръв поглед тази разновидност на парламентарната република може да бъде взета като проява на политическия гений на новите елити сравним с този на Де Гол създал полупрезидентския режим във Франция като форма на държавно управление. По-внимателният анализ показва че това не е така и конституционни решения от началото на прехода взети по конюнктурни причини оказват постоянно негативно влияние върху функционирането на системата за сигурност.

Както е известно Кръглата маса от края на 80-те и началото на 90-те години е политическият принос на Полша в мирния преход от тоталитаризъм към демокрация. Започнала да функционира като непозната дотогава институция в политическите системи на бившите комунистически държави орган, Кръглата маса за кратко време започва да играе ролята на законодателен и на изпълнителен орган на посткомунистическите държави. Без да се отрича ролята на Кръглата маса като средство за мирен преход от една политическа система към друга не може да не се посочат и негативите от неговите решения взети преди двадесет години. Мирният преход в началото на 90-те години освен всичко друго бе мислен и като временно разпределение на властта между отиващите си от власт комунистически партии и нововъзникналите политически сили в Източна Европа. За тази цел първо Полша а после и останалите държави направиха такива промени в своите конституции които по задоволителен за двете партии антагонисти начин разпределиха властта между няколко центъра с цел да не се допусне преимущество на нито една партия. За тази цел на президентската институция бяха предоставени значителни властови възможности главно в сферата на сигурността със същата цел беше обвързано упражняването на власт в сферата на сигурността и отбраната с постигането на консенсус на партиите политически противници. (т.нар. съвместно упражняване на правомощия). Това решение сигурно е било най-доброто или единственото в началото на 90-те години но то оказва постоянно негативно въздействие върху формирането и функционирането на системата за сигурност за десетилетия напред.

В началото на 1990 г., по подобие на другите страни от Източна Европа и в България е организирана Кръгла маса на която управляващите и опозицията се договориха как да бъде осъществен преходът към демокрация в България. Това политически правилно за своето време решение но конюнктурно от днешна гледна точка залегна в новата Конституция и стана основата на изграждане на националната система на сигурност каквато съществува в настоящия момент. И 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 в мирно време и по време на война и неподлежащ на парламентарен контрол осъществява временно 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. Сега действащата система за на 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 недъг 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 действа законодателна база от различни поколения често пъти несъвместима една с друга. За други системи законодателната основа е току що създадена а трети работят в условията на законодателен вакуум.

Формулирането и реализирането на новите принципи на функциониране и управление на системите за сигурност и граждански контрол върху тях за изминалите години бе сложен и противоречив процес. За част от системите на сигурност успехите са безусловни и видими. Например 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.

Не така стои въпросът с ръководството и контрола върху специалните служби – разузнаване контраразузнаване военно разузнаване и контраразузнаване. Отсъствие 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 нереализирани за щастие досега преследваха повече партийни интереси отколкото постигане на трайни и принципни решения.

Сравнителният анализ показва че тази материя отдавна е регламентирана законово от всички държави към общността на която се стремим. Да вземем правната регламентация на Германия. Още през 1978 г. е приет закон за парламентарния контрол върху специалните служби на федерацията. Само изброяването на основните действащи нормативни актове в тази страна ще покаже детайлната регламентация на дейността на специалните служби: Закон за федералната разузнавателна служба, закон за федералната служба за защита на конституцията, закон за сътрудничество на федерацията и провинциите по въпросите на защитата на конституцията, закон за военното контраразузнаване, закон за федералната служба за гранична охрана, федерален закон за защита на данните и др. Дейността на британските специални служби е регламентирана от закона за службата за сигурност 1989 и закон за разузнавателните служби 1994. В САЩ със Закона за националната сигурност от 1947 г. се регламентират отношенията между 18 специални служби и агенции включени към различни военни и граждански ведомства. На базата на тези закони функционират комисии инспекции трибунали и т.н. Законови решения са намерили въпросите на функционирането и гражданския контрол на специалните служби в бившите социалистически страни – Чехия, Полша, Унгария Русия.

**2. Динамика на елементите на националната сигурност**

Въпросът за балансираното и безконфликтно функциониране на институционалната система за национална сигурност се превърна в един от най-значимите проблеми не само в теоретичен но и в практически аспект. В областта на националната сигурност се отразиха 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 наложиха решения противоречащи на основния конституционен принцип за разделението на властите. Обяснима е при това положение честотата на сезиране на конституционния строй с искания за решения и становища за компетентност на един или друг орган от системата на национална сигурност.

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.

Сравнителният анализ на системите на национална сигурност на съвременните държави показва че те са поделени между няколко висши държавни органи – парламент, държавен глава, правителство, съдебни органи. В зависимост от избраната форма на държавно управление –парламентарна или президентска република, полупрезидентски режим или конституционна монархия, акцентът е поставен върху някой от посочените органи. Това разделение на компетентностите е следствие от конституционния принцип за разделение на властите. В термина “разделение на властите“ както и в много термини на правото има известна условност но независимо от това в демократичната система това е единственият способ за функциониране на държавната власт и средство за предотвратяване на злоупотреба с власт. Конституционните механизми установяват различни защитни механизми за независимост и взаимен контрол на разделените власти.

Българската Конституция в чл. 1 дава недвусмислената основа върху която ще се изгражда системата на национална сигурност. От избраната форма на държавно управление – парламентарната република – следва че Народното събрание ще има основополагащи функции в областта на националната сигурност и пълен политически контрол върху дейността на всички органи от тази система (с изключение на съдебните и на Конституционния съд). Конституционно установеният принцип на разделение на властите налага балансирано и взаимно контролирано осъществяване на функции на компетентните държавни органи като изключва доминирането на която и да е от тях.

Конституционните положения залегнаха поне юридически в устройствените закони на отделните подсистеми на национална сигурност. През годините бяха предложени различни често пъти противоположни решения някои от които не издържаха проверката на времето. Изминалите повече от двадесет години не могат да бъдат определени като период на безконфликтно развитие, като поддържане на хармонични междуинституционални отношения на основата на съгласие и сътрудничество. Причината за това е не само в честото несъвпадение между управляващо парламентарно мнозинство и принадлежност на президента към друга политическа сила. Главната причина е че честите промени в устройствените закони нарушиха крехкия баланс установен на базата на едно по-стриктно прилагане на принципа за разделение на властите. Друга основна причина е че паралелно с детайлизирането на компетентностите на отделните органи не се създаваше със същите темпове и законовата база на политическия и граждански контрол върху тях. Отделни силни за момента институции и личности налагаха конюнктурни решения уж в името на гражданския политическия и съдебен контрол но по същество гарантиращи надмощие на една от разделените власти.

Осите по които се наблюдаваше конфликтност в областта на националната сигурност бяха ръководството и контролът върху въоръжените сили специалните служби добиването и използването на информация създаването на нови органи в системата на сигурност.

В исторически аспект най-първи бяха споровете за компетентност по ръководство на въоръжените сили. Противоречията между президент, изпълнителна власт, началник на генералния щаб пълнеха страниците на вестниците. Освен пикантната страна този конфликт бе породен от дългото отсъствие (до 1995 г.) на Закон за отбраната и въоръжените сили. Въпреки многобройните промени в стария и навия закон за въоръжените сили тази ос на конфликтност не е преодоляна и сега.

Не по-кратка е историята с конфликтите в разузнавателните и контраразузнавателни служби. Последователното прилагане на принципа за разделение на властите наложи 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 протече 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 стана злоупотребата с информация, съперничеството на подчинените на различните центрове на власт специални служби, използването им за теснопартийни нужди.

Тези недостатъци на парцелиране на разузнавателния ресурс бяха видяни 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.нар. тръст за тайни бе лансирана още от правителствата на Филип Димитров и Жан Виденов. Няма правителство и политическа сила оттогава, бидейки на власт, да не са полагали 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 е съзирала в тези проекти заплаха за националната сигурност, да не ги е окачествявала като противоконституционни и насочени против правата на българските граждани.

Създаването през 1998 г. на Съвета по национална сигурност към Министерския съвет за кратко време създаде 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 Иван Костов настъпи постепенно западане на ролята на тази институция като координиращ дейността на специалните служби орган.

Създаването през 2008 г. на Държавна агенция “Национална сигурност“ е първият голям пробив в извеждането на специалните служби от мегаминистерството на вътрешните работи и създаването на модерна система на контраразузнаване. През 2013 година СДОТО излезе извън структурата на МВР като се създаде отделна агенция към Министерския съвет – Държавна агенция “Технически операции“. Борбата с организираната престъпност за кратко премина към ДАНС но скоро след това отново се завърна в структурата на МВР. По този начин се направиха опити за частично ограничаване на основните дейности на МВР но доколко те бяха успешни е трудно да се определи. Въпреки това постоянните изменения на ЗМВР последното от които беше на 11 август 2015 година не създава впечатления за последователност на реформите които най-често се ограничават до обединяването на две главни дирекции в една или обратното. ЗОВСРБ и ЗДАНС от своя страна задават правните основи на съответните институции от системата за сигурност на Република България като от особено значение е и ЗЗКИ по отношение на класифицираната информация и нейното използване и съхранение и ЗСРС който урежда използването на специални разузнавателни средства. В последните десетина години се лансираха проекти за закони за регламентиране на външното разузнаване, военното разузнаване, които не стигнаха до приемане. Причината за това е нежеланието на основните центрове на власт да променят така установеното статукво. Все пак през ноември 2015 г. влязоха в сила Закон за Държавна агенция разузнаване, Закон за военното разузнаване, Закон за националната служба за охрана и Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. Съдържанието на последният се оказа крайно разочароващо имайки предвид какви бяха амбициите при неговото изготвяне.

Освен това законодателят е предвидил един случай в който предписва обединяване на усилията на разделените власти – чрез предвидения в Конституцията Консултативен съвет по национална сигурност. Идеята на конституционния законодател е била да обедини в един орган в който отсъства йерархична система на подчинение на всички структури на които са предоставени функции в сферата на сигурността. Тази идея не е реализирана в цялост и дълбочина.

КСНС има повече от двадесетгодишна история на съществуване. Въпреки солидния срок на дейност той не можа да намери своето място в институционната система на националната сигурност. Основателни са критиките че съветът действа като “пожарна команда“ че е форум не на консенсуса а на разногласията на властите. Освен това в законово отношение нормативният акт регулиращ неговата дейност е един от най-кратките и най-слабите действащи в сферата на националната сигурност.