

НАУЧНИ ДОКЛАДИ



ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОЛИТИКИТЕ ЗА СИГУРНОСТ

Фондация
 **ОБЩЕСТВО и
СИГУРНОСТ**



БУРГАСКИ
СВОБОДЕН
УНИВЕРСИТЕТ

СОФИЯ / 2022



НАУЧНИ ДОКЛАДИ



**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА
ПРЕД ПОЛИТИКИТЕ ЗА
СИГУРНОСТ**





**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА
ПРЕД ПОЛИТИКИТЕ
ЗА СИГУРНОСТ**

Първо издание, 2022 г.

© Издание на ФОНДАЦИЯ „ОБЩЕСТВО И СИГУРНОСТ“

© В ПАРТНЬОРСТВО С БУРГАСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ

ISBN 978-619-92306-0-2



СЪДЪРЖАНИЕ

- 5 | МВР – РЕФОРМА И СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ: ВЪЗМОЖНИТЕ РЕШЕНИЯ**
- 13 | ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ ЗА РЕФОРМИТЕ
В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ**
- 27 | ЗАКОНОДАТЕЛНАТА КОНЦЕПЦИЯ ЗА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ**
- 41 | РИСКЪТ В ОБЩАТА СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА В СФЕРАТА
НА СИГУРНОСТТА И НОРМАТИВНАТА БАЗА НА МВР**
- 53 | ЕКСПЕРТИТЕ ОТ НАЦИОНАЛНИЯ ИНСТИТУТ ПО КРИМИНАЛИСТИКА:
УСЛОВИЯ НА ТРУД И „НЕОСНОВАТЕЛНО ОБОГАТЯВАНЕ“**
- 63 | THE ROLE OF POLISH STATE FIRE SERVICE
IN THE STATE SECURITY SYSTEM**
- 79 | МОДЕЛИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
МЕЖДУ БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ И СИСТЕМАТА НА МВР
ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ И КОНТРОЛ**
- 91 | ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО КАТО КЛЮЧОВ КОМПОНЕНТ
ПРИ ОВЛАДЯВАНЕ НА КРИЗИ**
- 99 | КОМУНИКАЦИЯ С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО.
РОЛЯТА НА АВТОРИТЕТНИ И ЕРУДИРАНИ ЛИЧНОСТИ**
- 113 | ПСИХОЛОГИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА ПРОБЛЕМИТЕ НА КОНТРОЛА
В ДЕЙНОСТТА НА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ СТРУКТУРИ**
- 123 | ВРЪЗКАТА МЕЖДУ УСПЕШНАТА РЕФОРМА В МВР И
ЕФЕКТИВНОСТТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ**
- 131 | СИСТЕМИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МОРСКИ ПРОСТРАНСТВА.
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ**
- 141 | МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОНИКВАНЕ НА КРАЙНА ИСЛЯМИСТКА ИДЕОЛОГИЯ
В ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДЕМОКРАТИЧНИ ОБЩЕСТВА**
- 153 | ЕКСПЕРТНА ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ЧОВЕК ПО ПРИЗНАЦИТЕ
НА ВЪНШНИЯ МУ ВИД – ФОТОПОРТРЕТНА ЕКСПЕРТИЗА**
- 163 | НОВИ МОМЕНТИ В ПОЛИТИКАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА САМОЛИЧНОСТТА И
ЗАСИЛВАНЕ НА БОРБАТА СРЕЩУ ИЗМАМИТЕ С ДОКУМЕНТИ ЗА САМОЛИЧНОСТ**





МВР – РЕФОРМА И СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ: ВЪЗМОЖНИТЕ РЕШЕНИЯ

*„Обещаното като реформи и промени в МВР
е изпълнено 100% за три години.“*

Започвам доклада си с този цитат – на министър Цветан Цветанов от 2012 година - с който започнах подобен доклад пред подобна конференция преди пет години. Заедно с него съм принуден да използвам още един:

*„Реформата в МВР е приключена на 98%.“*²

Това пък са думи на министър Бойко Рашков от 2022 година. В случая не става дума за три години, а за седем месеца.

Да вникнем в тези многократно повтаряни публично твърдения и да добавим към тях няколко също публично известни факта. През разделящите тези твърдения (само!) десет години Министерството на вътрешните работи беше „реформирано“ най-малко от още трима министри. С „реформи“ по отношение на МВР, на гърба на работещите в него и във вреда на българските граждани и държавата, се упражняваха и други техни колеги от Министерския съвет. През този период (през 2014 година) Министерството получи и нов закон – като един от основните мотиви беше, че действащият от 2006 година е претърпял твърде много изменения. Този закон обаче беше сериозно ревизиран и допълнен само половин година след приемането му, а към днешна дата измененията и допълненията в него, някои от които доста обемисти, са вече поне 30.

Изброеното е повече от достатъчно – при това без да се връщаме още по-назад във времето – ако се налага отново да доказваме очевидната истина, често посочвана в публичното пространство от Синдикалната федерация на служителите в МВР – че МВР е може би най-често „реформираното“ и си остава най-нереформираното министерство в България.

Целта на този доклад не е задълбочен анализ на промените, настъпили в МВР резултат на споменатите и неспоменати дотук „реформи“ – не го позволяват форматът на доклада и възможностите на докладващия. Не се нуждае от доказване

1 Цветан Цветанов, министър на вътрешните работи, пред Народното събрание, юли 2012 г.

2 Бойко Рашков, министър на вътрешните работи, интервю за „24 часа“, 10 юни 2022 г.

обаче съществуващото сред служителите в Министерството (а и не само у тях) усещане, добило израз чрез широко разпространената сентенция „Всяка промяна в МВР е към по-лошо“. Макар и доста крайна и пренебрегваща някои положителни промени, тази сентенция е основана на реалности, което се потвърждава от факти и конкретни примери.

ПРИМЕР. През 2010 г. министър Цветан Цветанов в рамките на конференция по съвместен проект на Институт „Отворено общество“ и Фондация „Програма достъп до информация“ обяви, че в МВР са предвидени щатове за „държавни служители с висше образование – 17 520, държавни служители със средно образование – 35 740 и лица, работещи по трудови договори – 7910“³. В публикуваната на официалния сайт на МВР Справка за щатната численост към 30 юни 2022 г. са посочени съответно числата 16 448, 26 653 и 9 985⁴. Разликата – повече от 25%, що се отнася до щатове за държавни служители със средно образование – е фрапираща. Става дума за щатове за служители на най-ниско йерархично ниво, върху които (заедно с не особено голям брой служители с висше образование, които не заемат ръководни длъжности) лежи отговорността за изпълнението на основните дейности в системата. Съществуват и допълнителни фактори – през тези години криминогенната обстановка категорично не е станала по-малко сложна; към сериозните проблеми, стоящи за решаване пред МВР се добави миграционният натиск по южната и частично по западната граница; служителите са натоварени със съставянето на значително по-голям брой писмени документи и изпълнението на по-голям обем несвойствени за тях функции. В крайна сметка един особено тревожен резултат от многобройните псевдореформи е, че вместо четирима (както преди само 12 години) със задължения, водещи до много по-сериозно натоварване, днес са натоварени трима служители – и то ако имат късмета никой от тях да не е командирован на границата с Турция.

ВТОРИ ПРИМЕР. На няколко политически ръководства в МВР, в състава на различни правителства, в това число служебни, бяха необходими почти 10 години, за да прозрат елементарната истина, че миграционният натиск не може да бъде преодолян единствено за сметка на командироване на служители от Гранична полиция и други структури на МВР и присъствие на военнослужещи от Българската армия, а е крайно необходимо увеличение на щата на Гранична полиция поне на най-уязвимите участъци от държавната граница.

На база множество подобни примери Синдикалната федерация на служителите в МВР е приела за безспорно доказана необходимостта от дълбока, всеобхватна промяна на системата на МВР. Изходна база за това са редицата пробле-

3 <https://dariknews.bg/regioni/blagoevgrad/mvr-opovesti-chisleniq-si-systav-1050-dushi-robotqt-v-od-blagoevgrad-467008>

4 https://mvr.bg/docs/default-source/structura/vak_30_06_2022.pdf?sfvrsn=513e949_43

ми, които могат да бъдат обединени в три направления като всяка една от тези непроменени области причинява професионален стрес, създава риск за живота и здравето на служителите и е причина за неудовлетвореността на гражданите.

Липса на дългосрочно планиране и визия за устойчива промяна в МВР, в контекста на новата среда за сигурност.

На ниво държавно управление няма дългосрочна визия за това по какъв начин да се промени и в каква посока да се развие МВР. Не се взема предвид технологичното развитие, което води до промени в бъдещето на сигурността, за които МВР не е подготвено. Налице е репутационна криза, която не само не се управлява, но и не се предвиждат мерки за нейното овладяване.

Неефективно взаимодействие и комуникация по линията МВР-граждани

Общото виждане е, че съществуват отделни добри практики, но комуникацията между гражданите и МВР и като следствие – имиджа на институцията – не са на добро ниво. Това се дължи на неподготвеност на структурите на МВР и на гражданското общество (както на отделни граждани и активисти, така и на организирани форми – сдружения, фондации и т.н.) да работят съвместно при поставяне на цели и разработване на стратегии за постигане на по-високо качество на услугата сигурност, което е в резултат на липващи политики и визия за подобно взаимодействие и сътрудничество. Липсва цялостна комуникационна стратегия на институцията МВР, насочена към обществото като цяло и към различни специфични заинтересовани групи. Последствие е едностранчивата работа на дирекция „Пресцентър и връзки с обществеността“, която основно изпълнява функциите на пресцентър на министерството и не изпълнява задачи по комуникиране на ролята, постиженията и проблемите на цялата система.

Министерството на вътрешните работи в Република България не се управлява ефективно и не предоставя адекватни публични услуги, свързани с осигуряването на вътрешната сигурност и на обществения ред.

Конкретни проблеми се констатира при организационния модел на МВР, който включва множество структури с разнородни функции и наличие на множество вертикални структурни звена, което затруднява централизираното управление и децентрализираното предлагане на публичните услуги, свързани с осигуряването на вътрешната сигурност (противодействието на престъпността) и на обществения ред. Частично регулиран, но не напълно, е дисбаланса в кариерното развитие и „правната несигурност“, при законодателно установените правни режими на трите групи служители в МВР: държавни служители по Закона за МВР, държавни служители по Закона за държавния служител и лица, работещи по трудово правоотношение по Кодекса на труда и Закона за МВР. Системата за обучение на служителите за нуждите на МВР се нуждае от усъвършенстване и адаптиране към съвременните

предизвикателства и променена среда за сигурност;

Разработвайки през последните години темата заедно с Фондация „Общество и сигурност“, в това число и в рамките на успешно завършили проекти, подпомогнати от Норвежкия финансов механизъм, СФСМВР достигна до идентифицирането на стратегически цели и възможни решения, които накратко могат да бъдат формулирани по следния начин.⁵

1. Повишаване на качеството на доставяната от МВР услуга сигурност, посредством:

- Идентифициране на конкретните потребности на българските граждани по отношение на тяхната лична сигурност, структуриране на достъпа до качествена услуга сигурност и цялостна промяна на начина на планиране и финансиране на политики за обществен ред и сигурност.

(Идентифициране на честотата, времето и адекватността на реакция на регионалните звена на МВР при най-масовите случаи и рискове, касаещи сигурността, на които българските граждани стават жертва. Идентифициране на основните причини за забавяне на реакция, обезпеченост със служители, наличие на необходимо материално-техническо оборудване, квалификация на служителите и т.н. Това се реализира посредством задълбочен и функционален анализ на МВР и национално-представително изследване, последващ анализ, публично обсъждане, изготвяне на предложения за конкретни политики на регионално ниво, съгласуване на тези политики със заинтересовани страни и граждани и последващото им утвърждаване и приемане на национално ниво.)

- Утвърждаване на единни минимални стандарти за професионално обучение, оборудване, екипировка и време на реакция на служителите в МВР.
- Повишаване общественото доверие и имиджа на МВР

(Част от инструментите за постигане на тези цели са развитие и подобряване на социалния диалог, реално деополитизиране на МВР, ежегодно отчитане на постигнатите резултати на местно, регионално и национално ниво по ясни, утвърдени и разбираеми от обществеността критерии. Другата важна мярка, която ще допринесе за повишаване на доверието е изготвяне на стратегия за формиране на култура за сигурност сред българските граждани, която

⁵ Попов, В. „Реформите“ в МВР и отражението им върху мотивацията на служителите. Ролята на социалния диалог. В: „МВР 2030: предизвикателства пред политиките за сигурност“, С., СФСМВР, 2018, с. 59

да се изпълнява от различни ведомства и НПО, но реализирането и да бъде координирано от МВР.)

2. Повишаване ефективността и намаляване на разходите, в резултат на промяна и реорганизиране на структурата на МВР като се премахнат всички звена с дублиращи функции и дейности (след изготвяне на структурен и функционален анализ, който да бъде обсъден със синдикалните организации и подложен на обществено обсъждане).

3. Утвърждаване на единна система за достоен труд, мотивиране и кариерно развитие (по вертикала и хоризонтала) на служителите в МВР, базираща се на ясни и обективни критерии (системата би трябвало да бъде изготвена след проучване нагласите и очакванията на служителите, активно взаимодействие със синдикалните организации и в синхрон с визията за развитие на МВР и утвърдените политики за сигурност).

Като не по-малко важни от стратегическите цели и възможните решения – а може би дори по-важни, поне на началния етап – СФСМВР определя етапите, през които трябва да премине процесът на промяна, както и времевите рамки на този процес. Два фактора обуславят тази важност. На първо място - постигането на широк обществен и политически консенсус по визията за промяна и стратегическите цели, чието постигане би довело до желания резултат – като необходимо условие за приемственост при осъществяване на реформите и гаранция за тяхната устойчивост. И на второ – макар и не по важност – въпреки че като резултат МВР би могло да започне да работи достатъчно ефективно при изразходване на по-малко средства, за постигането на този резултат биха били необходими инвестиции, които едва ли биха могли да бъдат осигурени в рамките на един бюджет или дори на един мандат.

ЕТАПИТЕ НА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПРОМЯНАТА СПОРЕД ВИЗИЯТА НА СФСМВР.

ПЪРВИ ЕТАП.

Оценка на ситуацията.

Задълбочен анализ (структурен и функционален) на състоянието на МВР на структурата и щатове, на финансовото и материално осигуряване, на приоритетите и резултатите от дейността му, на системите за подбор, обучение и кариерно развитие на кадрите. Анализ на действащата нормативна уредба.

Идентифициране на конкретните потребности на българските граждани по отношение на достъпа до качествена услуга сигурност и административна дейност. Идентифициране на основните източници на административен стрес и причините за съществуването им. (1 година)

ВТОРИ ЕТАП.

Разработване и приемане на стратегия за реформиране и развитие на МВР.

Приоритетизиране. Идентифициране и планиране на необходими и възможни промени в структурата и щата. Планиране на промени в системите за подбор, обучение и кариерно развитие на кадрите, финансовото обезпечаване на служителите, системата на награди и наказания. Планиране на материално-техническо осигуряване. Подлагане на широко обществено обсъждане на всички елементи и етапи от планирането с цел постигане на политически и обществен консенсус. (1 година)

ТРЕТИ ЕТАП.

Провеждане на реформата.

Реализиране на планираните промени. Внимателно и прецизно прилагане на приетата стратегия и реализиране на необходимите промени. Финансово осигуряване. Непрекъснат анализ на резултатите и готовност за внасяне на корекции при необходимост. Непрекъснат граждански мониторинг върху провеждането на реформата. (4-6 години)

Като критично необходими условия за успешна промяна СФСМВР идентифицира:

- Участие на гражданското общество на всички етапи от планиране и провеждане на реформата.
- Пряко и активно участие на синдикалните организации на служителите в МВР по време на целия процес – като източник на сериозна експертиза и обратна връзка.
- Кардинално преразглеждане на ролята на социалния диалог в системата.

Ненапрасно често споменаваме синдикалните организации и социалния диалог. Причината определено не е в това, че СФСМВР като организация е пряко заинтересована от състоянието на МВР и евентуални промени, които биха могли да настъпят в него или има някакво отношение към провеждането на настоящия форум. Може би трябва да се върнем към състоялата се преди пет години пър-

ва научно-приложната конференция на тема „МВР 2030: предизвикателства пред политиките за сигурност“:

„Какво може да предложи ефективен социален диалог по време на реформиране на МВР?“

Най-напред и преди всичко – информация. Не е необходимо да доказваме, че информацията относно мотивацията на служителите и как биха се отразили върху нея конкретни промени, получена от ръководството на МВР по служебен път, може да се различава – при това понякога сериозно – от информацията по същите въпроси, с която разполагат (или могат да получат по свои канали) синдикалните организации. Не се наемаме да определяме категорично в кой от случаите информацията е по-пълна или по-достоверна. Но и в двата случая тя е необходима и изисква щателен анализ.

Информираното съгласие на синдикалните организации с планирани промени би гарантирало до голяма степен информираност най-малко на техните членове, тяхната съпричастност и в резултат – доста по-плавно въвеждане на тези промени.

Внимателното проучване, обсъждане и вземане на решения по предложения на синдикалните организации би помогнало да се избегне натрупването на напрежение в системата и естествено би облекчило процеса на промяна.”⁶

Синдикалните организации имат своето място и функции освен в основната си роля на медиатор между работодател и служители, също и в контактите с представители на държавното управление, обществеността, НПО и медиите. И би било безотговорно това място и функции лекомислено да се подценяват. За да могат обаче да отговорят пълноценно на това предизвикателство, освен някои изисквания към самите тях, съществува поне още едно задължително условие, свързано с позиционирането им в социалния диалог – да бъдат приети, при това не само формално, за равнопоставен партньор. Такава е и разпространената практика в развитите европейски държави.

Със съжаление трябва да отбележим, че към момента ситуацията в МВР е далеч от добрите европейски практики. Социалният диалог – доколкото такъв все пак повече или по-малко съществува – се провежда в условията на неравнопоставеност между партньорите. Не са изключение дори случаи, в които на една или друга синдикална организация се вменява – в това число понякога

6 Попов, В. „Реформите“ в МВР и отражението им върху мотивацията на служителите. Ролята на социалния диалог. В: „МВР 2030: предизвикателства пред политиките за сигурност“, С., СФСМВР, 2018, с. 59

публично, макар и напълно безпачено – някаква политическа обвързаност. Достатъчно красноречиво говори това, че за защита на икономически, социални и професионални права на своите членове синдикатите са принудени твърде често да прибегват до протестни действия или съдебни дела. Може би до известна степен това се дължи на факта, че не само в MBP, но и в други ведомства от сектора Сигурност на синдикалните организации нормативно са наложени някои до известна степен дискриминационни ограничения – като, например, забраната за присъединяване към национално представителни синдикални организации. Тази практика, изглежда, е най-вече чисто български патент.

Историята доказва – и много европейски държави пълноценно се възползват от това – че поддържането на нормален, ефективен и резултатен диалог между социалните партньори практически е от полза не само за някой от тях, но и за обществото като цяло. С надеждата, че в обозримо бъдеще това е възможно да се случи и в България, и по-конкретно в сектор Сигурност и в MBP като съществена част от него, СФСМБР продължава и ще продължи да прави всичко по силите си в това отношение.



ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ ЗА РЕФОРМИТЕ В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

ДОЦ. Д-Р НИКОЛЕТА КУЗМАНОВА¹

ON SOME QUESTIONS ABOUT REFORMS IN THE MINISTRY OF INTERIOR

ASS. PROF. PhD NIKOLETA KUZMANOVA²

ABSTRACT: *Conducting reforms in the Ministry of Interior is a process with a specific focus – improving Ministry's activities efficiency. It should be based on the state's vision of Ministry's purpose in the system of state's organization as democratic state with a civil society, which is expressed through the functions assigned to it. The conclusion whether such a process has been developing in the Ministry of Interior should not be made on the basis of the amount of legislative changes, but on their content. Changes in the structure of the Ministry of Interior, the distribution of competence between its structures and in the status of its employees represent reforms only if through them a real improvement in the functioning of the ministry can be achieved.*

KEYWORDS: *reforms, Mol, functions, Mol's structure, competency, Mol's employees*

1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Думата „реформа“ навлезе трайно и осезаемо в българската публична реч след 1989 г. Това безспорно се дължи на спецификите на този исторически период, в който се постави началото на съществени обществено-политически и икономически промени в българското общество. В българския език тази дума се определя със значението на „преобразование, преустройство, нововъведение с цел да се подобри икономиката, управлението и др.“³

1 Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет.

2 Sofia University “St. Kliment Ohridski”, Faculty of Law.

3 Речник на българския език, Институт за българския език на Българската академия на науките, публично достъпен на <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0/>

А то показва, че реформата се изразява в дейностите по преобразуване (т.е. „съществено, основно изменям, променям нещо“⁴), преустройство (т.е. „промяна в устройството, организацията, вида, функциите, предназначението и др., нов начин“⁵) или нововъведение (т.е. „отскоро възприето, установено или въведено в употреба нещо“⁶), които могат да се осъществят заедно или поотделно. Очевидно е, че по същество всяка от тези дейности прави промяна⁷ в сферата, в която се осъществява. Но с оглед описаното значение промяната е реформа, когато е насочена към подобряването⁸ на функционирането на съответната сфера.

Съотнасянето на значението на „реформа“ към контекста на публичната реч обаче показва, че в нея тя всъщност се използва като синоним на „промяна“. Така създаването на всяко различно положение или състояние, или заместване на нещо с друго нещо в различни сфери на обществения живот, се обявява за реформа. Нещо повече, в преобладаващата част от публичните изказвания за анонсиране на предстоящи или разясняване на направени промени липсва изобщо или е много оскъдна конкретната информация и в двете основни насоки - каква е конкретната дейност, в която се изразява промяната (преобразуване, преустройство или нововъведение) и как конкретно с тази промяна се подобрява дейността на съответната сфера в нейната цялост или в отделни нейни части.

За съжаление, тези констатации в голяма степен са относими и към промените в Министерството на вътрешните работи (МВР) за периода от 1989 г. до момента. Като реформа в него се дефинира всяка промяна в законодателство, която е свързана с устройството или с функциите на министерството. И ако това съждение се приеме за вярно то основателно поражда въпроса – с многобройните законодателни промени за периода от 1989 г. до момента, колко всъщност реформи са направени в МВР? От юридическа гледна точка отговорът е очевиден. Не броя на тези промени, а съдържанието, възможността за прилагане и самото прилагане

4 Пак там, <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BC/>

5 Пак там, [https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/](https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/)

6 Пак там, <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5/>

7 Пак там „промяна“ се дефинира с две значения - „1. поява, възникване на нещо ново, различно от предишното по вид, качество или същност, преминаване в ново, по-различно положение или състояние и 2. сменяне, заместване на някого или нещо с друг, друго нещо; променяне, смяна.“

<https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8F%D0%BD%D0%B0/>

8 Пак там, „Подобрявам - Правя нещо да стане по-добро, да придобие по-добри качества.“
<https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D1%8F%D0%B2%D0%B0%D0%BC/>

определя дали с конкретната промяна се осъществява реформа, защото се подобрява функционирането на МВР или на отделни негови структури, или се подобрява изпълнението на неговите функции и дейности.

Базово значение за функционирането на МВР като орган на държавната власт има устройственото му законодателство. Базово, защото в него се определят функциите, които държавата възлага на министерството, дейностите за осъществяването им, структурата и правилата за взаимодействие в нея, правомощията на неговите органи и статуса на неговите служители. Затова фокус на настоящото изложение са част от промените в това законодателство, които имат характер на изходна позиция за анализ и изводи дали и какви реформи в МВР държавата прави за времето от 1989 г. до момента.

2. ПОДХОДИ ЗА СТРУКТУРИРАНЕ НА УСТРОЙСТВЕНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА МВР

Началото на промяната в политическата организация на българското общество през 1989 г. безспорно е начало на реформа с базово значение. Тя обективно и закономерно предопределя промените във всички сфери на държавното управление, част от което е и МВР⁹. Въз основа на хронологичното проследяване на правната уредба относима към устройственото законодателство на министерството могат да се обособят условно два периода.

Първият от тях обхваща времето от 1989 г. до 1997 г. Към неговото начало тази правна уредба се обхваща от два закона - Закон за народната милиция¹⁰ (ЗНМ) и Закон за противопожарната охрана¹¹ (ЗПО), всеки от които има и правилник за прилагането му¹². Наред с тях действат и три Указа относими към Държавна сигурност¹³. Прави впечатление, че в този период фокусът на промените по същество в тези нормативни актове е към ЗНМ. В рамките на 3 години (1989 г. – 1993 г.) той се изменя ежегодно, за разлика от ЗПО, в който съществени промени няма до отмяната му през 1997 г.

9 По-подробно за същността на държавното управление вж. Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д., Административно право на Република България, Обща част, пето преработено и допълнено издание, С., Сиби, 2012, с. 17 – 26.

10 Обн., ДВ, бр. 89 от 1976 г.

11 Обн., ДВ, бр. 89 от 1979 г.

12 Правилник за прилагането на Закона за народната милиция, обн., ДВ, бр. 22 от 18.03.1977 г.; в сила от 01.02.1977 г. и Правилник за прилагане на Закона за противопожарната охрана, обн., ДВ, бр. 42 от 30.05.1980 г.

13 Указ № 1670 от 1974 г. за Държавна сигурност (обн. ДВ, бр. 65 от 1974 г.) Указ № 1474 от 1974 г. за дейността на Държавна сигурност (необнародван) и Указ № 21 от 1990 г. (необнародван).

Броени дни след влизането в сила на Конституцията на Република България (КРБ) през 1991 г. влиза в сила и първият в най-новата ни история Закон за Министерството на вътрешните работи¹⁴ (ЗМВР от 1991 г.).

Паралелната работа по двата нормативни акта се обуславя от необходимостта за отразяване в законовата уредба на принципа на разделение на властите, установен с КРБ и взаимодействието между тях. Изричното определяне на задачите на МВР очертава по категоричен начин компетентността на министерството като орган на изпълнителната власт. А създадената с него структура указва как следва да се организира работата в него, което е от значение за ефективността ѝ.

Със ЗМВР от 1991 г. се отменят Указите, с което структурата, към която са относими, се закрива. Не се отменят обаче ЗНМ и ЗПО, въпреки, че задачите, уредени в тях, се определят като задачи на МВР. Нещо повече, в чл. 11, ал. 6 ЗМВР 1991 г. се предвижда законова делегация за отделни закони за организацията и дейността на националните служби и на Централната служба за борба с организираната престъпност (ЦСБОП). На това основание в края на 1993 г. се приема нов Закон за Националната полиция¹⁵, при чието действие се запазва и това на правилника за прилагането на предходния закон. В началото на 1994 г. се приема и Закон за Национална служба сигурност¹⁶ (ЗНСС), а през 1995 и Закон за Централната служба за борба с организираната престъпност¹⁷ (ЗЦСБОП), като и двата нормативни акта не предвиждат издаване на правилник за прилагането им. А по отношение на другите две национални служби - Гранични войски и Вътрешни войски, ЗМВР от 1991 г. урежда изрично, че едновременно са и съставна част от Въоръжените сили¹⁸, което определя и приложимостта на съответното законодателство по отношение на тях, наред със ЗМВР от 1991 г.

Несъстоятелността на законодателното решение за множество устройствени закони се преодолява 3 години по-късно – през 1997 г. с приемането на нов ЗМВР¹⁹ (ЗМВР от 1997 г.). С него се отменят всички описани по-горе закони, но се запазва законова делегация за издаване на правилник за прилагане на закона²⁰.

Ако в този първи период устройственото законодателство на МВР се характеризира с разпокъсаност в отделни закони, в рамките на втория период

14 Обн., ДВ, бр. 57 от 16.07.1991 г.

15 Обн., ДВ, бр. 109 от 28.12.1993 г.

16 Обн., ДВ, бр. 49 от 1994 г.

17 Обн. ДВ, бр. 68 от 1995 г.

18 Чл. 17, ал. 1 и чл. 18, ал. 1 ЗМВР от 1991 г.

19 Обн. - ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г.

20 Правилник за прилагането на ЗМВР обн., ДВ, бр. 113 от 30.09.1998 г.; в сила от 30.09.1998 г.

- от 1998 г. до момента тенденцията в динамиката се обръща към изменения и допълнения във вече единния закон. Това от своя страна обективно налага през определени периоди от време да се приема изцяло нов закон. Така след поредица от изменения и допълнения на ЗМВР от 1997 г. през 2006 г. се приема следващ нов ЗМВР²¹ (ЗМВР от 2006 г.), а след многобройни негови изменения през 2014 г. се приема Закона за Министерството на вътрешните работи²² (ЗМВР), който действа и към момента. Предвид броя на неговите промени²³ вероятността скоро и той да се отмени със следващия нов ЗМВР нараства много бързо.

Така както и ЗМВР от 1997 г. и ЗМВР от 2006 г.²⁴ запазва подхода за издаването на правилник за прилагането му. Действащият ЗМВР обаче съдържа законова делегацията (чл. 37, ал. 3) за издаване на Правилник за устройството и дейността на министерството²⁵, което от юридическа гледна точка е различен подзаконов акт в сравнение с правилник за прилагане на закона. Мотивите за това законодателно решение, за съжаление, не се откриват. Вероятно то е повлияно от подхода в Закона за администрацията (ЗАдм)²⁶, чийто предмет на правно регулиране е структурата на държавната администрация и организацията на дейността ѝ. Същият нормативен акт предвижда и всяко министерство да има свой устройствен правилник. Неговото съдържание обаче е изрично определено (напр. чл. 11, чл. 14, ал. 3, чл. 42, ал. 4 и др.) и следва да включва конкретни детайли в рамките на съдържащата се в закона обща уредба. В правото няма спор, че по отношение на ЗАдм ЗМВР е специален устройствен закон. Основанието за това са специфичните функции на министерството, които налагат и специфично устройство и организация на дейността му. Това съотношение между законите изключва приложението на ЗАдм по отношение МВР. Нещо повече, обсъжданото законодателно решение в ЗМВР далеч надхвърля модела на ЗАдм. Чл. 37, ал. 1 ЗМВР предоставя генерална делегация – цялото устройство и дейност на

21 Обн., ДВ, бр. 17 от 24.02.2006 г.; в сила от 01.05.2006 г.

22 Обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 62 от 05.08.2022 г. В мотивите на проекта за нов ЗМВР изрично се посочва, че „е нарушена систематиката и цялостната структура на действащия ЗМВР в резултат на многократните съществени промени в създадения с него организационно-функционален модел на Министерството на вътрешните работи (МВР), включително изваждането от министерството на основни структури“. <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/14662>.

23 Само в рамките на годината на приемането му ЗМВР има 4 промени, а от началото на 2022 г. е променян 3 пъти от НС, чийто пълномощия се прекратиха 6 месеца след конституирането му.

24 Правилник за прилагането на ЗМВР, обн., ДВ, бр. 47 от 09.06.2006 г.

25 Правилник за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 60 от 22.07.2014 г., в сила от 22.07.2014 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 31 от 14.04.2021 г.

26 Обн. - ДВ, бр. 130 от 05.11.1998 г.; в сила от 06.12.1998 г.; посл. изм. ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.

структурите да се развие в устройствения правилник. Така от една страна със собствена норма ЗМВР всъщност позволява с подзаконовия акт да се създаде уредба, която самият закон трябва съдържа. И от друга дава правно основание всеки министър, въз основа на преценка по целесъобразност, да прави промени в устройството и дейността на всяка структура в МВР. Такова проявление на принципа на оперативна самостоятелност на държавен орган ЗАдм не допуска.

Разликата в подходите за структуриране на устройственото законодателство има обективно основание. В рамките на първия период – до 1997 г. законодателят всъщност търси вариантите на уредба, чрез които да създаде нов модел на функциониране на МВР, т.е. да преустрои този държавен орган в съответствие с принципите на демократичната държава с гражданско общество. Затова при оценката на законодателните решения от този период не следва да се прави през призмата дали МВР се реформира или не.

Темата за реформи следва да се обсъжда по отношение на правилата, които се създават от 1998 г. до момента, т.е. от приемането на ЗМВР от 1997 г. Именно с този закон новият модел се утвърждава и по отношение на него е резонен въпроса дали със последвалите законодателни промени се постига подобряване на функционирането на министерството. Факт е, че и трите закона – ЗМВР от 1997 г., ЗМВР от 2006 г. и действащия ЗМВР са променяни многократно. И ако се приеме за вярно, че всяка промяна е реформа в МВР, каквото мнение се изразява обичайно, това означава, че МВР се „реформира“ без прекъсване от 1998 г. до момента, което очевидно не е така. Не е, защото изводът, че с тези промени са реализирани конкретни реформи в МВР, следва да се основе не на техния брой, а на съдържанието им.

3. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛНИТЕ ПРОМЕНИ СЛЕД 1989 г.

Съотнасянето на дейностите, в които се изразява значението на думата „реформа“ – преобразуване, преустройство и нововъведение, към съдържанието на законовите промени в разглеждания период, позволява да се изведат някои основни тенденции в нагласите на законодателя за промени в МВР.

Исторически факт е, че още от създаването му през 1879 г. държавата възлага вътрешните работи (дела) на учреждение с ранг на министерство²⁷. Това решение се основава на значението на поставените му задачи за цялостното функциониране на държавата като държава. Факт е и, че това значение не се влияе от обществената и политическата организация в страната през различните исторически периоди. Поради това въпросът за предоставянето на всички функции от компетентността

27 Чл. 161, т. 2 Конституция на Княжество България, приета на 16.04.1879 г.

на МВР на друг вид държавно учреждение, със статут различен от министерство, т.е. за преобразуването му²⁸, не се поставя за обсъждане след 1989 г.

Съдържателният анализ на законовите промени в тяхната цялост показва, че те са свързани с другите две дейности, включени в значението на думата „реформа“ – преустройство и нововъведение. При част от законодателните промени те се осъществяват самостоятелно, а при друга част заедно, но съдържателно са относими преобладаващо към функциите, структурата и статуса на служителите в МВР.

Функциите и структурата на МВР са свързани така, че функциите обуславят неговата структурата. Това е така, защото *функциите* определят предназначението на министерството в системата на държавния апарат и задават насоката на неговата работа²⁹. А чрез структурата законът разпределя нейното извършване. Такава е и логиката, която задава ЗМВР от 1991 г. и която ЗМВР от 1997 г. и ЗМВР от 2006 г. следват относително устойчиво. И двата последни закона съдържат в общите си положения изрична разпоредба, която изброява изчерпателно функциите³⁰ на министерството, т.е. на законодателно ниво се определя компетентността му. Сравнението между тях показва устойчивост на разбирането, че МВР е държавното учреждение, на което се възлага защитата на националната сигурност, противодействието на престъпността, охраната на обществения ред и противопожарната охрана, а въз основа на тях се изгражда и структурата на министерството.

Действащият ЗМВР обаче променя концептуално подхода и обръща тази логика. В него се съдържа в най-общ вид уредба на структурите, но липсва разпоредба за функциите на министерството, въпреки, че те са посочени в неговия чл. 1 като част от предмета на правно регулиране на закона. До извода какви са тези функции не може да се стигне и чрез тълкуване. Това е така, защото в разпоредбите, които уреждат видовете структури и техните определящи характеристики, законодателят им възлага изпълнение на дейности. А за разпоредбите, които уреждат видовете дейности, не се използва единен подход. Напр. оперативно-издирвателната дейност се извършва „за противодействие на престъпността и заплахите за националната сигурност и за опазване на обществения ред“ (чл. 8, ал. 1 ЗМВР), т.е. дейност с определена насоченост. Охранителната дейност обаче е „дейност по опазване на обществения ред и осигуряване безопасността на движението по пътищата“ (чл. 14, ал. 1 ЗМВР), т.е. дефиниция за нейната същност.

28 Такова решение напр. се прилага за периода 2005 – 2009 г., когато Министерството за младежта и спорта функционира като агенция.

29 „Функция - служба, роля, работа, предназначение.“, Речник на българския език, <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F/>

30 Чл. 6 ЗМВР от 1997 г. и чл. 6 от ЗМВР от 2006 г.

А за дейностите по разследване (чл. 15, ал. 1 ЗМВР) и по осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации (чл. 17, ал. 1 ЗМВР) не се определя нито тяхната насоченост, нито същността им, а органите, които я осъществяват. От юридическа гледна точка това означава, че в закон, който следва да определя компетентност на министерство не се съдържа уредба каква е тя. А да се разчита, че е общоизвестна е не само несериозно, но и е в противоречие с базови тези на принципа на правовата държава.

Именно на функциите се основава модела, който ЗМВР от 1991 г. задава за *структурата на МВР*, а следващите устройствени закони го възприемат. Чрез тях се определят компетентностите на националните структури, вкл. и чрез отразяването им в наименованието на съответната структура. Всяка от структурните промени в трите закона от 1997 г. до момента може да обект на самостоятелно изследване. С оглед целите на настоящото изложение са от значение тенденциите, които се установяват при общия преглед на тази уредба.

ЗМВР от 1997 г. предвижда 5 *национални служби*, с предмет на компетентност така, както са заложили със ЗМВР от 1991 г. Анализът на уредбата в тази ѝ част показва, че от една страна статутът им се уеднаквява в сравнение с този по предходния закон. Но от друга не се въвежда ясно разграничение на компетентността между 2 от тях – Национална служба „Полиция“ и Национална служба „Борба с организираната престъпност“ (НСБОП). Този дефицит се констатира още в ЗМВР от 1991 г. Той се дължи на непрецизност, която смесва понятия на криминологията – противодействие на престъпността³¹ и организирана престъпност³² с наказателноправни понятия – изброяване на видове престъпления за определяне на компетентността на НСБОП. В резултат на това и при буквално тълкуване на съответните разпоредби на ЗМВР от 1997 г. може да се достигне до извода, че форми на организация на престъпната дейност са възможни само при престъпленията, изчерпателно изброени като компетентност на НСБОП. А този извод от наказателноправна гледна точка е неверен. Причините, поради които моделът от ЗМВР от 1991 г. в тази му част се възпроизвежда и в ЗМВР от 1997 г. не са юридически. Последиците от това законодателно решение обаче са споровете за компетентност между тези служби, които съществуват и до момента.

При приемането му ЗМВР от 2006 г. окрупнява компетентността на Национална служба „Полиция“, като включва в нея и борбата с организираната престъпност

31 По-подробно вж. Илкова, Р., Ранчев, И., Криминология. Обща част учебно помагало, С., Сиела, 2020, с. 221 – 222.

32 По-подробно вж. Станков, Б., Криминология видове престъпност, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003, с. 289 – 331; Айдаров, Й., Криминология, четвърто допълнено издание, С., Сиела, 2010, с. 395 – 419.

и охраната на обществения ред. На това основание националните служби, предвидени в него са 3. Само 1 година по-късно, през 2007 г., функцията по защита на националната сигурност от насилствена промяна на установения ред се отнема от компетентността на МВР и се възлага на отделен държавен орган с ранг на държавна агенция³³. А в периода от 2008 г. до отмяната на ЗМВР от 2006 г. през 2013 г., всяка година или през две години се извършват общо 5 преустройства на националните структури на МВР. В началото броят им се увеличава и компетентностите им се разграничават. Впоследствие започва обратен процес, в резултат на който отново се стига до свеждането им до 3. Логиката на това законодателно поведение не може да се установи.

При приемането му действащият ЗМВР отново реорганизира националните структури, които от 3 стават 4. Анализът на уредбата показва, че законодателят възприема като критерий за обособяването им диференциране на компетентностите им въз основа на функциите противодействие на престъпността, охрана на обществения ред, охрана и контрол на държавната граница и пожарна безопасност и защита на населението. От 2014 г. до момента, т.е. за 8 години, в тази част законът има три промени, като първата от тях се прави само година след влизането му в сила. Защо функцията по охрана на обществения ред първоначално е част от компетентността на една национална структура, а после част от нея се обособява се се предоставя в компетентност на друга и то самостоятелна структура, за съжаление, юридически мотиви не се откриват. Такива няма и за последващото решение борбата с организираната престъпност като част от функцията по противодействие на престъпността да се обособи и да се предостави като компетентност на самостоятелна национална структура.

Сходно се развива и *процесът на териториално ниво*. ЗМВР от 1997 г. предвижда като териториални структури регионалните дирекции. Наред с тях обаче обособява и териториални звена на други две от националните структури, а през 2003 г. и на трета. При влизането му в сила ЗМВР от 2006 г. възприема подхода всяка национална структура да има свои териториални нива. Процесът на промени в националните структури през следващите години обективно се отразява и на уредбата на териториално ниво. И тъй като наред с тях се осъществяват и други промени в тази част на закона, оказва се сериозно професионално предизвикателство да се изведе логиката, на която са основани, както и посоката, която следват.

В действащия ЗМВР уредбата на териториалните структури се ограничава само до областните дирекции. Както се посочи по-напред в изложението по силата

33 Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“, обн., ДВ, бр. 109 от 20.12.2007 г., в сила от 01.01.2008 г.; посл. доп., ДВ, бр. 51 от 05.06.2020 г.

на законовата делегация за издаване на устройствен правилник тази уредба се създава в него. Към момента на приемането му тя предвижда самостоятелни териториални звена на 2 от националните структури. Мотивите за това решение, за съжаление, остават неясни. Последващите промени на законово ниво също обективно налагат развиване на уредбата и в устройствения правилник. Опитът да се изведе критерий за избраните решения се оказва неуспешен.

Представената до тук в най-общ вид хронология на юридическите решения в двата закона и устройствения правилник убедено не може да се определи като реформа. Извършените преустройства и съпътстващите ги нововъведения са не само непоследователни, но и създава усещането за хаотичност, която вероятно се дължи на конюнктурни съображения. Резултатът от тях със сигурност не подобрява дейността в министерството като цяло, дори напротив. Фактът на кратките периоди от време между тези законови промени сам по себе си е достатъчен за този извод. Прилагането на всяка отделна промяна изисква технологично време за създаване на практическата организация за дейността на преустроената структура и за осъществяването на дейностите по управление на човешките ресурси, които обективно се налагат от направеното преустройство. Поради това обективна е и невъзможността да има резултати от дейността на тази структура в краткия период от време до следващата промяна, въз основа на които да се направи извода дали чрез преустройството се подобрява функционирането на съответната структура и се повишава ефективността на дейността ѝ.

Действащата уредба не съдържа категоричен отговор на два съществени въпроса. Първият от тях е за границите на компетентността на националните структури, които имат отношение към противодействието на престъпността. Очевидно е, че тези граници все повече се заличават, въпреки подхода за по-казуистичното им описание при формулиране на нормите, които ги уреждат. Нещо повече, езиковият израз, който законодателят използва при описанието на компетентностите на отделните структури, продължава да смесва криминологични понятия с наказателноправни. Напр. борбата с организираната престъпност продължава да е обвързана само с някои видове престъпления. Въз основа на какъв критерий са избрани те, мотиви не се посочват. В същия контекст е и неразбирането на тероризма както явление и като вид престъпление, уредено в българското наказателно право въз основа на международни и европейски стандарти за противодействието и борбата с него. И като се добави и неразбирането, че като терористични действия наказателното право определя други видове престъпления, различни от тероризма, фриволното използване на тези термини всъщност оставя съответната национална структура на MBP без определена компетентност.

Вторият съществен въпрос, на който действащата уредба не отговоря е как се развиват нивата на йерархията в МВР и то отново по отношение на изпълнение на функцията по противодействие на престъпността. Тя е производна от неясно дефинираните компетентности на съответните национални структури и се допълва от неяснотата за взаимодействието на териториалните нива. Комбинацията от тези два фактора създава реален риск както от дублиране на правомощия, така и от отказ за изпълнението им поради спор за компетентност между националните структури или между тях и териториалните.

Паралелно с описаните до тук промени, от 1997 г. до момента се осъществяват едновременно и такива, които са относими към *статуса на служителите в МВР*. Първата от тях се съдържа в ЗМВР от 1997 г. Тя е свързана с изключването на граничните войски и вътрешните войски от състава на Въоръжените сили и преобразуването им в две самостоятелни национални структури в МВР – Гранична полиция и Жандармерия. На това основание по отношение на служителите в тях се изключва и приложението на специалното законодателство на Въоръжените сили. Офицерските и сержантските им звания обаче се запазват, тъй като към този исторически момент МВР все още е военизирана структура. Втората съществена промяна се осъществява 9 години по-късно – със ЗМВР от 2006 г. служителите на МВР се девоенизират изцяло. С тази стъпка всъщност държавата прави категорично изявление за ясно разграничение между МВР и Въоръжените сили в демократичната държава с гражданско общество. Третата промяна – диференциация на видовете държавни служители в МВР, се осъществява през 2017 г.³⁴ Тя предвижда, два режима за възникване, развитие и прекратяване на държавната служба в МВР – по ЗМВР или по Закона за държавния служител (ЗДСл)³⁵. А всички те се определят като реформа в държавната служба в МВР.

Вярно е, че всичките тези промени могат да се определят като нововъведения, макар и условно. Но също така е вярно, че те нямат никакво отношение към естеството на работа на служителите в МВР. Йерархичният характер на това министерство, който предопределя и йерархия на неговите служители съществува и до момента. Диференцирането на видовете служители на основание режима за възникване и развитие на правоотношенията им – служебно или трудово правоотношение, е традиционна особеност за службата в това министерство. Кой е приложимият режим за всяка конкретна длъжност се определя с щатното разписание. Преценката се основава на естеството на работата за длъжността, което се установява в длъжностната характеристика. Поради това нито една от промените свързани със

34 Закон за изменение и допълнение на ЗМВР, обн. ДВ, бр. 97 от 05.12.2017 г.

35 Обн. - ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.; в сила от 28.08.1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г., в сила от 22.12.2020 г.

статуса на служителите в МВР не влияе върху изпълнението на възложената им работа. А това означава и, че няма основание те да се определят като промени насочени към подобряване на дейността на министерството като цяло, т.е. не са реформи.

4. ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Изборът на акцентите в представения анализ - функциите, структурата и статуса на служителите в МВР не е случайно хрумване. Критерият за него е значението им на основни характеристики, които определят спецификите на МВР като държавно учреждение в изпълнителната власт със специална компетентност. Представеният анализ, макар и в най-общ вид, дава основание за няколко важни извода в обсъжданата проблематика.

На първо място, историческият период, в който думата „реформа“ се налага в публичната реч, е основанието да се предположи, че тя заменя в тази реч думата „преустройство“. Причина за тази замяна очевидно е асоциирането на „преустройство“ със събития и политики относими към предходната политическа организация на българското общество. Пренебрегването на съществената характеристика, която прави преустройството реформа, а именно – предназначението му да подобри функционирането на сферата, в която се осъществява, по-скоро се дължи на неправилното разбиране на значението на тази дума в българския език.

На второ място, преодоляването на разпокъсаната устройствена уредба на МВР с приемането на единен закон през 1997 г. от юридическа гледна точка е стъпка към подобряване на дейността на министерството. А несъвършенствата на създадения с него устройствен модел обективно пораждаат необходимостта от последващи стъпки, които да го усъвършенстват, т.е. от реформи.

На трето място, представените в настоящото изложение законодателни решения от 1998 г. до момента, макар и прогласени за реформи, по същество не са такива. Колебанията за структурата на МВР, които уредбата изразява с извършването на множество промени, в кратки периоди помежду им и понякога противоречиво съдържание, едва ли могат да се определят като насочени към подобряване на ефективността на дейността на МВР. Точно обратното. Те пораждаат поредица от вътрешноорганизационни проблеми, защото привеждането в действие на всяка промяна не е еднократен акт, а процес, който изисква технологично време. Дублирането на компетентности на националните структури и проекцията му на териториалното ниво налагат тълкувателна дейност в голям обем. А това създава рисковете за противоречиви изводи, за разнородна практика и за спорове за

компетентност, които могат да доведат и до отказ от изпълнение на правомощия.

На следващо място, анализът на устройственото законодателство показва, че законовото оправомощаване за издаване различни видове актове въз основа на него е устойчива тенденция. Действащият ЗМВР съдържа множество такива делегации и то за различни по вид актове – подзаконовни актове и индивидуални административни актове. На това основание министърът на вътрешните работи е оправомощен да издава инструкции³⁶ (самостоятелно или съвместно с друг държавен орган), а по определени въпроси и заповеди³⁷. Тенденцията обаче е и обезпокоителна. От една страна при проследяването на уредбата в нейната цялост трудно може да се изведе обективен критерий, въз основа на който законодателят избира вида на акта при всяка отделна делегация. А от друга тези делегации са предвидени така, че въз основа на преценката си по целесъобразност министърът може да реши дали да издаде един или отделни актове, макар да има връзка в тяхното съдържание. Резултатът от това законодателно решение е множественост на уредбата, което създава сериозен риск за правилното ѝ прилагане.

И на последно място, но не последно по значение, представените в изложението дефицити в устройственото законодателство на МВР показват, че промените в него не могат да се определят като последователна дейност, насочена към подобряване на функционирането на министерството. Това означава, че продължаването на дискусиата за реформи в него само през призмата на отделни варианти на конкретни законодателни решения, е непродуктивно.

Фокусът на тази дискусия следва да се насочи към обсъждане на принципните въпроси, а резултатите от него да се обективират първо в стратегически акт. С него държавата следва да изрази по категоричен начин волята си за функциите на МВР в системата на държавните органи и рамката за тяхното изпълнение, т.е. да даде насоките на реформи в министерството. Обсъждането на концептуално ниво на неговите функции позволява да се преосмислят и дейностите за изпълнението им и премахване на тези, които в момента са възложени на МВР, но са му неприсъщи (напр. предвиденото в близо 90 закона задължение за съдействие от страна на

36 Напр. с инструкция на министъра на вътрешните работи се уреждат условия и ред за осъществяване на определени дейности по пожарна безопасност и защита на населението (чл. 17, ал. 7 ЗМВР), редът и организацията за осъществяване на превантивната дейност (чл. 30а, ал. 3 ЗМВР) и др.

37 Напр. със заповед министъра на вътрешните работи определя районите на действие на териториалните звена на главните дирекции по предложение на директора на главната дирекция (чл. 40, ал. 3 ЗМВР) и на районните управления, но според състоянието на престъпността и обществения ред (чл. 42, ал. 5 ЗМВР). Със заповед се определят и прилагането на класификатора за длъжностите, чийто статус е по ЗМВР (чл. 143, ал. 4 ЗМВР), редът за изготвяне и утвърждаването на длъжностните характеристики, видовете и съдържанието им (чл. 143, ал. 4 ЗМВР) и др.

MBP). Обсъждането на рамката за изпълнение на функциите позволява да се създаде базовото ниво на организацията на устройството му така, че да се повиши ефективността на дейността му (напр. да се оптимизират йерархичните нива, да се разграничат компетентностите на структурите в него, както и да се зададат основополагащите параметри на статуса на служителите в MBP). А въз основа на този стратегически акт да създаде нов устройствен закон, който да развие детайлите в изпълнението на тези насоки.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Айдаров, Й., Криминология, четвърто допълнено издание, С., Сиела, 2010

Илкова, Р., Ранчев, Ив., Криминология. Обща част учебно помагало, С., Сиела, 2020

Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д., Административно право на Република България, Обща част, пето преработено и допълнено издание, С., Сиби, 2012

Станков, Б., Криминология видове престъпност, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2003

Адрес за кореспонденция: email: nkirilovak@uni-sofia.bg



ЗАКОНОДАТЕЛНАТА КОНЦЕПЦИЯ ЗА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ

ДОЦЕНТ Д-Р ЕКАТЕРИНА САЛКОВА*

THE LEGAL CONCEPT OF INVESTIGATIVE BODIES

ASSOCIATE PROFESSOR EKATERINA SALKOVA, PH.D.**

ABSTRACT: *Criminal justice reform over the past 30 years has involved many changes in the competence of investigating authorities and in the distribution of investigative powers (distribution of cases during pre-trial proceedings among the investigative bodies) between investigators, investigating police officers, police authorities, investigating customs inspectors, customs authorities, military prosecutors, military investigative bodies and bodies of the military police. The lack of consistency in legislative changes is a sign of conceptual ambiguity about the development of investigative bodies, which should be overcome in order to ensure a legal stability and the effectiveness of criminal investigations.*

KEYWORDS: *reforms, criminal justice, investigative bodies, investigators, investigating police officers, police authorities, investigating customs inspectors, customs authorities, military prosecutors, military investigative bodies, bodies of the military police*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Промените, които настъпват в общественото развитие след 1989 г., имат за последица обновяването на цялото законодателство, а логичен резултат от приемането на действащата Конституция на Република България (КРБ)¹ и

* Институт за държавата и правото при Българската академия на науките и Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“/** Institute for the State and the Law - Bulgarian Academy of Sciences and University of Plovdiv “Paisii Hilendarski”

1 Обн., ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., в сила от 13 юли 1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26 септември 2003 г., бр. 18 от 25 февруари 2005 г., бр. 27 от 31 март 2006 г.; Решение № 7 на КС на РБ от 13 септември 2006 г. - бр. 78 от 26 септември 2006 г.; изм. и доп., бр. 12 от 6 февруари 2007 г., бр. 100 от 18 декември 2015 г.

ратифицирането от Република България на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи² е началото на съществени промени и в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)³. Една от насоките, в които през изминалите години се забелязва концептуална промяна във виждането на законодателя за развитието на наказателнопроцесуалната уредба, е свързана с регламентирането на разследващите органи и тяхната компетентност. Основните въпроси, които привличат вниманието както на държавните органи, така и на изследователите, са кои да бъдат разследващите органи, как да бъде разпределена между различните органи компетентността да разследват по наказателни дела и какви да бъдат техните правомощия. Трудно е да бъдат изчерпани тези въпроси в няколко страници, но изясняването им, вкл. в исторически план, е важна крачка към установяването на стабилна и ефективна правна уредба. Поради това накратко ще бъде разгледан всеки от тях.

2. КОИ ДА БЪДАТ РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ?

С приемането на НПК (отм.) през 1974 г. като разследващи органи в чл. 48 са предвидени следователите и органите на дознанието. Към момента на приемането на действащата Конституция, съгласно чл. 128 от нея „Следствените органи са в системата на съдебната власт. *Те осъществяват предварителното производство по наказателни дела.*“ (курсивът мой – Е.С.). Още в началото на 1990 г. е прието изменение на НПК (отм.)⁴, с което отпада възможността за разследване от органите на дознанието (в съответствие с чл. 128 от КРБ), които са заменени в чл. 48 НПК (отм.) с прокурорите⁵.

2 Издадена от Министерството на външните работи, доп. с Протокол № 2 от 6 май 1963 г., изм. с Протокол № 3 от 6 май 1963 г., Протокол № 5 от 20 януари 1966 г., Протокол № 8 от 19 март 1985 г. Ратифицирана със закон, приет от НС на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 14 август 1992 г., обн., ДВ, бр. 80 от 2 октомври 1992 г., в сила от 7 септември 1992 г., изм. и доп. с Протокол № 11 от 11 май 1994 г. - бр. 137 от 20 ноември 1998 г., в сила от 1 ноември 1998 г., изм. и доп. с Протокол № 14 от 13 май 2004 г. - бр. 38 от 21 май 2010 г., в сила от 1 юни 2010 г.

3 Промените в тази насока започват още в отменения Наказателно-процесуален кодекс (Обн., ДВ, бр. 89 от 15 ноември 1974 г., в сила от март 1975 г., отм., бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29 април 2006 г.), по-нататък „НПК (отм.)“ и продължават и в действащия НПК (ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29 април 2006 г.).

4 Закон за изменение и допълнение на НПК, ДВ, бр. 31 от 17 април 1990 г.

5 Относно разследващите органи до приемането на Конституцията на Република България виж Манев, Никола. Наказателнопроцесуално право. Ръководство за студенти. София, Сиела Норма АД, 2018, с. 159. По-подробен исторически преглед след Освобождението на България виж във Вучков, Веселин. Досъдебното полицейско производство. Коментар на промените в Наказателно-процесуалния кодекс (ДВ, бр. 70 от 1999 г.). София, Фенекс, 1999, с. 18 – 26.

Необходимостта от включване на органите на Министерството на вътрешните работи (МВР) обаче бързо води до промени през 1993 г.⁶, когато е предвидено, че предварителното разследване се извършва *със съдействието* на „съответните органи на Министерството на вътрешните работи, определени със заповед на министъра на вътрешните работи“, а през 1997 г. като разследващи органи са добавени и помощник-следователите⁷. Тази уредба води до поставянето на въпроса за съответствието ѝ с конституционната разпоредба, след повдигането на който от главния прокурор пред Конституционния съд, той решава, че с оглед конкретните правомощия, които имат следователите и помощник-следователите, искането за обявяване на противоконституционност на съответните разпоредби е неоснователно⁸.

6 Закон за изменение и допълнение на НПК, ДВ, бр. 39 от 7 май 1993 г.

7 Закон за изменение и допълнение на НПК, ДВ, бр. 64 от 8 август 1997 г.

8 В Решение на Конституционния съд № 14 от 30 септември 1999 г. по конст. д. № 1/99 г. се отбелязва:

„2. Искането е неоснователно и относно чл. 48 и 229 НПК.

Съгласно чл. 48, ал. 1 НПК освен следователите органи на предварителното разследване са и помощник-следователите. На тях с чл. 229 НПК е възложено извършването на дознанието. Според искането двете разпоредби са в противоречие с чл. 128 от Конституцията, тъй като помощник-следователите не са следствени органи по смисъла на този текст, а имат правомощия за осъществяване на дознанието, което е една от формите на предварителното разследване.

Отбелязаните съображения, обосноваващи искането, не могат да бъдат възприети. Те не отчитат действителния обем и съдържание на правомощията по чл. 230 - 233 НПК, които характеризират органите на дознанието като помощници на следователите, а не като самостоятелно действащи органи на предварителното разследване.“

Помощник-следователят извършва по нареждане на следователя процесуалните действия по образуване на дознанието и привличането на лице като обвиняем (чл. 230, ал. 1 НПК). Неговото задължение да изпълни даденото нареждане не отпада, когато не е съгласен с указанията на следователя. При несъгласие той разполага с възможността да уведоми съответния прокурор, но дори да е направил възражение, трябва да изпълни дадените му указания. Единствено в неотложни случаи помощник-следователят може да пристъпи към тези процесуални действия без нареждане на следователя (чл. 230, ал. 2 НПК). Тогава обаче за извършването им е задължен в срок от 24 часа да уведоми прокурора и следователя. Уведомяването гарантира намесата им и чрез него се постига своевременно потвърждаване на постановленията, саниращо извършените процесуални действия, или тяхното отменяне и отстраняване на нарушението, ако дознанието е образувано или привличането на лице като обвиняем е извършено, без да са налице предвидените за това условия. Независимо дали привличането на лице като обвиняем е извършено при условията на ал. 1 или ал. 2 на чл. 230 НПК, мярката за неотклонение се определя само със съгласието на следователя или прокурора (чл. 230, ал. 3 НПК).

Изложените обстоятелства сочат, че помощник-следователите не решават сами въпросите за започване на наказателното производство, обема на обвинението, квалификацията на престъплението, лицето, на което да се предяви обвинение за това престъпление, вида на мярката за неотклонение. Те са длъжни да приемат решението на следователя и прокурора по тези въпроси и нямат оперативната самостоятелност на следователя (чл. 201 НПК), който сам преценява кога и какви следствени действия трябва да извърши. Като действат по нареждане на следователя и с одобрението и съгласието на прокурора, помощник-следователите фактически изпълняват дейност, която има спомагателна роля и подпомага следствените органи, без да представлява самостоятелно провеждане на предварително разследване. Затова не може да се счете, че в нарушение на чл. 128, чл. 5, ал. 1 и 2 и чл. 8 от Конституцията осъществяват предварително производство.“

С най-мощната реформа на отменения НПК, през 1999 г.⁹, се предвижда, че „Разследващи органи са следователите, а в случаите, когато не се провежда предварително производство – дознателите в Министерството на вътрешните работи.“¹⁰, а с последната промяна на текста¹¹ разпоредбата се прецизира с оглед включването на митнически служители в категорията на дознателите¹².

Неяснотата в концепцията за компетентността на разследващите органи като че ли води до това Конституцията да следва НПК, вместо обратното. След приемането на действащия НПК през 2005 г., през 2006 г. с изменението на чл. 128 КРБ изрично се ограничава компетентността на следователите само за предвидените в закона случаи, като разпоредбата придобива следния вид: „Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.“¹³ (*курсивът мой – Е. С.*). В приетия през 2005 г. текст на чл. 52, ал. 1 НПК се регламентира, че „Разследващи органи са следователите и дознателите.“, а ал. 2 уточнява кои лица могат да разследват като дознатели: „Дознатели са служителите на Министерството на вътрешните работи, назначени на длъжност „дознател““. Съгласно чл. 399, ал. 2 НПК, военните разследващи органи са военните следователи и военните разследващи полицаи, а разпоредбата на чл. 400 НПК дава възможност на органите на военната полиция да извършват действията по чл. 212, ал. 2 НПК в неотложни случаи. През 2008 г., в съответствие с новото наименование, възприето в приетия Закон за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи¹⁴, в НПК е възприето новото наименование „разследващ полицай“. Развитие в концептуалното виждане на законодателя се забелязва при първите съществени промени на действащия НПК през 2010 г.¹⁵, когато сред разследващите органи са включени

9 Закон за изменение и допълнение на НПК, ДВ, бр. 70 от 6 август 1999 г.

10 Съгласно ал. 2 на чл. 48 НПК (отм.), „(2) Дознатели са служителите на Министерството на вътрешните работи, определени със заповед на министъра, а за престъпления по чл. 242 и 251 от Наказателния кодекс - и митническите служители, определени със съвместна заповед на министъра на вътрешните работи и министъра на финансите.“

11 Закон за изменение и допълнение на НПК, ДВ, бр. 50 от 30 май 2003 г.

12 Чл. 48, ал. 1 и 2 НПК (отм.): „Чл. 48. (Изм. - ДВ, бр. 50 от 2003 г.) (1) Разследващи органи са следователите, а в случаите, когато не се провежда предварително производство - дознателите. (2) Дознатели са служителите на Министерството на вътрешните работи, определени със заповед на министъра, а за престъпления по чл. 242, 242а и чл. 251 от Наказателния кодекс - и митническите служители, определени със заповед на министъра на финансите.“

13 Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, ДВ, бр. 27 от 31 март 2006 г.

14 ДВ, бр. 69 от 5 август 2008 г.

15 Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 32 от 27 април 2010 г., в сила от 28 май 2010 г.

полицейските органи в Министерството на вътрешните работи – в случаите, предвидени в кодекса. Според мотивите към законопроекта, „Целта на промените в чл. 52 от НПК е да се приведе в съответствие със Закона за Министерството на вътрешните работи и да се осигури възможност като разследващи органи да действат и служители на Министерството на вътрешните работи с полицейски правомощия, на които със заповед на министъра е възложено провеждане на разследване. По този начин тези служители ще събират годни доказателствени материали със способите, предвидени в НПК. Към момента законът не дава такава възможност, което води до прекомерна натовареност на наличния състав. Това предложение кореспондира с отправените от европейските експерти препоръки да се осигурят в краткосрочен план достатъчен брой служители с разследващи функции.“¹⁶. В рамките на проведената дискусия се възприема балансирано решение – не се дава възможност за цялостно разследване от полицейските органи¹⁷, а тяхната компетентност се ограничава само в случаите, когато им е възложено извършването на конкретни действия по разследване от прокурор, следовател или от разследващ полицай, както и при неотложен случай (при извършването на оглед, включително освидетелстване, претърсване, изземване и разпит на свидетели, ако незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства, както и когато се извършва обиск при условията и по реда на чл. 164 НПК). От една страна, това решение осигурява възможност да се събират доказателства, когато има опасност в по-късен момент да не могат да бъдат събрани, а от друга страна гарантира, че няма да се разшири твърде много възможността действия по разследването да бъдат извършвани от лица, които нямат достатъчно знания и опит за правилното прилагане на закона. Разбирането за необходимостта от специализирана подготовка при разследването на митническите престъпления води до включването през 2011 г.¹⁸ в разследващите органи на служителите от Агенция „Митници“, назначени на

16 Във внесенния законопроект се предвижда като разследващи органи да бъдат включени „служители от Министерството на вътрешните работи с полицейски правомощия, на които със заповед на министъра на вътрешните работи е възложено провеждане на разследване“. Виж Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, внесен в Народното събрание от Министерския съвет със сигнатура 802-01-75 от 14 октомври 2008 г.

17 Основните възражения срещу по-широки по обхват правомощия се основават на липсата на достатъчно знания и опит на полицейските органи да извършат законосъобразно действията по разследване – проблем, който традиционно се отбелязва и в наказателнопроцесуалната литература – в този смисъл Мишев, Вълчо и Каймеджиев, Христо. Организация на дознанието в органите на народната милиция. София, 1983, ВСШ „Г. Димитров“, с. 114.

18 Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 93 от 25 ноември 2011 г., в сила от 1 януари 2012 г.

длъжност „разследващ митнически инспектор“, които извършват цялостно разследване по предвидените в НПК митнически престъпления¹⁹ и съответно на митническите органи в Агенция „Митници“, в случаите, когато им е възложено извършването на конкретни действия по разследване от прокурор, следовател или от разследващ митнически инспектор, както и при неотложен случай. За кратък период от време в разследващите органи са включени и разследващите агенти от Държавна агенция „Национална сигурност“²⁰, за които е предвидена компетентност да разследват престъпленията, свързани с възложените по закон дейности на Държавна агенция „Национална сигурност“, извън случаите, когато то се извършва от следователи²¹.

Несполучливият опит за включване в разпоредбата на чл. 194 НПК на нови ал. 6 и 7²², които предвиждат разследването по дела за престъпления, извършени

19 Разследващите митнически инспектори, съответно митническите органи имат компетентност да извършват разследване, съответно действия по разследване, в случаите на дела за престъпления по чл. 234, 242, 242а и 251 от Наказателния кодекс при първоначалното им включване сред разследващите органи. През 2015 г., със Закон за изменение и допълнение на Закона за митниците (ДВ, бр. 60 от 7 август 2015 г.) в компетентността на разследващите митнически инспектори, съответно на митническите органи са включени и престъпленията по чл. 255 от Наказателния кодекс, по отношение на задължения за ДДС от внос и акцизи.

20 В този смисъл е изменен чл. 52 НПК с § 16, т. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДВ, бр. 52 от 14 юни 2013 г., в сила от деня на обнародването). Възможността за извършване на разследване от разследващите агенти от Държавна агенция „Национална сигурност“, определени със заповед на председателя на й е отменена с § 107, т. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи, ДВ, бр. 14 от 20 февруари 2015 г.

21 Член 194а НПК: „Разследване по материали на Държавна агенция „Национална сигурност“

Чл. 194а. (Нов - ДВ, бр. 52 от 2013 г., в сила от 14.06.2013 г., отм., бр. 14 от 2015 г.) (1) Извън случаите по чл. 194, ал. 1 разследването на престъпленията, свързани с възложените по закон дейности на Държавна агенция „Национална сигурност“, се извършва от разследващи агенти.

(2) Разследващите агенти се определят със заповед на председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“.

22 Закон за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 16 от 23 февруари 2021 г. С Решение № 7 от 11 май 2021 г. по конституционно дело № 4 от 2021 г. (ДВ, бр. 41 от 18 май 2021 г.), образувано по искане на президента на Република България, Конституционният съд обявява разпоредбата на ал. 6 на чл. 194 НПК за противоконституционна, но доколкото свързаната с нея ал. 7 не е включена в искането на президента, тя остава в кодекса до отмяната ѝ с § 60, т. 5 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, ДВ, бр. 32 от 26 април 2022 г.

от главния прокурор или негов заместник, да се провежда от прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник, който от своя страна да може да възлага отделни действия по разследването на следовател от следствия отдел в специализираната прокуратура, е поредният пример за липсата на концептуална яснота, доколкото прокурорът е орган на досъдебното производство, а не разследващ орган, с оглед на което подобна разпорежда систематически няма място в чл. 194 НПК.

Извън общите правила, които регламентират компетентността на разследващите органи, са предвидената в Особените правила по Глава Тридесет и първа компетентност на военните разследващи органи: военните следователи и военните разследващи полицаи, определени със заповед на министъра на отбраната (с уточнението, че органите на военната полиция могат да извършват действията по чл. 212, ал. 2 НПК), както и компетентността на капитана на морски кораб. По отношение на компетентността на последния няма яснота, предвид настъпилите изменения в уредбата.

Правомощията на капитана на кораб да разследва са детайлно уредени в Инструкция № 1 за извършване на дознание от капитана на морски кораб²³, която е издадена на основание чл. 90, ал. 1 от Кодекса на търговското мореплаване (КТМ)²⁴. Тази инструкция, съгласно чл. 1, определя реда за извършване на дознание от капитана на морски кораб по време на плаване за престъпления от общ характер, извършени от лица, намиращи се на кораба, независимо от основанията за пребиваването им на кораба и тяхното гражданство. Изрично в чл. 2 се предвижда, че капитанът на кораба е орган на дознанието, който има правомощия да взема необходимите мерки за предотвратяване, за бързо разкриване и за обективно, всестранно и пълно разследване на престъпленията.

Доколкото инструкцията е издадена на основание законовата делегация в чл. 90 от КТМ, след изменението през 2020 г. на този текст²⁵, при което отпада не само законовата делегация, но и възможността капитанът да изпълнява функциите на орган на дознанието, се поставя въпросът за действието на тази инструкция, предвид липсата към настоящия момент на овластяване на главния прокурор и

23 Издадена от главния прокурор на НРБ и министъра на транспорта, обн., ДВ, бр. 5 от 17 януари 1984 г.

24 ДВ, бр. 55 от 14 юли 1970 г. и бр. 56 от 17 юли 1970 г., в сила от 1 януари 1971 г., загл. изм. - ДВ, бр. 113 от 2002 г., в Кодекс на търговското корабоплаване (КТК).

25 Чл. 90 от Кодекса на търговското корабоплаване, както е изменено наименованието на акта.

министъра на транспорта и съобщенията да уреждат правомощия на капитана на кораб като орган на дознанието²⁶.

В мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на КТК²⁷ се отбелязва, че „С оглед на настъпилите промени в областта на наказателното право и отпадането на института на „дознанието“ в действащата наказателнопроцесуална нормативна уредба е предложена нова редакция на чл. 90 от КТК, която прецизира правомощия на капитана на кораб в случай на извършено престъпление по време на плаване на кораба.“. Остава неясно дали тази промяна е случаен пропуск, доколкото отпадането на термина „дознание“ не води до липсата на необходимост от разследване при извършени престъпления на територията на кораб по време на плаване.

3. КАК ДА СЕ РАЗПРЕДЕЛИ КОМПЕТЕНТНОСТТА ПО РАЗСЛЕДВАНЕ МЕЖДУ РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ?

Въпросът за разпределението на компетентността по разследване между различните разследващи органи търпи интензивно развитие през годините след приемането на действащата Конституция. Първоначалната редакция на чл. 128 от Конституцията води до извод за възлагане на разследването в правомощията на следователите като част от съдебната власт.

Практическите трудности и различните виждания на органите на изпълнителната и законодателната власт през следващите години налагат обаче не само изменение на Конституцията през 2006 г., но и последвало изменение

26 Законовата делегация е предвидена в чл. 90, ал. 1 КТМ (към момента на приемане на КТМ, впоследствие КТК): „90 (Обн. - ДВ, бр. 55 и бр. 56 от 1970 г., в сила от 1.01.1971 г.) Когато по време на плаване на кораба е извършено престъпление по Наказателния кодекс на Република България, капитанът изпълнява функциите на орган на дознанието, ръководейки се от Наказателно-процесуалния кодекс и инструкция за провеждане на дознание на морските кораби, утвърдена от главния прокурор на Република България и министъра на транспорта и съобщенията.“ През 2020 г., със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на търговското корабоплаване (ДВ, бр. 108 от 22 декември 2020 г.), ал. 1 на чл. 90 е изменена по следния начин: „Когато по време на плаване на кораб е извършено престъпление по Наказателния кодекс, капитанът има право да задържи лицето, заподозряно в извършване на престъпление, до предаването му на компетентните органи в първото българско пристанище, в което пристигне корабът.“

27 Проект на ЗИД КТК, внесе в Народното събрание от Министерския съвет, със сигнатура № 002-01-37 от 14 август 2020 г.

на Закона за съдебната власт през 2009 г., с което следствието е включено в структурата на прокуратурата²⁸.

До този момент постепенно през годините все повече се ограничават делата, разследването по които се възлага на следователи²⁹, и съответно се разширява обхвата на делата, разследвани от органи на изпълнителната власт (разследващи полицаи, разследващи митнически инспектори, за кратък период разследващи агенти на ДАНС, и съответно полицейски и митнически органи).

28 Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, ДВ, бр. 33 от 30 април 2009 г. С тази промяна следствието престава да бъде отделна, независима структура в съдебната власт. Във връзка с искането на 49 народни представители за обявяване на съответните разпоредби на ЗСВ за противоконституционни, Конституционният съд в Решение № 5 от 2009 г. по конст. дело № 6 от 2009 г. (ДВ, бр. 55 от 17 юли 2009 г.) приема, че „Без съмнение следствената функция е компонент от същността на съдебната власт и съответно се упражнява от „следствени органи“, изрично предвидени в Конституцията. В глава шеста „Съдебна власт“ на Конституцията „следствени органи“ и „следователи“ се споменават в редица разпоредби. От тях единствената, която експлицитно урежда „следствените органи“, е тази на чл. 128: „Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени със закон.“ Систематически този текст е разположен след конституционните текстове за съда и прокуратурата, съдържащи принципна правна уредба на техни функции и структури. За разлика от тях обаче чл. 128 е много пестелив по отношение на следствените органи и не определя структурата им. Оттук следва заключението, че конституционният законодател съзнателно е оставил тези въпроси да се уреждат на законово ниво, към което препраща и чл. 133 от Конституцията. Това заключение намира опора и в стенографските протоколи на VII. Велико Народно събрание (162. заседание, 22 юни 1991 г.). Този специфичен законодателен подход, дискусиата в Комисията за изработване проект за Конституция на Република България (VII. ВНС, Стенографски протокол от 24 юни 1991 г.), както и цялостната конституционна уредба на съдебната власт водят до извода, че въпросът за организационната структура на следствените органи не е предмет на уредба в Конституцията; тя съдържа само функциите им. Оттук и обособеността на следствените органи в рамките на съдебната власт е по-малка, сравнено с тази на съда и прокуратурата. Допълнителен аргумент за това е чл. 129, ал. 2, който очевидно не равнопоставя длъжностите председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, от една страна, и директора на Националната следствена служба, от друга: първите три длъжности се заемат по особен ред, различен от този за другите магистрати - чрез назначаване от президента на Републиката по предложение на ВСС; този особен ред обаче не е предвиден за директора на НСЛС. Конституцията не си служи с обобщено понятие за обозначаването на следствените органи като структурно обособена система от органи. Заслужава отбелязване, че през изминалите години при действието на сегашната Конституция (1991 г. и измененията) се прилагаха законодателно уредени чрез ЗСВ и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) различни организационни модели - от силно централизирани, до обратния полюс - силно децентрализирани следствени органи“. Не може да не се съгласим с изводите на Конституционния съд, но въпрос на целесъобразност е конкретната законодателна уредба, доколкото моделът на развитие на следствието като самостоятелна структура в рамките на съдебната власт, независима от прокуратурата, гарантира и възможност за независимо разследване на висши прокурори, вкл. главния прокурор.

29 В тази връзка, относно „сатанизирането“ на следователите като въпрос на политика виж Доковска, Даниела. За мястото на прокуратурата и следствието в структурата на съдебната власт и нейното управление. – В: Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз. София, Център за изследване на демокрацията, 2005, с. 111.

Нуждата от рационално ползване на знанията и опыта на следователите обаче предизвиква промени в обратна посока³⁰, които отново са знак за непоследователност в законодателната дейност поради липсата на концептуална яснота.

Така, в периода 2010 – 2018 г., към първоначалната компетентност на следователите да разследват делата за престъпления от общ характер по чл. 95 - 110, чл. 357 - 360 и чл. 407 - 419 от Наказателния кодекс; за престъпления, извършени от лица с имунитет, членове на Министерския съвет или от държавни служители в Министерството на вътрешните работи и за престъпления, извършени в чужбина, се добавят поетапно редица нови случаи. През 2007 г.³¹ в правомощията на следователите е включено разследването по дела за престъпления, извършени от съдии, прокурори и следователи³² и от държавни служители в Държавна агенция „Национална сигурност“. През 2010 г.³³ е предвидена възможност на следователите да бъде възложено разследването и по дела с фактическа и правна сложност, възложени им от административния ръководител на съответната окръжна прокуратура.

30 Според данните от Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2021 г. „Преобладаващият дял – 97.1%, или 68 394 (73 061; 78 534) ДП са разследвани от разследващи полиции. Следователите са провели разследване по 1 740 (1 842; 2 013) ДП. Разследващите митнически инспектори са работили по 275 (255; 272) новообразувани дела, военните разследващи полиции в МО – по 139 (143; 172) ДП, а прокурори – по 45 (57; 69) новообразувани производства“. Сходни са данните и за 2020 г.: „Преобладаващият дял – 97.1% или 73 061 (78 534; 82 699) ДП са разследвани от разследващи полиции. Следователи са провели разследване по 1 842 (2 013; 2 295) ДП. Разследващите митнически инспектори са работили по 255 (272; 337) новообразувани дела, военните разследващи полиции в МО – по 143 (172; 175) ДП, а прокурори – по 57 (69; 80) новообразувани производства“, както и за 2019 г.: „Преобладаващият дял – 78 534 (82 699; 88 589) ДП са разследвани от разследващи полиции. Следователи са провели разследване по 2 013 (2 295; 2 053) ДП. Разследващите митнически инспектори са работили по 272 (337; 352) новообразувани дела, военните разследващи полиции в МО – по 172 (175; 202) ДП, а прокурори – по 69 (80; 97) новообразувани производства“.

31 Параграф 28 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, ДВ, бр. 109 от 20 декември 2007 г.

32 Във връзка с изричното включване на съдии, прокурори и следователи, трябва да се имат предвид и промените в Конституцията на Република България (ДВ, бр. 85 от 2003 г. и ДВ, бр. 12 от 2007 г.), с които имунитетът им се свежда само до функционален.

33 Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 32 от 2010 г., в сила от 28.05.2010 г. С това изменение се променя и наименованието на разследващите органи от „дознатели“ на „разследващи полиции“.

С приемането на нов състав на престъпление по чл. 419а от Наказателния кодекс през 2011 г.³⁴, той също е включен в компетентността на следователите. Впоследствие през 2011 г. в компетентността на следователите е включено и разследването на престъпления, извършени от служители на Агенция „Митници“ в качеството им на разследващи органи³⁵. Най-силно е разширяването на обхвата на компетентност на следователите през 2015 г.³⁶, когато в нея са включени и престъпленията по чл. 123, чл. 212, ал. 5, чл. 286 – 289, чл. 295, чл. 299, чл. 334, ал. 2, чл. 335, ал. 2, чл. 341а, чл. 341б, чл. 342, ал. 3 вр. с ал. 1, предложения първо, второ и четвърто, чл. 343, ал. 3 вр. с чл. 342, ал. 1, предложения първо, второ и четвърто, чл. 349а, чл. 353в, чл. 356г – 356к, както и тежките умишлени престъпления по глава втора, раздели I, IV, V и VIII от особената част на Наказателния кодекс, извършени от непълнолетни лица. Същевременно обхватът на компетентност на следователите е ограничен по отношение само на държавните служители по чл. 142 ал. 1, т. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи³⁷ и съответно по чл. 43, ал. 1, т. 1 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“³⁸. С § 65 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за

34 Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, ДВ, бр. 33 от 26 април 2011 г.:

„Чл. 419а. (Нов - ДВ, бр. 33 от 2011 г., в сила от 27.05.2011 г.) (1) Който по какъвто и да е начин оправдава, отрича или грубо омаловажава извършено престъпление против мира и човечеството и с това създаде опасност да се упражни насилие или да се създаде омраза срещу отделни лица или групи от хора, обединени по раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност, се наказва с лишаване от свобода от една до пет години.

(2) Който подбужда друго към престъпление по ал. 1, се наказва с лишаване от свобода до една година.“

35 Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 93 от 25 ноември 2011 г. Със същото изменение на НПК се регламентира и разследването от разследващи митнически инспектори и от митнически органи по дела за престъпления по чл. 234, 242, 242а и 251 от Наказателния кодекс.

36 Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 42 от 9 юни 2015 г. Със същото изменение изрично се предвижда разследването на престъпленията по чл. 334, ал. 2, чл. 335, ал. 2, чл. 341а, чл. 341б, чл. 342, ал. 3 вр. с ал. 1, предложения първо, второ и четвърто, чл. 343, ал. 3 вр. с чл. 342, ал. 1, предложения първо, второ и четвърто, чл. 349а, чл. 353в, чл. 356г – 356к от Наказателния кодекс да се извършва от следовател при Националната следствена служба, като е регламентирана и възможност главният прокурор или оправомощен от него заместник да възложи разследването и по други дела от компетентност на следователите да бъде извършено от следовател при Националната следствена служба.

37 Това са не всички държавни служители, а само полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението.

38 Държавните служители по Закона за ДАНС.

отнемане на незаконно придобито имущество³⁹ на следователите е възложено и разследването на дела за престъпления, извършени от органите по чл. 16, ал. 2 на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, както и за престъпления по чл. 201 – 205, 212, 212а, 219, 220, 224, 225б, 226, 250, 251, 253 – 253б, 254а, 254б, 256, 282 – 283а, 285, 287 – 289, 294, 295, 299, 301 – 307, 310, 311 и 313 от Наказателния кодекс, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности, съгласно Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

С изменението и допълнението на Закона за съдебната власт през 2022 г. (ДВ, бр. 32 от 26 април 2022 г.) се регламентират и разследващите органи по дела от компетентност на Европейската прокуратура, подсъдни на Софийския градски съд: следователите от Националната следствена служба, разследващите полицаи, определени със заповед на министъра на вътрешните работи, и разследващите митнически инспектори, определени със заповед на министъра на финансите по предложение на директора на Агенция „Митници“ (чл. 194а, ал. 2 НПК).

4. КАКВИ ДА БЪДАТ ПРАВОМОЩИЯТА НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ?

Регламентирането на различни по вид разследващи органи, които принадлежат към различни власти – изпълнителната и съдебната, поставя въпроса дали да бъдат идентични или различни техните правомощия. За разлика от отменения НПК, който установява различие в правомощията на следователите и дознателите⁴⁰, действащият НПК предвижда едни и същи правомощия за всички разследващи органи, които имат компетентност да извършват *цялостно разследване*⁴¹. При съпоставка с тях, ограничени правомощия имат само полицейските и митническите органи, за които по изключение се предвижда възможност да извършват само *отделни действия по разследване* – в случаите на чл. 212, ал. 2 НПК (съответно това правомощие имат и органите на военната полиция съгласно чл. 400 НПК), както и действия по разследване, които са им възложени от прокурор или разследващ орган, компетентен да извърши разследването по съответното дело (следовател, разследващ полицаи или разследващ митнически инспектор).

39 ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г.

40 Съгласно чл. 178, ал. 2 от отменения НПК (към момента на отмяната му), когато не е съгласен с постановленията и писмените указания на прокурора, следователят може да направи възражение пред по-горния прокурор – правомощие, с каквото не разполагат дознателите. През различните периоди от действието на отменения НПК разпоредбата има различно съдържание.

41 Относно липсата на различия в правомощията на различните разследващи органи виж и Чинова, Маргарита. За измененията и допълненията на НПК, свързани с разследващите органи, публикувани в ДВ, бр. 53 от 25 ноември 2011 г. – Теза, 2012, № 3, с. 85.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпросите за разпределението на компетентността по разследване и определянето на конкретните правомощия за отделните разследващи органи е тясно свързан и без съмнение предопределен от концептуалните разбирания за мястото и ролята на разследващите органи. От това зависят и редица други важни въпроси: каква процесуална форма ще се регламентира за отделните процесуални действия, вкл. във връзка с възможността за неформално поставяне на началото на наказателното производство и облекчаване на процесуалните форми за неговото извършване; какви да бъдат правомощията на прокурора в рамките на надзора, който осъществява в досъдебната фаза на процеса; да се допусне ли възможността за разпит на разследващите органи в съдебната фаза на процеса като свидетели относно извършените от тях действия по разследване; кои разследващи органи да извършват разследване по дела срещу непълнолетни обвиняеми и др. Отговорът на въпроса обаче дали законодателят има ясна концепция относно ролята и мястото на разследващите органи не изглежда еднозначен. В Концепцията за наказателна политика 2020 - 2025 г.⁴² се отбелязва, че „Трябва да се вземе предвид високата натовареност на разследващите органи и на органите на съдебната власт, доколкото към момента се наблюдава претрупване с дейности, които не би следвало да попадат в приложното поле на наказателния процес.“ Изрично се сочи, че е необходимо „да се предприемат мерки в посока на повишаване на специализацията и квалификацията на органите на досъдебното производство...“, както и че е наложително „да се разгледа и използването по оптимален начин на капацитета на следователите, вкл. чрез разширяването на обхвата на престъпленията, попадащи в тяхната компетентност съгласно Наказателно-процесуалния кодекс“. Трудностите да се постигне концептуална яснота относно разследващите органи са логични, доколкото липсват необходимите анализи, въпреки предвиждането им в Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система⁴³.

Като част от Стратегическа цел 4, Специфична цел 2, в стратегията са предвидени дейности, които са необходима предпоставка за приемането на стабилна и ефективна правна уредба: оценка на състоянието на досъдебното производство и органите с разследващи функции; изработване на цялостна интегрирана стратегия за развитие на органите с разследващи функции и обвързване на атестирането и кадровия процес на органите с разследващи функции с резултатите от наказателния процес. Тези дейности обаче се отчитат като такива в процес на изпълнение към края на 2022 г., а реален напредък по тяхното изпъл-

42 Приета с Решение № 318 на Министерския съвет от 11.05.2020 г. за одобряване на Концепция за наказателна политика за периода 2020 - 2025 г.

43 Приета с Решение № 825 на Министерския съвет от 18.12.2014 г. и одобрена с Решение на Народното събрание от 21.01.2015 г.

нение не се забелязва. По неясни причини, мярката от Стратегията с решаващо значение за наличието на последователност при законовите промени относно разследващите органи – 4.2.4. (Трайно решение за статуса на следствието, броя и натоварването на следователите на основата на новата Концепция за наказателна политика и Интегрираната стратегия за развитие на органите с разследващи функции), не е заложена в Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система⁴⁴, поради което за нея няма изрично предвидено финансиране, очаквани резултати, индикатори за изпълнение и отговорни институции. Това отново навежда на мисълта за липса на ясна законодателна концепция, която да гарантира стабилното и ефективно развитие на разследващите органи, без което е невъзможно осигуряването и на ефективното разследване по наказателни дела.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Вучков, Веселин. Досъдебното полицейско производство. Коментар на промените в Наказателно-процесуалния кодекс (ДВ, бр. 70 от 1999 г.). София, Феней, 1999;

Доковска, Даниела. За мястото на прокуратурата и следствието в структурата на съдебната власт и нейното управление. – В: Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз. София, Център за изследване на демокрацията, 2005;

Манев, Никола. Наказателнопроцесуално право. Ръководство за студенти. София, Сиела Норма АД, 2018;

Мишев, Вълчо и Каймеджиев, Христо. Организация на дознанието в органите на народната милиция. София, ВСШ „Г. Димитров“, 1983;

Чинова, Маргарита. За измененията и допълненията на НПК, свързани с разследващите органи, публикувани в ДВ, бр. 53 от 25 ноември 2011 г. – Теза, 2012, № 3.

Адрес за кореспонденция: e-mail: ekaterina.salkova@gmail.com

⁴⁴ Одобрена с Решение № 299 на Министерския съвет от 22.04.2016 г., актуализирана с Решение на Министерския съвет № 268 от 09 май 2019 г.



РИСКЪТ В ОБЩАТА СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА В СФЕРАТА НА СИГУРНОСТТА И НОРМАТИВНАТА БАЗА НА МВР

ГЛ.АС. Д-Р РАДА СМЕДОВСКА-ТОНЕВА

THE CONCEPT OF RISK IN THE GENERAL SECURITY STRATEGIES AND NORMATIVE BASE OF THE MINISTRY OF INTERIOR

DOCTOR OF SOCIOLOGY, ASSIST. PROF. RADA SMEDOVSKA-TONEVA

АНОТАЦИЯ: *Съвременните политики за сигурност поставят сериозен акцент върху рисковото мислене, макар и рисковата проблематика да е сравнително ново явление. Самото понятие риск постепенно се оформя като самостоятелна категория и започва да се разграничава от сходни на него като заплаха, опасност, несигурност и пр. Затова и по-голямата част от държавите го инкорпорират в дискурса относно сигурността и имплантират в съответните стратегически и нормативни документи. На фона на тази тенденция, текстът проследява начина, по който понятието риск, неговото идентифициране, политиките и управлението му проникват и присъстват в общата стратегическа рамка по отношение на сектора за сигурност, както и в нормативната база на Министерство на вътрешните работи в периода 1998-2021г. До каква степен тя намира отражение в конкретните действия на министерството, наблюдават ли се съответствия или разминавания. Проследяват се политиките за сигурност, разработвани и прилагани от страна на МВР през призмата на неговата практика в областта на риска и неговата редукция.*

КЛЮЧОВИ ДУМИ: *риск, заплаха, стратегии, политики за сигурност, управление на рискове*

ABSTRACT: *The contemporary security policies accentuate strongly on the notion of risk, although the risk problematic is a relatively new phenomenon. The concept of risk develops gradually as an independent category and begins to be separated from similar notions such as threat, danger, insecurity etc. That is why most of the countries incorporate it in the security discourse and implant it in the strategic and relevant legal documents. Following this tendency, the text examines the way the notion of risk, its identification, reduction and management are integrated in the general strategic and normative base of the security sector in Bulgaria, as well as in the different norms related to the Ministry of Interior during the period 1998-2021. To what extent it reflects the practice of the Ministry, are there any accordances or differences? The text analyses the risk management practices in the security policies developed by the Ministry of Interior.*

KEYWORDS: *risk, danger, strategies, security policies, risk management*

1. УВОД

Рисковата проблематика в сферата на сигурността е сравнително ново явление. След средата на 70-те години на миналия век тематично се развива и т.нар. социология на риска. Нейният подем се дължи основно на автори като Улрих Бек, неговия сподвижник Антъни Гидънс и немския социолог Никлас Луман. Постепенно рискът се оформя като самостоятелно понятие и започва да се разграничава от други сходни на него като несигурност/неопределеност, опасност, заплаха, предпазливост и др. От своя страна политиките за сигурност също претърпяват трансформация. Според някои автори, **промените** след края на Студената война по отношение на основните идеи за политиките за сигурност могат да бъдат описани като промяна, в която ялната и еднозначна представа за директна заплаха се измества от широката представа за многообразие от рискове.¹

Оттам насетне вече се предполага, че всяка една съвременна политика за сигурност следва да се развива около рисковата проблематика и работата с различните видове рискове. По-голямата част от европейските държави следват това правило и ориентират концепциите и стратегиите си за сигурност около него. Кои са основните рискове, как се идентифицират, какви политики следва да се предприемат и пр. са въпроси, с които се сблъсква всяка една институция в сектора за сигурност. През 2020г. пандемията от COVID-19 по уникален начин демонстрира важността и смисъла на политиките, свързани с управлението и редукцията на рисковете.

1 Попов, Ст., (2022). Риск. Концептуална рамка. Нов български университет. София.

Що се отнася до България, държавата за първи път поставя акцент върху въпросите за сигурността след промените в края на 90-те години и приемането на Концепцията за национална сигурност от 1998г. Оттогава насам се предполага, че темите, посветени на риска и начините за тяхното управление са имали достатъчно време да бъдат развити в политическия и експертен дискурс и вкарани в съответните нормативни и стратегически документи.

След политическите промени в края на 80-те години, подобно на други комунистически държави, българските институции в тази сфера се реструктурират и преизграждат. Приемат се изцяло нови закони и стратегически документи. Въпреки това за дълъг период от време този сектор остава един от най-нереформираните. В продължение на години една част от службите действат в т.нар. правен вакуум. Дори и по време на предприсъединителния период към ЕС секторът остава незасегнат.² Едва през 2008 г., когато се създава ДАНС, може да се говори за начало на реформа, като до този момент това е един от малкото опити за реструктуриране на службите за сигурност. През 2015 г. за кратък период от време се приема пакет от четири изцяло нови закона, регулиращи сектора. Дотогава са извършени множество опити за реформа, всеки от които със собствена визия. Но липсата на политически консенсус и на цялостни и завършени реформаторски действия остава един от големите недостатъци в тази област.

Настоящият текст няма за цел да представи развитието на научния дискурс по отношение на риска, тъй като това е обширна тема, изискваща самостоятелна разработка. Идеята е по-скоро да направи преглед и оценка на начина, по който понятието риск, неговото идентифициране, политиките и управлението му проникват и присъстват в общата стратегическа рамка по отношение на сектора за сигурност, както и в нормативната база на Министерство на вътрешните работи в периода 1998-2021г. До каква степен тя намира отражение в конкретните действия на министерството, наблюдават ли се съответствия или разминавания. Проследяват се политиките за сигурност, разработвани и прилагани от страна на МВР през призмата на неговата практика в областта на риска и неговата редукция. За целта текстът използва следната дефиниция: *Риск* е вероятността от протичане на неблагоприятно събитие или процес, свързани пряко или косвено с човешка дейност, която подлежи на рационализация и управление³.

2 Вучков, В. Понятията „обществен ред“ и „национална сигурност“ в контекста на българската конституция. – Право, политика, администрация, том 7, бр. 1, 2020, Правно-исторически факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“.

3 Попов, Ст. (2022), Риск. Концептуална рамка. Нов български университет.

2. „РИСКЪТ“ В ОБЩАТА СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА В СФЕРАТА НА СИГУРНОСТТА

Първият стратегически документ в сферата на сигурността е Концепцията за национална сигурност от 1998 г. Тя определя основните ценностни правила, принципи и цели в областта. Не е учудващо обаче, че тя е най-слабо развита по отношение на темата за рисковете. Това е така, защото рисковата парадигма все още не е достатъчно добре навлязла в българския контекст, поради което в нея се наблюдава смесване на различните понятия и не се прави особено разграничение между рискове, заплахи и опасности.

Следващите стратегически документи бележат развитие и рисковата тематика започва постепенно да навлиза в този тип дискурс. В документа от 2011 г. основните/традиционните рискове и заплахи са отчетливо идентифицирани - тероризъм, организирана престъпност, миграционен натиск, атаки срещу киберпрестъпността, енергийна сигурност, екология и други. За сметка на това обаче предвидените действия са насочени много повече към защита чрез противодействие, отколкото към превенция и редуциране. Стратегията вкарва и компонент за управление на кризи и за ранно предупреждение, а за разузнавателната общност е посочено, че извършва информационна и аналитична дейност с цел оценка на рисковете и заплахите. Актуализираната през 2018г. стратегия запазва този подход и рискът присъства терминологично, но прави впечатление, че в отделните разпоредби рисковете и заплахите в повечето случаи вървят паралелно с кризи, бедствия, аварии и катастрофи.

Всъщност един от първите опити на законово ниво да се регламентира понятието риск се осъществява със Закона за управление при кризи от 2005г.⁴ Той е разработен в контекста на приемането на България в НАТО, като методически работата по него се ръководи от Министерството на отбраната. „Риск“ се дефинира като вероятността за настъпване в определен период от време на прогнозирано събитие, оказващо негативно въздействие върху населението, територията, околната среда, културните и материалните ценности.⁵

Законът пояснява и в какво се състои оценката на риска – „процес, използван за определяне на приоритетите в управлението на риска чрез оценяване и сравняване на нивото на риска спрямо предварително определени стандарти, целево (приемливо) ниво на риска или други критерии“. Тези дефиниции обаче не съществуват задълго – отменени са още през 2006 г. с приемането на Закона

4 Обн., ДВ, бр. 19 от 1.03.2005 г. Правилник за неговото приложение не се приема.

5 § 1. от Закон за управление при кризи, отм. 2006 г.

за защита при бедствия и аварии, без да бъдат възпроизведени или актуализирани⁶. За сметка на това новият закон включва определение за „риск от бедствие“ – потенциалните загуби при бедствие, които могат да възникнат за дадена общност, включващи живота, здравния статус, поминъка, активите и услугите, в определен период от време.⁷

През пролетта на 2009 г. с преходните и заключителни разпоредби на новия Закон за отбраната и въоръжените сили без предварителен обществен дебат и без наличието на аргументи Законът за управление при кризи е отменен. Материята е вкарана в Закона за управление и защита на системата за национална сигурност, но е твърде оскъдно регламентирана. Кризата е определена като „събитие, което нарушава състоянието на национална сигурност в резултат на целенасочени действия или бездействия на лица, групи или организации. Дефиницията се различава от предишната, но не е по-ясна. Остава неразбираемо за кризи от какъв характер става дума. Не е изяснен и въпросът кой е отговорен за дефинирането на мерките в случай на криза. Разпоредбите по-скоро маркират материята, без да я конкретизират.

През годините са правени много опити за реформа в сектора за сигурност, но до обща регламентация се стига едва през 2015 г., когато са приети едновременно няколко закона за отделни институции в сферата на сигурността – Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, за Държавна агенция „Разузнаване“, за Военното разузнаване и за НСО.

В Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност се посочва, че националната сигурност предполага ранно предупреждение за възникване на рискове, недопускане, намаляване и предотвратяване на рисковете, както и противодействие на заплахи и посегателства.⁸ За първи път нормативната база въвежда дефиниция на понятието „риск за националната сигурност“ – вероятността за промяна в средата за сигурност, породена от съзнателно действие или бездействие, която може да доведе до нарушаване на състоянието на националната сигурност. „Заплаха за националната сигурност“ е съвкупност от условия и фактори, които непосредствено водят до процеси или събития, нарушаващи състоянието на националната сигурност на Република България.

6 Реформата цели разделяне на функцията „гражданска защита“ от дейностите на МВР и създадената през 2008 г. Държавна агенция „Национална сигурност“.

7 § 1, т. 13 от ЗЗБ, ДВ, бр. 80 от 2011 г.

8 Чл. 3, ал. 2 от Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

Парламентарните дебати по тези закони протичат бързо, без особено сериозно и задълбочено обсъждане. Набляга се най-вече на факта, че това са дългоочаквани законопроекти. Изтъкват се предимствата на закона в няколко посоки: уеднаквяването на дефиницията за национална сигурност (до този момент – едно е определението в закона за класифицирана информация, едно в закона за ДАНС), законовото укрепване на Съвета по сигурността, утвърждаващ се като координиращ и консултативен център за планиране и провеждане на политиката на национална сигурност, въвеждането на парламентарен контрол и др. Амбицията на законодателя се свежда до това да се създаде преди всичко рамков закон, който да систематизира всички понятия и да координира отделните структури в системата за национална сигурност. Отчита се необходимостта от приемане на нормативна база, която да посреща рисковете и заплахите за държавата, но дебат относно това какво е рискът и каква следва да е системата за неговото управление, отсъства. Законовите разпоредби са по-скоро защитно ориентирани за сметка на превантивния елемент (още от самото заглавие). Т.е. съвременното схващане за управление на риска е пренебрегнато.

3. КАК СЕ ПОЗИЦИОНИРА МВР В КОНТЕКСТА НА РИСКОВАТА ПРОБЛЕМАТИКА?

МВР е може би институцията в сферата на сигурността, чиято законова основа е най-често реформираната от 1998 г. насам. Може да се каже, че по отношение на понятията риск и управление на риска тя не претърпява особено развитие. Основната дейност на Министерството е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред и пожарна безопасност и защита на населението. Оперативно-издирвателната дейност има за цел да противодейства на престъпността и заплахите за националната сигурност и да съдейства за опазване на обществения ред. Отчетната документация на МВР сочи, че в процеса на работа ведомството постепенно започва да използва нов подход за повишаване ефективността от дейността на своите структури, който се изразява в постоянен анализ на рисковете и заплахите за сигурността на обществото.⁹ Практическата дейност на МВР се придържа към рисковете и заплахите за националната сигурност, дефинирани в стратегическите документи. Затова и в годишните отчетни доклади¹⁰ на Министерството се отчитат традиционните рискове и заплахи за страната, които влизат в неговите сфери на действие – тероризъм,

9 Публичен отчет на МВР от 2011 г.

10 Публичността и отчетността на МВР е доста ограничена – на интернет страницата на министерството могат да бъдат открити годишните доклади от 2015 г. насам.

миграционен натиск, различни вътрешни аспекти на сигурността (негативни демографски тенденции, отпадане на деца и младежи от образователната система и др.). По отношение на миграционните политики през 2017 г. МВР участва в Национален оперативен щаб за овладяване на рисковете и заплахите, възникнали вследствие на увеличения миграционен натиск по границите на страната. То е отговорно за прилагането на засилените мерки за охрана на българо-турската граница. Темата за миграцията периодично излиза в политическия дневен ред. От началото на тази година правителствените изказвания например правят опит да внушат, че миграционният натиск е „страховит“, използват се изрази като „нападат ни отвсякъде – Гърция, Турция“¹¹. Статистическите данни на МВР обаче не показват това – действително от началото на годината има увеличение на задържани мигранти, търсещи закрила. Според данните задържаните са 888 души¹², като най-малко от тях са при опит да влязат в страната (за същия период за 2020 г. те са били 199). Експерти обаче определят подобни изказвания като спекулативни. От една страна, защото не е ясно каква би била политиката на Турция в това отношение. От друга, трудно би могло да се достигне до нивата на незаконната миграция от 2013–2016 г., когато тя е значително по-висока. Трето, смята се, че България има репутация по-скоро на враждебна към бежанците държава.¹³

По отношение на тероризма – в отговор на нарастващата заплаха от тероризъм МВР отчита реализирането на адекватна политика за превенция и противодействие. В координация с другите служби ведомството участва в разработването на механизми и индикатори за идентифициране, наблюдение и оценка на рисковете, минимизиране и/или ликвидиране на последствията от терористични актове и тяхното предотвратяване, пресичане, разкриване и разследване. МВР работи целенасочено за предотвратяване и противодействие на организираната престъпност, за ограничаване на заплахите и негативното въздействие върху средата за сигурност.

Според официалните статистики на институциите, вкл. и на МВР, през последните години се наблюдава спад на престъпността. Тук, разбира се, трябва да се отчитат и проблемите около високите нива на нерегистрирана и латентна престъпност. За 2020 г. тази тенденция е валидна и за голяма част от европейските държави, което обаче изцяло е свързано с ограниченията около пандемията от

11 Изказване на премиера Бойко Борисов от 4 май 2021 г.

12 МВР, Седмична информация относно миграционната обстановка в Република България за периода от 19.04.2021 г. до 25.04.2021 г., https://www.mvr.bg/docs/default-source/planiraneotchetnost/spravka-26-04-2021_internet.pdf?sfvrsn=492a2d9_2.

13 Колко страховит е миграционният натиск по границите, https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2021/05/07/4206092_kolko_strahovit_e_migrantskiiat_natisk_po_granците

COVID-19, наложени във всички сфери на обществения живот, както и на засиления институционален контрол. Така на практика излиза, че рискът от престъпността е донякъде редуциран, но не става ясно на какво се дължи това. Именно тук предстои да се види как Министерството анализира и управлява този риск, защото регистрираният спад на престъпността може да се определи като възможно „затишие пред буря“ – острата икономическа криза, както и фактът, че пандемията принуждава голяма част от икономическите емигранти да се завърнат на българска територия, вероятно ще окажат влияние.

Политиките за намаляване на риска от бедствия също е основна сфера на МВР чрез специализираната структура, която осъществява защита при бедствия, аварии и извънредни ситуации. Нормативната уредба в тази област е многообразна, повече от 40 закона имат разпоредби, относими към темата. А правомощия по разработване на политиката за намаляване на риска от бедствия осъществяват множество органи на национално, областно и общинско ниво. Експертни анализи посочват, че тази съвкупност от институции и консултативни структури създава сама по себе си риск от недостатъчна ефективност на процеса (вкл. поради недостатъчна координация, ангажираност и липса на пряка отговорност). Нормативната политика се оценява положително, тъй като тя обхваща всички фази на цикъла за управление при бедствия – превенцията, готовността, реагирането и възстановяването. Посочва се обаче, че въпреки законовата регламентация, която поставя важен фокус върху оценка на риска и превенцията – все още дейностите по места са свързани основно с възстановителни работи вследствие на реално настъпване на определени събития и причинени щети. Все още липсва ясно осъзнаване на важността от навременното прилагане на комплекс от превантивни мерки на всички нива и от всички участници в политиката. Въпреки наличието на нормативни изисквания по отношение на превенцията те невинаги се прилагат адекватно. С оглед на това се препоръчва да се постави акцент върху оценката на риска и превенцията, които в дългосрочен план ще подпомогнат намаляването на загубите, обхвата и размера на причинените щети.¹⁴

Отчетността на МВР значително се подобрява през годините. Пропуск на този вид документи обаче е, че повече изглеждат като констатация на определени проблеми, липсва оценката на рисковете и какви конкретни действия се предприемат за тяхното минимизиране. Вследствие на това изглежда, че заключения за управлението на рисковите процеси се правят и отразяват повече през статистическите данни, отколкото през разработването на конкретни планове, които да описват съответните рискове и да предвиждат мерки за тяхното редуциране или преодоляване на последствията.

14 Доклад от изпълнението на етап 2 – провеждане на пилотен функционален анализ на хоризонтална политика за намаляване на риска от бедствия.

МВР разполага с разработени стратегически документи, които описват целите на Министерството (от 2015 г. насам). По съдържание те са сравнително идентични и се въртят около дейността по предотвратяване на различни видове престъпления. Рисковата тематика и управлението на риска са слабо засегнати, акцентът е поставен върху противодействието на конвенционалната и организираната престъпност (трафик на хора, на наркотици, контрабанда, киберсигурност), на незаконната миграция, повишаване на способностите за осигуряване на защита на населението и инфраструктурата при пожари, бедствия и други извънредни ситуации и др. От 2020 г. се наблюдава известна промяна, тъй като се вкарва и компонент „проактивни и превантивни действия срещу конвенционалната престъпност и опазването на обществения ред, като се набляга на дейността по ежемесечен мониторинг на средата за сигурност и по линия на определен тип престъпления“. Разработването на подобни институционални стратегически документи може да бъде окачествено като положителна стъпка, тъй като дефинирането на целите на една структура е една от отправните точки в управлението на риска. Но поставянето на определени цели изисква и определянето на рисковете, които се крият зад постигането на тези цели. Пропуск на тези стратегически документи на МВР е, че не съдържат подобен компонент, т.е. какви са рисковете, които могат да възникнат при постигането на конкретните цели, каква е степента на тяхната допустимост или недопустимост и как следва да бъдат преодолени.

Управлението на риска следва да осигури ефективното функциониране на дадена структура или организация в условията на рискове или неопределености. С оглед на това в МВР е институционализирано звено за вътрешен одит, което идентифицира и оценява рисковете във ведомството, оценява адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол в МВР по отношение на идентифицирането, оценяването и управлението на риска от ръководството на МВР. На интернет страницата на МВР не може да бъде открита Стратегия за управление на риска. Намират се отделни стратегии за управление на риска и риск-регистри на областни дирекции (Ловеч, Кюстендил), Главна дирекция „Пожарна безопасност“. Построени са по стандартна методология и са идентични по съдържание и структура. Дефинират риска като „вероятността от настъпването на събитие, което може да окаже негативно влияние върху дейността на Дирекцията, поради което е необходимо неговото управление. Управлението на рисковете е цялостен процес по идентифициране, оценяване и контролиране на събития или ситуации, които могат да повлияят отрицателно върху постигане на целите и въвеждането на необходимите контролни действия, с цел ограничаване на рисковете до едно приемливо равнище“¹⁵.

15 От стратегията на ОДМВР-Ловеч от 2020 г.

На базата на анализа на рисковете те са: стратегически, оперативен, риск за репутацията, правен, договорен, финансов, управленски риск, технологичен, екологичен, здравен. Високи рискове, които имат влияние върху постигането на целите на структурата, са: „1. Увеличение на конвенционалната престъпност вследствие на акумулирана безработица и обезлюдяване на отделни райони. 2. Възникване на непредвидени технологични проблеми с автоматизираните информационни системи на дирекцията, спиране подаването на ел. захранване и др. 3. Здравен риск за служителите при изпълнение на мерките за ограничаване разпространението на COVID-19”.

Прави впечатление, че повечето от присъщите рискове, дефинирани в тези стратегии за управление на риска, са по-скоро външни за организацията, възникнали от външни за нея фактори. Не се обръща внимание на уязвимостта на самата структура, т.е. какви са рисковете, които биха могли да възникнат вътре в нея. Липсват рискове от типа на нарушаване на правни и етични норми, риск от криминализация на служителите на структурата, риск от политизация, коруптиране и др.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съвременното схващане относно работата по идентификация, анализ, оценка на публичните рискове е насочено към определяне на политики за редукция на рисковете за дадени събития и процеси. В България, стратегическата и по-голямата част от нормативната база, институционализираща сектора за сигурност, не дава ясна представа за процеса на управление на рисковете. По отношение на MBP възможно е да съществуват някакви вътрешни правила относно идентификация, анализ, оценка, реакция и наблюдение на риска, но от публично достъпната документация и действията на министерството това не става ясно. Подобно на нормативната и стратегическата база, в практиката се наблюдава смесване на понятията риск и заплаха. В почти всички случаи те вървят паралелно. А що се отнася до сектора за сигурност, определянето на риск или заплаха е от съществено значение за ефективността на действията. От това зависи какво би следвало да е поведението на съответната институция и какви мерки би предприела. При риска има повече хипотетичност и вероятността нежеланите събития да се случат е отдалечена в бъдещето. Затова той изисква използването на комплекс от мерки в различни сфери и от различни институции, като в по-голямата си част те следва да са превантивни с цел осигуряване на защитата много преди вероятната реализация на риска. При заплахата опасността е предстояща и по-осезаема, затова и действията обикновено са мигновени, насочени повече към нейното противо-

действие. Ако се разсъждава в тази посока, то може да се каже, че в дейността на институциите за сигурност, и в частност на МВР, се създава усещането, че риск и заплахата се използват по-скоро като взаимнозаменяеми и се говори повече за заплахи, отколкото за рискове – миграционни процеси, тероризъм, организирана престъпност, корупционни прояви на висши кадри, радикализация и т.н.

Един много важен компонент от управлението на риска отсъства в дейността на министерството, а и като цяло в спектъра от институциите за сигурност, а именно информираността на обществото. Липсва разработена типология на основните за страната рискове и съществени характеристики за всеки един от тях, която да е достъпна за обществеността. Това не дава възможност на обществото да се запознае с характерните за страната ни рискове, а без тази стъпка, развитието на културата на рисковото мислене остава мисия невъзможна.

**Текстът е в рамките на проект „Личностни и институционални стратегии за превенция и управление на рискове: специфики и детерминанти“, финансиран от ФНИ.*

БИБЛИОГРАФИЯ

Вучков, В. Понятията „обществен ред“ и „национална сигурност“ в контекста на българската конституция. Право, политика, администрация, том 7, бр. 1, 2020, Правно-исторически факултет на ЮЗУ „Неофит Рилски“.

Георгиев, Ю. Управление на риска в сигурността. С., Изток-Запад, 2015

Йончев, Д. В търсене на сигурността. С., Изток-Запад, 2014

Попов, Ст. Риск. Концептуална рамка. С., Нов български университет, 2022

Слатински, Н. Рискът: новото име на сигурността. С., Изток-Запад, 2019





ЕКСПЕРТИТЕ ОТ НАЦИОНАЛНИЯ ИНСТИТУТ ПО КРИМИНАЛИСТИКА: УСЛОВИЯ НА ТРУД И „НЕОСНОВАТЕЛНО ОБОГАТЯВАНЕ“

Д-Р АЛБЕНА ПРЕДОЕВА

EXPERTS FROM THE NATIONAL INSTITUTE OF FORENSIC SCIENCE: WORKING CONDITIONS AND „UNJUST ENRICHMENT“

ALBENA PREDOEVA, PHD

ABSTRACT: *The National Institute of Forensic Science (NIFS) has been operating within the Ministry of Interior since 1968 and it can be categorically stated that at the present moment expert and research activities are carried out only at NIFS, without which most of the activities of the Ministry of the Interior are impossible.*

Regardless of the undeniable importance of NIFS, the building that houses the Institute is permanently and irreversibly depreciated. The main problem with the building is the structure which is mainly made of asbestos panels and boards.

In 2020 NIFS employees working under these conditions, appearing as experts in court hearings, were filed lawsuits against by the Ministry of the Interior under art. 59 of the Obligations and Contracts Act. The cases are about sums received by the experts in the period January 2016 - June 2017 as fees for appearing and defending expert opinions in court sessions. The rewards are awarded by name with the designations of judicial panels from all over the country. The case is only related to employees of the National Institute of Forensic Science, regardless of the fact that there are hundreds of employees within the Ministry of Interior who prepare expert opinions and appear as experts in court hearings.

KEYWORDS: *criminalistics specialists; asbestos panels; fees for appearing and defending expertise in court hearings.*

В Министерство на вътрешните работи от 1968 г. функционира Национален институт по криминалистика (НИК), като категорично може да се заяви, че към настоящия момент единствено в НИК се извършва експертна и изследователска дейност, без която повечето дейности на Министерството на вътрешните работи (МВР) са невъзможни, подготвят се експерти за различните структурни звена на МВР и се разработват нови методи за откриване и изследване на следи и веществени доказателства.

Независимо от неоспоримата значимост на НИК, сградата, в която се помещава института е трайно и необратимо амортизирана (снимка 1). Основният проблем на сградата е конструкцията, която е изградена основно от азбестови панели и плоскости.

На 07.03.2017 г. служители на НИК извършват оглед на сградата и установяват, че в цялата сграда стените и таванните плоскости са с нарушена цялост. По всички азбестови стени се наблюдават множество дупки, цепнатини, разрушени парчета, а плоскостите по тавана са изцяло изпочупени. С цел установяване вида на азбеста, служителите изземат проби от преградните стени и таванни плоскости, които се изпращат за анализ в Института по минералогия и кристалография при БАН. В резултат на анализите е издаден протокол от БАН, от който е видно, че в конструктивните елементи на института е вложен азбест тип хризотил (бял азбест), който е доказано, че причинява малигнен мезотелиом на плеврата (ММП) – злокачествен тумор на белите дробове.

Съгласно изготвения от Националния център по обществено здраве и анализи, Национален азбестов профил на България (ISBN 978-954-8404-30-3), азбестът, освен гореспоменатия малигнен мезотелиом на плеврата, води до редица други заболявания: азбестоза, плеврални плаки, плеврит, рак на ларинкса, рак на яйчниците, рак на стомашно-чревния тракт.



Снимка 1.
Сградата, в която към
момента се помещава
Националния институт
по криминалистика.

В публикувания Национален азбестов профил на България е посочено, че в риск от експозиция на азбест са не само пряко извършващите дейности с азбест, но и персонал, подложен на емисии на азбестови влакна от не капсулирани азбест съдържащи материали, изграждащи обществени сгради и/или неправилно съхранявани отпадъци от азбест съдържащи материали. Както бе подчертано по-горе, част от конструктивните елементи на сградата на НИК са с нарушена цялост, т.е. те не са капсулирани и следователно служителите от института с години са подложени на възможни азбестови емисии.

Наличието на азбестови влакна във въздуха на работните места в сградата на НИК е доказано и с измервания, проведени от акредитирана лаборатория към Столична районна здравна инспекция. Резултатите от тях, приложени към Сертификат за контрол № 170880 от 07.06.2017 г., показват наличие на азбестови влакна в помещенията на сградата, в които служителите изпълняват задълженията си при пълен осем часов работен ден. Дадено е заключение, че установените стойности са под граничната съгласно Наредба № 9 за защита на работещите от рискове, свързани с експозиция на азбест при работа. При отговор от Министерство на здравеопазването до Синдикална федерация на служителите в МВР (СФСМВР) се коментира, че Наредба № 9 регламентира основните моменти касаещи професионалната експозиция, а граничната стойност ($0,1 \text{ вл/см}^3$), определена в чл. 19 от наредбата, се отнася само до експозицията на работници, пряко заети с дейностите, при които се отделят или има вероятност да се отделят азбестови влакна във въздуха. В отговора, подписан от заместник министъра на здравеопазването Светлана Йорданова, е посочено, че „съгласно добрите практики в света като критерий за чистотата на въздуха по отношение на азбестови влакна в затворени помещения преди, по време и след приключване на дейностите с азбестосъдържащи материали е прието използването на индикатор за чистота ($0,001 \text{ вл/см}^3$)”. Написаното в отговора противоречи на посоченото в Директива № 1999/77/ЕО, че „все още не е установено прагово равнище на експозиция, под което хризотилният азбест не създава канцерогенни рискове”.

Това е в нарушение не само на резолюция (P7_TA (2013) 0093) от 2013 г. на Европейския парламент относно свързаните с азбест заплахи за здравето на работното място и перспективите за премахване на всички съществуващ азбест, но и на Становище (CCMI/130) от 2015 г. на Европейския икономически и социален комитет относно „Премахване на азбеста в ЕС”.

Следва да се обърне внимание, че по отношение на материала, от който е изградена сградата на института, както и относно микроклимата в нея, СФСМВР е подавала нееднократно сигнали, както до ръководството на Министерството на вътрешните работи, така и до компетентните в Държавата органи за контрол, но проблемът все още не е решен.

С писмо на Управителния съвет на СФСМВР, през 2017 г., е подаден сигнал до изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, относно натрупаните сериозни нарушения на правилата за здравословни и безопасни условия на труд, при които работят служителите на НИК. В полученият отговор се казва, че са регистрирани редица нарушения на трудовото законодателство, като за предотвратяване и отстраняване на вредните от тях последици, контролните органи са наложили на работодателя принудителни мерки във вид на задължителни за изпълнения предписания по глава 19 от Кодекса на труда. Към момента са отстранени единствено нарушенията, касаещи издаването на документи, инструкции и други бланки. Остават неотстранени предписанията, касаещи състоянието на сградата и лошите условия на труд, които тя предоставя на служителите. В продължение на тази проверка са сезирани органите за противопожарна защита – Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“. В техният отговор до СФСМВР е посочено, че нарушенията на правилата и нормите на пожарна безопасност са констатирани и нанесени в протокол от извършено през м. юни 2017 г. полицейско охранително обследване на сградата на НИК. До момента, от отговорните лица, не са предприети действия за тяхното отстраняване.

Служители на института, членове на синдикалното дружество на СФСМВР в НИК, представят проблема със сградата, в която работят, на организирани от СФСМВР протести от 2017 г. до момента (снимка 2).



Снимка 2. Участие на служители на НИК в организиран от СФСМВР протест на 05.07.2017 г.

На 15.08.2017 г., НИК е посетен от министъра на вътрешните работи. Проведен е разговор със служителите, касаещ техните служебни правоотношения. Относно проблема със сградата, ръководството на ведомството е отбелязало, че проблемът с азбеста е преекспониран. Въпреки това са предприети и обсъдени действия свързани с преместването на института в сградата на бившия Институт за специална техника (ИСТ), като за целта е разработена пътна карта за преместването на НИК с краен срок началото на 2022 г.

Към настоящия момент (ноември 2022 г.) сроковете, заложиени в пътната карта, не са спазени и са в просрочие. Единствено е изготвен проект от фирма „Александров-архитекти“ ЕООД по изпълнение на обществена поръчка с предмет „Изготвяне на инвестиционен работен проект и упражняване на авторски надзор за обект: „Преустройство на част от сградата на ИСТ-МВ за нуждите на НИК-МВР и основен ремонт на лабораторията по „Специална физико-химия на СОБТ“. Все още от Дирекция „Управление на собствеността и социални дейности“ към МВР не е издадено разрешително за ремонт на определената за преместване на НИК сграда.

Всичко изложено до тук показва, че МВР не е осигурило безопасни и здравословни условия на труд на служителите от НИК-МВР. С решение на Общото събрание на синдикалното дружество на СФСМВР при НИК се провеждат консултации с адвокат относно възможността за завеждане на съдебно дело срещу МВР за бездействие и възможно увреждане на здравето на служителите.

Някой от ръководството на министерството решава, че условията на труд не са достатъчно наказание за служителите на НИК и се инициира кампания за „неоснователно обогатяване“ на специалистите за сметка на МВР.

През 2017 г., Дирекция „Инспекторат“ при МВР, извършва проверка единствено в НИК-МВР, относно прилагането на Наредба № 2 за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица (обн. ДВ бр. 50 от 3 Юли 2015 г., изм. ДВ бр. 28 от 8 Април 2016 г.). Заключение от проверката е, че служителите на НИК, „неоснователно са се обогатили“ за сметка на МВР, като лично са получавали присъдени им с определения на съдебни състави средства за явяване и защита на експертизи в съдебни заседания. Според проверяващите средствата са дължими на МВР (снимка 3).

Претендираните от министерството суми нямат нищо общо с направените от МВР разходи за труд, консумативи и режимни при изготвянето на експертизи в лабораториите на НИК-МВР. Съгласно заповеди на министъра на вътрешните работи, експертите които работят по назначени експертизи, изготвят сметка-образец, която заедно с експертизата се изпраща на възложителя, който трябва да

я изплати на МВР. По този начин в бюджета на МВР се връщат разходите направени за извършване на експертизите в НИК.



Снимка 3. Виждане на МВР по отношение на възнагражденията, присъдени от съдебни състави на служители на МВР – вещи лица, за явяване и защита на експертизи в съдебни заседания.

Получените от експертите суми, през периода януари 2016 г. – юни 2017 г., които се твърди, че са дължими на МВР са възнаграждения за явяване и защита на експертизи в съдебни заседания, присъдени поименно на служителите в качеството им на вещи лица, с определения на стотици съдебни състави, съгласно чл. 21 от действащата към момента на получаване на сумите Наредба №2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица (обн. ДВ бр. 50 от 3 Юли 2015 г., изм. ДВ бр. 28 от 8 Април 2016 г.). Необходимо е да се направи уточнението, че съгласно Конституцията на Република България съдебната власт е независима, като при осъществяване на своите функции съдиите се подчиняват само на закона. Предвид това, възможно ли е стотици български съдии да са участвали в осъществяването на елементи от фактическия състав на неоснователното обогатяване – чл. 59 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)?

През 2018 г., по предложение на МВР е извършена промяна на Наредба № 2 от 2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица (ДВ 82, от 5.10.2018 г.), с която възнаграждението за явяване и защита на експертиза в съдебно заседание се изплаща на МВР, а не на вещото лице, поради становище, което е застъпено и в доклада на Дирекция „Инспекторат“, че това се явява част от служебните задължения на служителите. Възниква въпросът, с какво служителите на МВР, които са в служебни правоотношения по ЗМВР и ЗДСл и се явяват като вещи лица пред съд, се различават от други вещи лица, които имат служебни правоотношения по специални закони (например служители на Прокуратурата на

Република България, Агенцията по вписванията, Агенция Митници, Министерство на отбраната и др.), за които присъденото в съдебни заседания възнаграждение за защита на изготвена от тях експертиза се заплаща на вещите лица, а не на институцията, чиито служители са те. Защо МВР само ощетява служителите си, вместо да приеме това възнаграждение като вид допълнително материално стимулиране за тях?

От друга страна, вносителите на предложението за промяна в Наредбата, не са предприели действия за промяна и на други обстоятелства, които касаят явяването на служителите на МВР като вещи лица в съдебни заседания, в съгласие с възприетото от тях, че това задължение се явява част техните задължения по длъжностна характеристика и би трябвало да се осигурява от работодателя:

1. Вещото лице носи персонална наказателна отговорност за дадените от него заключения, съгласно чл. 291 от НК. МВР не носи споделена отговорност и не осигурява на вещите лица, служители на министерството правна помощ при водени срещу тях дела по текстовете на ал. 1 и ал. 2 от чл. 291 от НК.
2. МВР не покрива наложени глоби на негови служители, явяващи се като вещи лица, съгласно чл. 149, ал. 5 от НПК, дори и в случаи, когато неявяването им е поради служебна ангажираност във връзка с работата им по ЗМВР.
3. За да се явят в съдебни заседания вещите лица, служители на МВР, заплащат авансово разходите си за явяване (пътни, дневни и квартирни) за своя сметка. В повечето случаи тези средства им се възстановяват от съответния съд, съгласно заложеното в чл. 20, ал. 2 Наредба № 2, по банков път след повече от месец, като съответното съдебно счетоводство се позовава на чл. 27, ал. 1 от Наредбата. По този начин, при участие на вещо лице, служител на МВР, в едно или повече съдебни заседания за месец, извън града на неговото местоживее, служителят лишава себе си и семейството си от средствата, предвидени за тяхната месечна издръжка (битови сметки, храна, лекарства и др.).
4. Защо МВР не заплаща извънреден труд на служителите си – вещи лица, когато:
 - те се явяват в съд, който се намира извън мястото им на местоживее, за което им са необходими повече от осем работни часа;
 - те се явяват в насрочено за първи работен ден от седмицата съдебно заседание и се налага пътуването да се осъществи в почивен или празничен ден;
 - те се явяват в съдебно заседание по време на платен годишен отпуск, отпуск по болест или отпуск по майчинство.

Тези въпроси многократно са поставяни от Управителния съвет на СФСМВР пред ръководството на МВР, но отговор не е получен. Нещо повече срещу четиридесет и девет служителя на НИК са заведени граждански иски по чл. 59 от Закона за задълженията и договорите. При завеждането на делата СФСМВР организира протест пред Министерството на вътрешните работи в защита на своите членове – служители на НИК и срещу несправедливото отношение на ръководството на министерството към тях (снимка 4).



Снимка 4. Протест на служители на НИК – вещи лица, организиран от СФСМВР на 27.02.2021 г.

Движението на делата, по които служителите на НИК са ответна страна, набира сила и МВР започва да губи на първа инстанция. Мотивите на съдебните състави са, че към процесния период от 01.01.2016 г. до 30.06.2017 г. е налице годно законово основание експертите по наказателни дела да получават определените им възнаграждения за явяване и изслушване на експертизи в открити съдебни заседания, дори към този момент да са служители на МВР. Независимо от категоричността на съда, МВР обжалва постановените в полза на служителите на НИК, съдебни решения.

След произнасянето на два състава от Софийски градски съд и от Окръжен съд – Перник, с което двама от експертите са окончателно осъдени да възстановят на МВР, получените от тях суми, присъдени им от съдебни състави като възнаграждения за явяване и защита на експертизи в съдебни заседания, служителите на НИК и Управителният съвет на СФСМВР реагират остро. Изпраща се писмо, което се огласява и в медиите, до Омбудсмана на Република България, Висшия съдебен съвет, Инспектората на Висшия съдебен съвет и Съюза на съдиите в България,

в което публично се поставят някои въпроси. Предвид, че възнагражденията са получени от служителите на НИК-МВР с протоколни определения на десетки съдебни състави от различни съдилища (Районни, Окръжни, Апелативни) от цялата страна:

1. Това означава ли, че тези съдебни състави неправилно са тълкували закона и техните определения не са законни?
2. Изплатилите сумите на вещите лица (счетоводители и касиери) извършили ли са административни нарушения, като не са изплатили тези определени средства на МВР?
3. Административните ръководители на съответните съдилища, нарушили ли за законовите разпоредби, изтъкнати в мотивите на двата съдебни състава, като не се издали съответните указания как да бъдат изплащани присъдените на вещи лица – служители на МВР възнаграждения за явяване и защита на експертизи в съдебни заседания?

Служителите на НИК вземат решение и в знак на протест започват да се явяват в съдебни заседания, когато са призовани като вещи лица за защита на експертизи, с нарочна значка информираща, че те не се обогатяват неоснователно (снимка 5).



Снимка 5. Протестна значка, с която служителите на НИК-МВР се явяват в съдебни заседания, когато са призовани като вещи лица.

Към момента има произнасяне по двадесет и девет първоинстанционни дела в полза на служителите и едва на три в полза на МВР. При окончателната втора инстанция, резултата е четиринадесет за служителите на НИК към две за МВР.

Описаните по-горе действия на ръководството на МВР уронват престижа на специалистите от НИК-МВР, поставят ги в дискриминационно положение спрямо експерти от други структури на МВР, които също се явяват като вещи лица в съдебни заседания, получавали са от българския съд суми за явяване и защита на експертизи в съдебни заседания, но не са проверени и не са им заведени дела за „неоснователно забогатяване“.

Адрес за кореспонденция: apredoeva@gmail.com



THE ROLE OF POLISH STATE FIRE SERVICE I N THE STATE SECURITY SYSTEM

BARBARA WĘGLARZ (БАРБАРА ВЕГЛАЖ)

PEDAGOGICAL UNIVERSITY OF CRACOW

1. INTRODUCTION

Security is the basis for the development and efficient functioning of both the individual and the country. Its absence causes anxiety and a sense of danger. According to Maslow's theory, there is a sequence of needs ordered from the most basic ones, which result from life functions, to higher-level needs, which are activated only after satisfying the lower ones. According to this theory, the lack of a sense of security may hinder or prevent the further development of an individual and, as a result, disrupt the functioning of a social group, the state and other organizations. That is why it is so important that the level of security is maintained at the highest possible level.

The term 'security' is defined in different ways, because its understanding depends on the perspective in which it occurs. In addition, the explanation of its meaning can be based on the following definitions: vertical, horizontal, contextual, antonymic, alternative, typological and paradigm. Most often, however, it is defined as a state of non-threat, peace, certainty. There are also many security typologies. According to one of them, security is divided into external and internal. Ensuring both external and internal security is one of the functions of the modern state, which it performs by building security systems.

The state security system consists of entities, funds and resources allocated by the state to perform tasks in the field of security. Among the former, i.e., entities, a special place in the Polish security system is the State Fire Service (SFS). The Polish SFS is a professional formation, uniformed and equipped with specialized equipment, subordinate to the minister competent for internal affairs, and appointed to fight fires, natural disasters and other local threats. The SFS is also the main entity and creator of the National Rescue and Firefighting System (NRFS). NRFS was established to create a system that would bring together related rescue entities in such a way that each action taken by them would be effective.

The aim of this article is to present the organization, structure and tasks performed by the SFS, in particular within the framework of the NRFS. The methods used are: review and critical analysis of literature, legal acts and data.

2. THE GENESIS OF THE FIRE BRIGADE IN POLAND

In Poland, fires have been a major threat for many centuries, as they destroyed people's homes and property, as well as structures objects such as churches and castles. In the Middle Ages, fires were largely caused by the fact that most buildings were built of wood. Due to the occurrence of numerous fires, the so-called „fire orders” were introduced, which constituted a set of bans and orders in the sphere of fire protection and obliged residents to perform specific tasks during rescue operations. In 1374, fire regulations were established by the Kraków City Council, while the Warsaw City Council introduced them with resolutions from 1546, 1548 and 1551. They set the rules for fighting fires and contained a ban on building wooden houses in the city.¹ Fire safety was treated as a local problem and was not the subject of nationwide solutions. The most common solution was tax exemption for people whose property suffered as a result of the fire. When a catastrophe happened and a fire broke out, the rulers exempted the townspeople from taxes. In 1548, when Queen Bona came to Warsaw, she led to the issuance of regulations according to which the townspeople were obliged to keep fire-fighting equipment in their homes.² Many Polish cities had special watchmen whose task and duty was to watch at night so that uninvited guests would not set fire at night and that the fire should not be a surprise to the population during sleep.³

„Fire orders” have been changed and improved over the years. At the end of the 17th century, they created a set of preventive standards and contained provisions on fire inspections, persons responsible for carrying out these inspections, methods of warning residents in the event of a fire, persons performing rescue activities during firefighting operations, as well as information on sanctions for persons who did not warn about the fire, did not participate in the firefighting operation or caused a fire.⁴ At the turn of the 18th and 19th centuries, rules were introduced that concerned the protection of cities during fires. One of the most important was the appointment

1 J. R. Szaflik, *Dzieje Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1985, p. 25

2 *Historia Straży Pożarnej w dawnej Polsce*, http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_dawnej_polsce

3 J. R. Szaflik, *Dzieje ...*, op. cit., p. 27

4 <http://kultura-bezpieczenstwa.pl/wp-content/uploads/2015/07/9popis153-172.pdf>

of persons responsible for extinguishing fires.⁵ After the partitions of Poland, fire protection in each of the partitions developed in different ways and was regulated by separate legal provisions.⁶ In the Austrian partition, the basic document was the act on fire police for rural communes of 1786, which defined the conditions for building and storing fire-fighting equipment in houses. In communes, city watchmen were responsible for keeping watch and notifying about fires. The act obliged the residents to prevent fires. The provisions of the act were extended by the ordinance of 1824 and the act of 1866. In 1865, the Volunteer Fire Brigade in Kraków was established for the first time in the Austrian partition. In 1875, the National Association of Volunteer Fire Brigades was established, whose activities contributed to the issuance of an ordinance of the National Department in 1897, specifying the introduction of mandatory fire brigades in each rural commune.⁷ In the Prussian partition, fire protection was regulated by the provisions of the police authorities. From 1846, obligatory fire brigades were established, which operated independently of professional and volunteer fire brigades. In the areas of the Prussian partition, a volunteer fire brigade was established for the first time in 1845 in Poznań under the name of the Voluntary Rescue Society, which was later changed to the Professional Fire Brigade. In 1863, the Association of Fire and Rescue Societies and Municipalities of Silesia and Poznań was established, and in 1880, the Pomeranian Association of Fire Brigades was established in Grudziądz.⁸ In the Russian partition, attempts were made to create a professional fire brigade for the first time in 1829, when Jan Rudnicki presented an organizational project to the Governmental Committee for Internal Affairs and the Police. Therefore, in 1836, the Fire Department was established in Warsaw, which dealt with extinguishing fires, cleaning chimneys and keeping the streets tidy. Later, volunteer fire brigades began to form, among others: in 1864 in Kalisz and in 1871 in Częstochowa. In 1882, there were 33 volunteer guards. In 1898, the act of fire brigades in the Kingdom of Poland was approved, which allowed the creation of volunteer guards not only in cities, but also in settlements. In 1916, the Florian Association was established, which united the functioning guards and sought to increase their professional efficiency by organizing firefighting courses, conventions and disseminating the firefighting press.⁹ After regaining independence, the fire brigade movement developed dynamically. At that time, there were about 1,600 guards in the country. In 1921, the Congress of the Polish Fire Service took place in Warsaw, which was aimed at organizational unification

5 J. R. Szaflik, *Dzieje...*, op. cit., pp. 35-36

6 W. Pilawski, *Chronologia powstania ochotniczych straży pożarnych na ziemiach polskich w latach 1845-1890*, Komenda Główna PSP, Warszawa 1998, p. 19

7 http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_okresie_zaborow

8 <http://kultura-bezpieczenstwa.pl/wp-content/uploads/2015/07/9popis153-172.pdf>

9 http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_okresie_zaborow

of the guards. The Main Association of Fire Brigades of the Republic of Poland was established, which created a uniform structure and began to expand the fire brigade network.¹⁰

During the Nazi occupation, the organization of fire protection was based on the provisions of the Act of 23 November 1938 on fighting fires. In larger cities, e.g., in Katowice, Poznań and Łódź, the fire police were established in place of professional fire brigades. In other cities, including Kalisz and Gniezno, professional fire brigades operated. Volunteer fire departments acted as auxiliary fire police units. In 1939, the occupation authorities dissolved the boards of volunteer guards and units of the Association of Fire Brigades of the Republic of Poland. The activity of the fire brigade during the occupation was limited, but the firefighters acted for the benefit of society. A secret organization was established - the "Skała" Firefighters' Resistance Movement, headed by the Technical Director of Fire Service.¹¹

After the Nazi occupation, the firefighting community proposed to the authorities the concept of a new organization of fire protection. In 1944, the position of chief fire inspector, as well as voivodship and powiat inspectors, was created by the head of the PKWN Public Administration Department. In 1945, the activities of the Polish Fire Service Association were resumed, but in 1949, in accordance with the Regulation of the Council of Ministers, it was dissolved. In 1950, the Sejm passed the Fire Protection Act. At that time, the Main Headquarters of the Fire Brigades was established, as well as voivodship, powiat and municipal headquarters, reporting to the minister of public administration. In 1954, the Ministry of the Interior was established, which since then has supervised the activities of the guard. In 1956, the Association of Volunteer Fire Brigades was established, and in 1960, the Sejm passed a new law on fire protection.¹²

In connection with political, systemic, and economic changes as well as the increase in various threats, changes were introduced in the fire protection system. Fires still accounted for a large number of rescue operations, but more and more often firefighters took part in events related to natural, technical, ecological or chemical disasters.¹³ For these activities to be carried out at the highest level, a highly qualified team of firefighters and a network of units were located throughout Poland. For this purpose, in April 1991, the Team for the Organization of the State Fire Service was established.¹⁴

10 http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_polsce_odrodzonej

11 http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/ochrona_przeciwpozarowa_w_czasie_okupacji_hitlerowskiej

12 http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/pozarnictwo_polskie_w_latach_1945-1991

13 B. Kurzępa, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem, Tarbonus, Kraków-Tarnobrzeg, 2010, p. 6

14 K. Wójtowicz, Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce, Promotor, Warszawa 2012, p.13

The result of the team's work was the development of a new concept of fire protection organization. In 1992, the State Fire Service was established, and in 1995 the National Rescue and Firefighting System began to function.¹⁵

3. TASKS AND ORGANIZATION OF THE STATE FIRE SERVICE (SFS)

The State Fire Service is a professional body, uniformed and equipped with specialized equipment intended to fight fires, natural disasters, and other local threats.¹⁶

There is the Headquarters of the State Fire Service at the top of the organizational structure of the State Fire Service. It consists of 16 Voivodship Headquarters of the State Fire Service, 335 Poviát Headquarters of the State Fire Service and over 500 rescue and firefighting (operational) units. The system of the State Fire Service also includes fire schools: the Main School of the Fire Service in Warsaw, the School of Warrant Officers of the State Fire Service in Częstochowa, Kraków and Poznań, and the Non-commissioned Officers' School of the State Fire Service in Bydgoszcz¹⁷. The State Fire Service also includes the Scientific and Research Centre for Fire Protection located in Józefów near Warsaw. The Centre deals with research and development, certification and validation of equipment used in the State Fire Service, technical fire protection systems, as well as expertise in the field of fire protection systems, including design and assembly. The organizational unit of the State Fire Service is also the Central Museum of the Fire Service in Mysłowice.

The development of industry, transport, construction and infrastructure has contributed to the emergence of many security threats. This is related to more frequent rescue operations as part of fire protection.¹⁸ Therefore the activities of the State Fire Service are focused on fire protection and maintaining public safety and order.¹⁹ The task of the State Fire Service is to recognize situations that pose a threat to safety, take actions to prevent the occurrence of threats and conduct rescue operations during

15 http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy

16 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400, art. 1

17 The basic firefighting course is held in regional training centres subordinated to the Provincial Headquarters of the State Fire Service and in selected firefighting schools. Firefighters who have completed the basic training may continue their education at the Warrant Officer Schools of the State Fire Service. The Main School of Fire Service in Warsaw is the only technical university in Poland educating fire officers, fire safety and civil safety engineers. The training centres of the State Fire Service also offer professional courses and training in the field of specialist rescue, fire protection and civil protection.

18 A. Warمیński, Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej, Akademia Podlaska Siedlce, "Studia Społeczno-Polityczne", nr 6/2009., p. 324

19 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej, op.cit.

fires, natural disasters, transport disasters or other local threats.²⁰ The actions taken are divided into two levels:

- counteracting threats, reducing their effects and preparing to react in the event of threats;
- response to emerging threats.

In terms of preventing threats and reducing their effects, the State Fire Service primarily deals with the recognition and monitoring of threats, the implementation of control and reconnaissance activities, the preparation of analyses of real threats, and the promotion of activities aimed at increasing the level of safety. As far as preparing to respond to threats is concerned, the State Fire Service plans actions based on threat analyses, provides itself with appropriate training and equipment, develops procedures for operation and cooperation with other authorities responsible for safety protection, and takes actions aimed at efficient cooperation during rescue operations by concluding agreements and conducting joint training and exercises.

An important task of the State Fire Service is to respond to existing threats, e.g., consequences of natural disasters, fires, or other local security situations. Therefore, it takes part in rescue operations: chemical, medical, technical, high-altitude, ecological, animal protection.

An important task of the State Fire Service is also to supervise the application of fire regulations. In this regard, inspections of compliance with applicable standards of technical solutions in facilities and inspections in industrial plants are carried out in terms of meeting certain safety requirements.²¹ Another task is to conduct scientific and research activities in the field of fire protection and civil protection.²² In this respect, the Centre performs this task. Research and Development of Fire Protection - National Research Institute is based on the Regulation of the Council of Ministers of September 27, 2010. The Institute mainly deals with development and research in the field of civil protection, fire protection and crisis management. In addition, it deals with training, education, service, and information activities.²³

20 Ibidem, p. 328-329

21 K. Wiśniewska, Rola i zadania Państwowej Straży Pożarnej jako organu wykonawczego w zarządzaniu kryzysowym, [w:] Zarządzanie kryzysowe jako element systemu bezpieczeństwa narodowego – miejsce i rola służb ratowniczych, red. M. Kopczewski i in., Poznań 2015, p. 264

22 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej, op.cit., art.1 ust.2

23 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2010 r. w sprawie nadania Centrum Naukowo-Badawczemu Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego w Józefowie statusu państwowego instytutu badawczego, Dz.U. 2010 nr 181 poz. 1219, art.2

The tasks of the State Fire Service also include cooperation with rescue services and fire brigades of other countries, as well as with international organizations.²⁴ International cooperation of the State Fire Service with other countries takes place on the basis of agreements and intergovernmental agreements. Cooperation consists primarily in providing support in the event of incidents in the border area or serious disasters in the territory of the states' parties.

The State Fire Service also participates in international activities administered by the North Atlantic Treaty Organisation, the United Nations and the European Union by providing assistance to other countries in the event of disasters. International cooperation also includes the exchange of experience and the preparation of regional projects within the Council of the Baltic Sea States and the Visegrad Group. The State Fire Service is also a member of CTIF - the International Association of Fire and Rescue Services, which is an organization providing assistance to victims.²⁵

The National Rescue and Firefighting System is an integral part of the state's internal security system. It is an open system, closely cooperating with the environment. Its creation was, on the one hand, a response to the increasingly clear civilization changes and related problems, and on the other hand, the need to coordinate and optimize the work of services, inspections and guards, whose main task was to conduct rescue operations. The first provisions concerning the system appeared in the Act of 24 August 1991 on fire protection. Its creator and main force is the State Fire Service.

Organized by the State Fire Service, the NFRS started operating in Poland in 1995. Originally, its purpose was to protect life, health, property, and the environment. The indicated assumptions were implemented in particular through: fight against fires, other natural disasters, technical and chemical rescue. In 1997, the catalogue was expanded to include ecological and medical rescue, and in 2006, cooperation with units of the State Medical Rescue System and the emergency notification system. However, the main idea behind the establishment of the NFRS was to create a uniform and coherent system that would bring together interrelated rescue entities in such a way that each action taken by them would be effective.

Currently, the NFRS 'constitutes an integral part of the state's internal security system, including, in order to save life, health, property or the environment, forecasting, recognizing and fighting fires, natural disasters or other local threats.' The system is based on the principle of immutability and adjustment of the implementation of basic rescue tasks to the specificity of various types of events, including mass events and

24 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej, op.cit., art.1 ust.2

25 http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/wspolpraca_miedzynarodowa

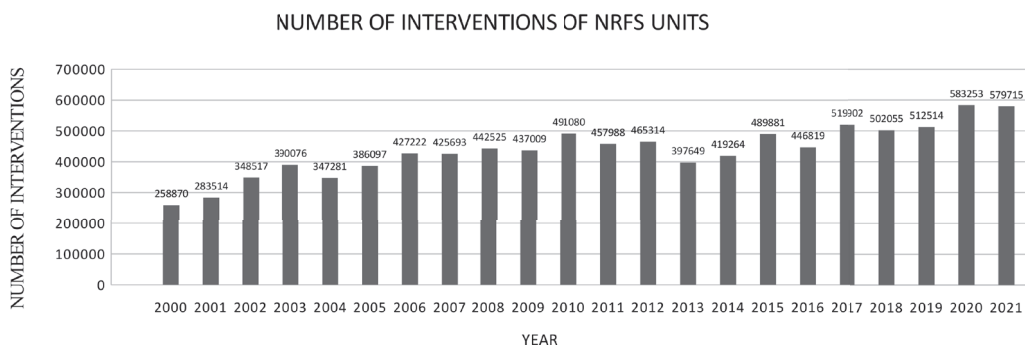
natural disasters. Its special role is visible primarily in situations where rescue forces and resources are insufficient, and the organization of rescue operations requires a change of priorities and simplification of procedures.²⁶

The operational readiness of the forces and means of the NRFS in particular, the availability, training, and allocation of rescue equipment, enables their disposal in an urgent manner, according to the criterion of the protected area, i.e., the necessary forces and means to eliminate or limit the sudden threat that may arrive at the scene of the event in the shortest time. It is worth mentioning that the percentage of the population reached by NRFS entities within 15 minutes amounted to 83.63% at the end of 2019. On the other hand, the percentage of rescue interventions in which the NRFS unit arrived at the scene in less than 15 minutes (in %) amounted to 89.93% in the first half of 2020.

The current NRFS daily operational readiness standard is as follows:

1. In SFS - a minimum of approximately 5,100 firefighters and 5,551 rescue and firefighting and special vehicles in 502 Rescue and Firefighting Units poviats commands of SFS.
2. In 4,777 volunteer fire department units in the NRFS - approximately 11,131 rescue, firefighting and special vehicles.

The chart below presents the number of interventions in particular years. Based on it, it is clear that there has been an increase from about 40,000 in 2000 to almost 60,000 in 2020 and 2021. It can be assumed that this number will increase in the coming years.



The NRFS organization also assumes that the procedures for the implementation of basic rescue tasks are adapted to the specificity of the type of events, including mass events or disasters. In addition to the network of fire protection units, which are prepared to the basic extent to carry out tasks in every field of rescue, SFS has in its arsenal dedicated forces and resources to carry out specialized rescue activities by properly trained firefighters of the State Fire Service using specialized rescue equipment. Rescue resources are concentrated in 173 specialized rescue groups, i.e., water and diving (47), high altitude (32), technical (23), search and rescue (21), chemical and ecological (50).²⁷

In order to ensure the best possible coordination of activities and functioning of the NRFS, the system was organized on three levels: poviats²⁸, voivodship²⁹ and national.

NRFS operates in two states consisting of:

- vigilance and ongoing response to events by communes and poviats using their own forces and resources,
- undertaking rescue actions in situations where it is necessary to use provincial or national resources.

The government administration body responsible for the implementation of the state policy in the field of fire protection and supervising the functioning of the NRFS is the minister competent for internal affairs. Its duty is to prevent the effects of a natural disaster, and in the event of its occurrence, to keep the President of the Republic of Poland and the Prime Minister of the Council of Ministers informed on an ongoing basis about the measures taken.³⁰ The competence of the minister competent for internal affairs also includes specifying, by way of a regulation, detailed rules for the organization of the NRFS in the scope of:

- 1) organization of the system in the poviats, voivodship and country;
- 2) fight against fires and other natural disasters;
- 3) technical, chemical, ecological and medical rescue;
- 4) disposal for rescue operations;
- 5) directing the rescue operations;

²⁷ www.straz.gov.pl

²⁸ The poviats level is called the executive level.

²⁹ The voivodship and national levels play a supporting and coordinating role in situations requiring the use of forces and resources from outside the area of a given poviats or voivodship.

³⁰ Art. 29, Ustawa o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 roku, Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928

- 6) keeping records of rescue events and the functioning of the NRFS;
- 7) organization of operational detachments;
- 8) organization of management positions.³¹

The coordination of the NRFS, defining its tasks and their control, as well as managing the system in situations of extraordinary threats to life, health or the environment is the responsibility of the Commander-in-Chief of the SFS, the voivode or starost (respectively in the territory of the country, voivodship or powiat).³²

The basic unit of the functioning of the NRFS is the powiat. The powiat level of the NRFS consists of: powiat SFS headquarters, fire protection units included in the system, powiat crisis management team, other services, inspections, institutions, and entities included in the system, as well as rescue specialists included in the system under civil law agreements. It is considered the executive level due to the fact that it is at this level that most of the system's tasks are carried out.

Dispatching of system units for rescue operations and alerting cooperating entities is carried out through the command post of the powiat SFS commander, which cooperates with the duty posts of local government administration of commune heads, mayors, city presidents and starosts.³³ If the resources of the rescue and firefighting system in the powiat prove to be insufficient (e.g. as a result of a sudden increase in the scale of the event, simultaneous occurrence of events, lack of specialist units) or the event extends beyond the powiat, a higher level of the rescue and firefighting system is activated immediately.³⁴

The voivodship level of the system is activated when rescue operations undertaken at the powiat level require the use of forces and resources from outside. The NRFS voivodship level is composed of: the voivodship headquarters of the SFS, the voivodship operational reserve³⁵, the SFS training centres, the voivodship crisis management team, the national specialist equipment bases of the SFS, services, inspections, guards, institutions and entities that, under a civil law contract, voluntarily agreed to cooperate

31 Art. 14, ust. 2, Ustawa...

32 Art. 14, ust. 3 Ustawa...

33 B. Kurzępa, Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz, Toruń 2013, s. 180-181

34 www.straz.gov.pl

35 On the territory of the voivodship, operational reserves are created, whose basic operation is to eliminate the effects of events. Their formation, maintenance in a state of readiness and appropriate training are the duties of voivodship commanders. Operational reserves should be equipped with equipment in such a way that they can operate freely during the operation for at least 12 hours.

within the NRFS. The cooperation of these entities is the result of prior arrangements with the voivode.³⁶

The NRFS at the central level plays primarily a supporting and coordinating role in situations where the poviát and voivodship forces and resources are not sufficient. Basically, it covers events occurring in the territory of the country. It is worth mentioning, however, the role of the central operational reserve³⁷, whose forces and resources are also used outside Poland.³⁸ At the national level, the system consists of the following entities: the Main Headquarters of the SFS, forces and means constituting the central operational reserve, schools of the State Fire Service, national bases of specialist equipment of the State Fire Service, research and development units of fire protection, services, institutions, guards and other rescue entities operating based on civil law contracts.³⁹

The NRFS includes: the Main Headquarters of the SFS, 16 provincial headquarters of the SFS, 335 poviát/municipal headquarters of the SFS, 503 rescue and firefighting units of the SFS, 4,777 units of the Volunteer Fire Brigade, five company fire brigades, two Airport Rescue and Fire Fighting Services and 21 units of the Military Fire Brigade. In addition, based on the agreements concluded, the system is supported by services, inspections and guards, i.e., the Police, Border Guard, State Inspectorate for Environmental Protection, Institute of Meteorology and Water Management, National Atomic Energy Agency, Mine Rescue Stations, Maritime Search and Rescue Service, Air Rescue Service, as well as non-governmental organizations: Mountain Volunteer Rescue Service, Tatra Volunteer Rescue Service, Water Volunteer Rescue Service, Polish Aeroclub, Polish Scouting Association, Polish Red Cross, Polish Mountaineering Association.⁴⁰

36 J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Lexis-Nexis, Warszawa 2011, p. 93

37 The main task of the central operational reserve is to eliminate the effects of events and prevent threats. Activities are most often carried out in the form of cross-border cooperation with other services and humanitarian aid. The bodies authorized to create the central operational circuit are the Chief Commander of the SFS and the Commandants of the Schools of the SFS. The specificity of this formation, apart from the tasks undertaken, consists in the special preparation of people making part of the formation and equipping them in such a way that they can participate in the action without providing additional equipment and provisions for 36 hours. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

38 J. Skoczylas, *op. cit.*, p. 98

39 J. Skoczylas, *op. cit.*

40 www.straz.gov.pl

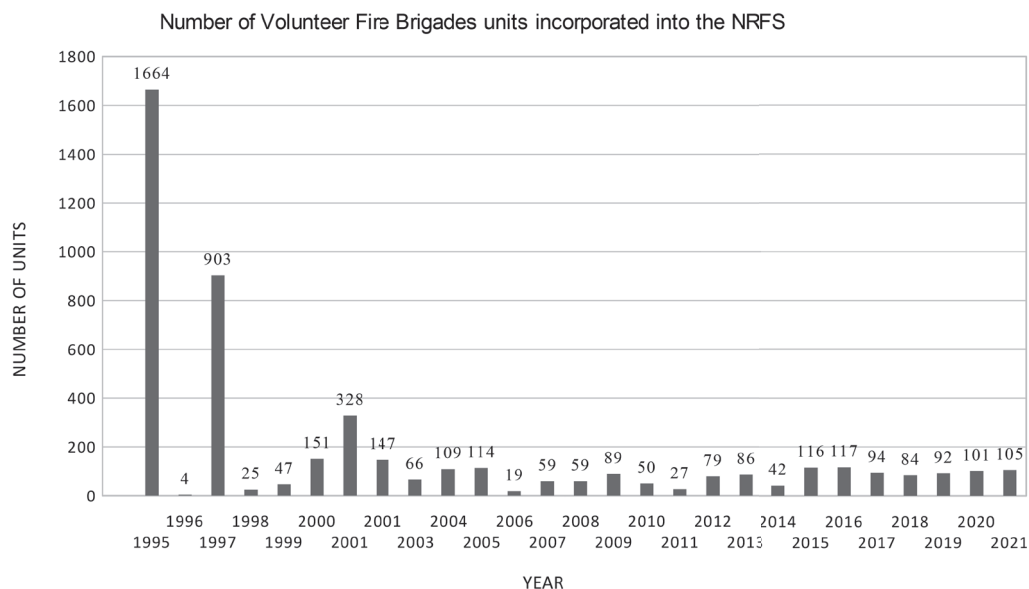
Entities that, apart from the SFS, most often participate in events undertaken within the NRFS are units of the Volunteer Fire Brigade. According to the data of December 1, 2022, a total of 4,777 Volunteer Fire Brigade units in Poland were included in the NRFS.⁴¹ The largest number of units operate within the system in the Mazowieckie voivodship, the smallest in Lubuskie. It can be seen that the number of volunteer fire brigades operating within the NRFS is related to the area of voivodships: the larger the area, the more Volunteer Fire Brigade units in the system. On the other hand, the analysis of the following chart allows us to indicate the years in which the number of volunteer guards admitted to the NRFS stands out from the rest. These are: 1995, 1997 and 2001, in which 1,664,903,328 volunteer units were included in the NRFS, respectively. A clear increase in the inflow of Volunteer Fire Brigades in the indicated years is not accidental. The year 1995 is the first year in which volunteer units were incorporated into the system. In 1997, the activities started two years earlier were continued, the measurable result of which was to be the cooperation of rescue services. On the other hand, the increase recorded in 2001 was mainly due to the flood that took place a year earlier and which showed in which areas the number of Volunteer Fire Brigade units incorporated into the NRFS was insufficient. It may be surprising that in 1996 only four Volunteer Fire Brigade units were included in the NRFS. However, such a small number can be explained. On the one hand, this is the result of waiting for the outcome of the experiment started in 1995 and checking whether the recruitment of volunteer guards to the NRFS was a good idea. On the other hand, it was a period when work was underway to clarify the rules for including the Volunteer Fire Brigades in the system. The latter reason translated directly into the decline in 2006. It was then that restrictive regulations came into force, containing guidelines that guards must meet in order to apply for inclusion in the NRFS. In subsequent years, these rules were relaxed.⁴²

It is very common to hear opinions that Volunteer Fire Brigades play a special role among fire protection services, often constituting the main force securing incidents, primarily in the area of the powiat (in villages, communes and small towns). The role of volunteers and the number of actions in which they participate within the NRFS increases year by year. This is confirmed by data from the SFS Headquarters. It is clearly visible that the participation of Volunteer Fire Brigades in events carried out in 2000 by NRFS units accounted for 25% of all actions in 2000, in 2010 it was 45%, and in 2020 this

41 Volunteer fire brigades that have at least two medium or heavy fire trucks may be included in the KSRG; trained rescuers ensuring a full crew of at least two fire trucks; an effective notification and alert system; communication devices in the radio network. Another condition is also the unit's readiness to undertake rescue operations. However, a unit that does not meet the above conditions may also be included in the system, provided that its inclusion in the system is important due to the plan of rescue operations.

42 www.straz.gov.pl

number exceeded 60%. In the SFS Commander-in-Chief's opinion, the participation of Volunteer Fire Brigades in the activities undertaken by NRFS entities will continue to increase.



4. SUMMARY

The State Fire Service is a professional body, uniformed and equipped with specialized equipment intended to fight fires, natural disasters, and other local threats. It is also the main entity and creator of the National Fire and Rescue System, which is an integral part of the state's internal security system. Its creation was, on the one hand, a response to the increasingly clear civilization changes and related problems, and on the other hand, the need to coordinate and optimize the work of services, inspections and guards, whose main task was to conduct rescue operations. Its purpose was to protect life, health, property, and the environment.

The indicated assumptions were implemented in particular through: fight against fires, other natural disasters, technical and chemical rescue. In 1997, the catalogue was expanded to include ecological and medical rescue, and in 2006, cooperation with units of the State Medical Rescue System and the emergency notification system.

After almost 20 years of its operation, both theoreticians and people operating within the system claim that the task has been largely accomplished. The good ratings

and effectiveness of the NRFS result primarily from its organization on three closely cooperating levels. The activities carried out at the poviát level constitute the basis. Only when the resources and forces at the poviát level are insufficient or when the event extends beyond its area, is the voivodship or national level activated. It is also worth emphasizing the very good communication and information flow between all levels and other services involved in the event, as well as the relevant public administration bodies. However, we can risk a statement that the most important reason for the success of the NRFS is focusing more on the effectiveness of the activities carried out than on rigid procedures and theoretical guidelines.

Despite the fact that the system requires further improvement (e.g. providing more equipment, because sometimes volunteer firefighter units have better equipment than professional firefighter units; increasing access for volunteer firefighters to specialist trainings and courses; increasing salaries; improving the working conditions), it is the best rated security system in Poland. In addition to the aforementioned factors, this is also influenced by the high level of public trust that Poles have for the State Fire Service, i.e., the creator and main subject of the system. In 2000, social trust in this formation was at the level of 89%, in 2015 it was almost 94%, and now SFS is trusted by almost 97% of Polish society.⁴³

43 Cieszą się największym zaufaniem, Wartości i zaufanie społeczne w Polsce, GUS, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/21/1/1/zaufanie_.pdf; Wysokie zaufanie społeczeństwa do służb mundurowych, www.instin.pl/wysokie-zaufanie-spoleczenstwa-do-sluzb-mundurowych

REFERENCES:

- Cieszą się największym zaufaniem**, <https://radiogdansk.pl/wiadomosci/2022/05/17/strazacy-maja-dzis-swoje-swieto-podczas-uroczystosci-z-tej-okazji-odebrali-odznaczenia>.
- Historia Straży Pożarnej w dawnej Polsce**, http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_dawnej_polsce.
- Kultura bezpieczeństwa**, <http://kultura-bezpieczenstwa.pl/wp-content/uploads/2015/07/9popis153-172.pdf>.
- Kurzępa B.**, Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz, Toruń 2013.
- Kurzępa B.**, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem, Tarbonus, Kraków-Tarnobrzeg, 2010.
- Państwowa Straż Pożarna**, <http://www.straz.gov.pl>.
- Pilawski W.**, Chronologia powstania ochotniczych straży pożarnych na ziemiach polskich w latach 1845-1890, Komenda Główna PSP, Warszawa 1998.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2010 r. w sprawie nadania Centrum Naukowo-Badawczemu Ochrony Przeciwpowozarowej im. Józefa Tuliszkowskiego w Józefowie statusu państwowego instytutu badawczego**, Dz.U. 2010 nr 181 poz. 1219.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**, Dz.U. 2011, nr 46, poz. 239.
- Skoczylas J.**, Prawo ratownicze, Lexis-Nexis, Warszawa 2011.
- Szaflik J. R.**, Dzieje Ochotniczych Straży Pożarnych w Polsce, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1985.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej**, Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej**, Dz.U. 1991 Nr 88 poz. 400.
- Warmiński A.**, Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej, Akademia Podlaska Siedlce, "Studia Społeczno-Polityczne", nr 6/2009.
- Wiśniewska K.**, Rola i zadania Państwowej Straży Pożarnej jako organu

wykonawczego w zarządzaniu kryzysowym, w: Zarządzanie kryzysowe jako element systemu bezpieczeństwa narodowego – miejsce i rola służb ratowniczych, red. M. Kopczewski, Poznań 2015.

Wartości i zaufanie społeczne w Polsce, GUS, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/21/1/1/zaufanie_.pdf.

Wójtowicz K., Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce, Promotor, Warszawa 2012.

Wysokie zaufanie społeczeństwa do służb mundurowych, www.instin.pl/wysokie-zaufanie-spoleczenstwa-do-sluzb-mundurowych.



МОДЕЛИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ И СИСТЕМАТА НА МВР ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ И КОНТРОЛ

ПРОФ. Д-Р ГЕОРГИ КАМАРАШЕВ

ДОЦ. Д.Н. МАРИЯ ИЛЧЕВА

MODELS AND GOOD PRACTICES OF COOPERATION BETWEEN BULGARIAN MUNICIPALITIES AND THE STRUCTURES OF MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS FOR SECURING CIVIL PARTICIPATION AND CONTROL

PROFESSOR GEORGI KAMARASHEV, PHD,

ASSOCIATE PROFESSOR MARIA ILCHEVA, DSC

АНОТАЦИЯ: Ключови компоненти на доброто управление на местно ниво, свързани с обезпечаване на обществен ред и сигурност се гарантират с постигане на диалог и разширено участие и партньорство между гражданите, обществото и държавата. Докладът анализира модели и добри практики на взаимодействие между органите на местно самоуправление и структурите от системата на МВР, които допринасят за осигуряване на гражданско участие и контрол. Авторите разглеждат ролята и функциите на комисиите по обществен ред и сигурност, практиката за подписване на местни договори за сигурност като споразумения за сътрудничество и съвместни действия при осигуряване на обществен ред и сигурност, както и съвместни кампании и проекти по превенция на противообществени прояви на местно ниво.

КЛЮЧОВИ ДУМИ: граждански контрол, обществена сигурност, модели на партньорство местни комисии за обществен ред и сигурност

ABSTRACT: *Key components of good governance at local level related to ensuring public policy and security are ensured by achieving dialogue and expanded participation and partnership between citizens, society and the state. The report analyses models and good practices of interaction between local authorities and structures of the Interior Ministry system that contribute to ensuring civic participation and control. The authors consider the role and functions of public policy and security committees, the practice of signing local security contracts as cooperation agreements and joint actions in ensuring public policy and security, as well as joint campaigns and projects on prevention of anti-social events at local level.*

KEYWORDS: *civil control, public security, models of cooperation, local commissions for internal order and security*

1. ГРАЖДАНСКИЯТ КОНТРОЛ В СИСТЕМАТА НА МВР.

Гражданският контрол е важна отличителна черта на всяка публична система, свързана със социално управление и регулиране на социалните отношения в обществото и между гражданите. Чл. 3 от Закона за МВР регламентира като основен принцип на работа осъществяването на граждански контрол върху дейността на МВР от предвидените в действащото законодателство органи¹. Друг водещ принцип е взаимодействие с другите органи на държавната власт, органите на местното самоуправление, както и с гражданите и юридическите лица. Общините като орган на местно самоуправление също имат вменени отговорности по осъществяване на граждански контрол върху системата на МВР, особено по отношение на осигуряване на добър обществен ред и спокойствие на населението.

Ефективният граждански контрол се състои от норми, информация и коригиращи мерки, които произтичат от природата и функциите на контрола в системата на социалното управление за оценяване на степента на несъответствието между предписаните мерки в реалното състояние и оказването на конкретно въздействие при протичащите процеси.² За действащите демократични общества, Дъглас Бланд предлага модел на споделяната отговорност, който се характеризира с непрекъснато преразпределение на отговорностите и смесването им в зоната за вземане на решения, свързани с обезпечаване на обществения ред и сигурност.³

1 Закон за Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г.

2 Дойков, Й. Граждански контрол върху системата на националната сигурност, 2015, Методическо пособие, София, изд. „За буквите – О писменехъ“

3 Douglas L. Bland, "A Unified Theory of Civil Military Relations," in *Armed Forces and Society* 26, no. 1 (1999), p. 10.

Въпреки направените промени в последните години за отваряне на системата на МВР към активен граждански контрол, то този процес все още изостава от тенденциите на активизиране на гражданите и по-засилено участие на неправителствените организации. Със сигурност обаче, има достатъчно доказателства, че взаимодействието между българските общини и структурите на МВР, могат да съдействат за повишаване на гражданското участие. Това се потвърждава и от различните форми и практики на взаимодействие между органите на местно самоуправление и структурите от системата на МВР. Наложили се модели и форми за осигуряване на взаимодействие между органите на местно самоуправление и структурите от системата на МВР са следните:

- Създаване на комисии по обществен ред и сигурност на основание чл. 44, ал 2 от ЗМСМА;
- Подписване на местни договори за сигурност като споразумения за сътрудничество и съвместни действия при осигуряване на обществен ред и сигурност;
- Съвместни кампании и проекти по превенция на противообществени прояви на местно ниво.

2. РОЛЯ И ФУНКЦИИ НА КОМИСИИТЕ ПО ОБЩЕСТВЕН РЕД И СИГУРНОСТ.

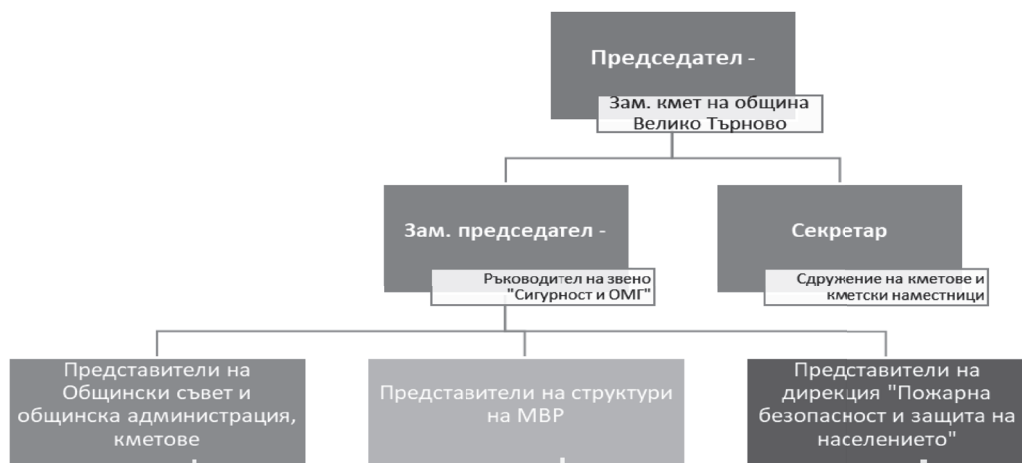
Доброто управление на местно ниво включва активно институционално взаимодействие и участие на гражданското общество за гарантиране на обществен ред и безопасност, като елемент на личната сигурност на всеки гражданин. Поради това постигането на обществена и лична сигурност се основава на принципите на диалог и разширено партниране между гражданите, обществото и държавата, които могат да се разглеждат като ключови компоненти на доброто управление на местно ниво⁴. Тъй като сигурността на отделните индивиди е пряко свързана със средата, която те обитават, то доброто управление на местно ниво се явява като водеща предпоставка за повишено доверие към институциите, стабилност и сигурност. На местно ниво то е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло⁵.

4 Актуализирана стратегия за национална сигурност на Р България, Приета с Решение на НС от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г.

5 Танев, Т. „Доброто управление (Good Governance) – наследеното понятие“ Публични политики.bg, 2011 г.

Използвайки правомощията предоставени от Закона за местното самоуправление и местната администрация с ежегодна заповед кметовете на общини формират Местни комисии по обществен ред и сигурност. Създаването на комисиите е с цел оптимизиране в рамките на закона на взаимодействието и взаимосвързаността между териториалните звена на централната администрация, органите за местното самоуправление, обществените организации и сдружения, медиите и гражданите за противодействие на престъпността и постигане на ефективен обществен ред и сигурност. Същата периодично анализира състоянието на сигурността на територията на общината и предлага на кмета мерки за подобряването и.

За представяне на ролята на комисиите по обществен ред и сигурност към общините в Р България за осигуряване на граждански контрол в системата на MBP ще бъде анализиран пример от община Велико Търново. Комисията по обществен ред и сигурност към Община Велико Търново има съществена роля при активно взаимодействие с органите на MBP за осигуряване на граждански контрол. Комисията се създава на основание чл. 44 ал 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация с ежегодна заповед на кмет на община Велико Търново⁶. В структурата на комисията се включват председател, зам. председател и секретар, а като членове участват представители на структурите на MBP, служба „Пожарна безопасност и защита на населението“, кметове, кметски наместници и други експерти при необходимост.



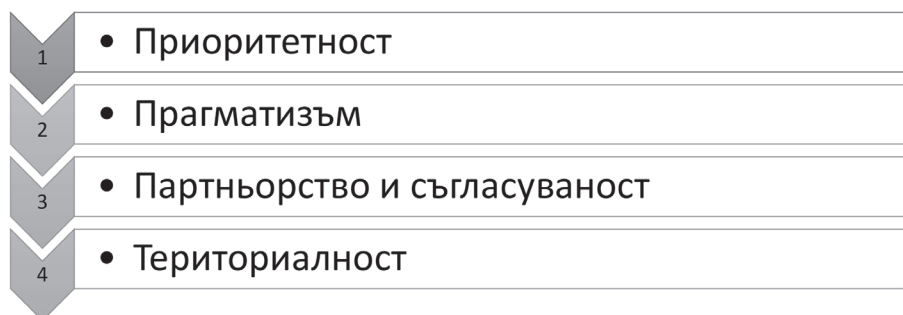
Фигура №1: Органограма на Комисия по обществен ред и сигурност при община Велико Търново

⁶ Протоколи от проведени заседания на Местната комисия за обществен ред и сигурност в Община В. Търново, <https://www.veliko-tarnovo.bg>

Като членове на комисията по обществен ред и сигурност към Община Велико Търново се включват:

1. Председател на комисията по Нормативно правна уредба и обществен ред към Великотърновски общински съвет;
2. Началник на РПУ Велико Търново;
3. Н-к сектор „Охранителна полиция“;
4. Н-к група „Имуществени престъпления“;
5. ИДПС „Криминална полиция“;
6. Н-к сектор „Пътна полиция“;
7. Ръководител на група ПБЗН В. Търново;
8. Директори на дирекции към община Велико Търново;
9. Кметове и кметски наместници;
10. Експерт от отдел „Бюджет и финанси“.

Основни принципи в дейността на Комисия по обществен ред и сигурност при община Велико Търново са следните:



Фигура №2: Основни принципи на Комисия по обществен ред и сигурност

Основен приоритет на Комисията по обществен ред и сигурност е подпомагане работата на полицията и местната власт за опазване живота, здравето и имуществото на гражданите, собствеността на обществените организации, опазването на обществения ред и сигурността на населението. Основната цел е създаване и поддържане на ниво на сигурност, безопасност и спокойствие с активното съдействие на обществените организации, сдружения и гражданите

за нормално упражняване на гражданските права и задължения. Постигането на тази цел се осигурява посредством изпълнение на следните задачи:

1. Подобряване на взаимодействието между общините и РУ – МВР за своевременно уведомяване за предстоящи масови, спортни, културни и други мероприятия и изготвяне планове за охраната им, с цел недопускане на груби нарушения на обществения ред и прояви, които биха опорочили провеждането им.
2. Оптимизиране работното време на полицейските служители, обслужващи районите, с цел увеличаване на полицейското присъствие в тъмната част на денонощието, на уязвими места, кръстовища, училища и др. обекти, свързани с по-голямо струпване на хора.
3. Организиране на патрули по определени маршрути на територията на общината, съвместно със служители от сектор Пътна полиция, с цел подобряване на културата на водачите на МПС, недопускане извършване на нарушение на Закона за движение по пътищата и намаляване броя на тежките ПТП на обслужваната територия. Осигуряване на полицейско присъствие в почивни и празнични дни в районите на обекти, представляващи интерес за туристи и гости на общината.
4. Проверка и контрол по обезопасяване на обекти, извършващи дейности с общоопасни средства. Постоянен контрол, относно правилното съхранение и носене на огнестрелно оръжие, с цел недопускане инциденти с него.
5. Осъществяване контрол и взаимодействие с частни охранителни фирми, извършващи охранителна дейност на територията на общината с цел оказване на съдействие от страна на охранителите за предотвратяване на престъпления в и извън охраняемите им райони.
6. Изготвяне на планове за провеждане на специализирани полицейски операции на територията на малките населени места в зависимост от състоянието на средата за сигурност и нуждите на съответното населено място, с цел недопускане извършването на престъпления и нарушения на обществения ред, както и осигуряване на спокойствието на населението, живущите на територията им.
7. Максимално използване местните средства за масово осведомяване за разяснителна и превантивна дейност, относно недопускане нарушения и престъпления от гражданите, опазване на имуществото им, както и сигнализиране на компетентните органи за противодействие на престъпността. Продължаване разяснителната дейност сред гражданите на общината и

прилагане на ефективни модели за обратна връзка чрез срещи и непрекъснат контакт с полицейските служители и създаване на отворена система за информирание.

3. МЕСТНИ ДОГОВОРИ ЗА СИГУРНОСТ КАТО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРАН МОДЕЛ ЗА ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ.

Подписване на местни договори за сигурност между българските общини и МВР под формата на споразумения за сътрудничество и съвместни действия при осигуряване на обществен ред и сигурност може да се определи като институционализиран модел за осигуряване на граждански контрол. В изпълнение на мероприятията, заложи в Местните договори за сигурност и планове за работата на Местните комисии за обществен ред и сигурност съвместно с РУ – МВР насочват цялостната си дейност към осигуряване на добър обществен ред и спокойствие на населението в общините, чрез недопускане извършването на престъпления спрямо личността и имуществото на гражданите, отстраняване на причините и условията, благоприятстващи извършване на престъпления и закононарушения, както и затвърждаване и подобряване партньорството между РУ – МВР и структурите на гражданското общество в общините, чрез пълноценно взаимно сътрудничество по превенцията, противодействието на престъпността и осигуряване на обществен ред и сигурност, в условията на прозрачност и зачитане правата и достойнството на гражданите.

В подписания местен договор за сигурност между кмета на община В. Търново и Началника на РПУ В. Търново, е дефиниран предметът на договора, че с общи усилия и партньорство между органите на МВР и местното самоуправление ще се набележат и предприемат мерки за подобряване на сигурността и обществения ред на територията на община В. Търново⁷. Основните цели на договора са следните:

Опазване на живота и здравето на гражданите, собствеността на юридическите и физическите лица, подобряване на обществения ред и гарантиране на сигурността на населението.

Приближаване на полицейското обслужване до гражданите с оглед увеличаване на чувството за сигурност, намаляване на престъпността и подобряване на полицейските услуги на населението.

⁷ Информация относно изпълнени мероприятия от РУ – В. Търново по Местен договор за сигурност и План за работата на Местната комисия за обществен ред и сигурност в Община В. Търново, <https://www.veliko-tarnovo.bg>

Непрекъснато партниране между страните по договора и населението живущо на територията на община В. Търново и структури непреки участници по договора.

Като основни дейности, включени в договора, се предвижда изготвяне на обобщена оценка на обстановката на територията на община В. Търново с акцент на факторите оказващи влияние върху сигурност и спокойствието на гражданите, **изготвяне на план за действие и периодичен отчет за дейността по превенция и борбата с престъпността.**

Положителни резултати от действието на подобни обществени договори за сигурност, като представения пример от община Велико Търново, са разработване на „Наредба за управление на общинските пътища на територията на община В. Търново“, създаване и осигуряване дейността на „Детски полицейски академии“, които се провеждат в 19 населени места към „Центровете за работа с деца“ на територията на община Велико Търново, кампании за целенасочена информационна дейност сред възрастните хора за превенция на телефонните измами, съвместни действия по проект „Отвори очи“ съвместно между Община В. Търново, Областна дирекция на МВР и неправителствени организации за превенцията на трафик на хора, и други инициативи. По време на традиционната Лятна детска полицейска академия децата от Центровете за работа с деца и младежи в малките населени места се запознават с основни теми за безопасност на движението, трафик на хора, спазване на обществения ред, как да противодействат на агресията, реализират се редица спортни прояви и беседи, съвместно с представители от полиция, пожарна се провеждат срещи и се организират занимания по оказване на първа помощ, за реакция при пожари и други бедствия. Партньори на Община Велико Търново при провеждане на Академията са Сдружение „Св. Иван Рилски“, ОД на МВР- Велико Търново, РД „Пожарна безопасност и защита на населението“- Велико Търново, Сдружение на кметовете и кметските наместници Янтра 2001 и Съюза на пивоварите в България.

4. СЪВМЕСТНИ КАМПАНИИ И ПРОЕКТИ ПО ПРЕВЕНЦИЯ НА ПРОТИВООБЩЕСТВЕНИ ПРОЯВИ НА МЕСТНО НИВО.

Добра практика на взаимодействие между органите на местно самоуправление и структурите от системата на МВР е провеждането на съвместни кампании и реализиране на проекти по превенция на противообществени прояви на местно ниво. Пример за подобна инициатива е проект „Полиция и местна власт – партньори на гражданското общество в решаването на проблемите на местно ниво“, реализиран на територията на община Велико Търново.

Фокусът на проекта е насочен към провеждане на периодични срещи между ръководството на РУ - МВР и полицейските участъците с кметовете и кметските наместници на населените места, както и с представители на частните охранителни фирми. На срещите се поставят и обсъждат конкретни проблеми на местната сигурност и набелязват мерки и възможности за подобряване на съвместна работа за подобряване условия и качеството на работата на служителите от РУ – МВР в помощ на гражданите. Чрез местните медии се налага добра практика за запознаване на обществеността с конкретни резултати от полицейската дейност, начините за извършване на характерни закононарушения и пътищата за предотвратяването им, с цел повишаване доверието на гражданите към полицейските служители.

Друга положителна практика, отличена от Институт за публична администрация в категория „Социална отговорност“, е изграждане на площадка за пожарна безопасност в центровете за превенция и спорт в малките населени места на община Велико Търново⁸. Дейността стартира със сформиране на отряд „Млад огнеборец“ към Центъра за работа с деца и младежи в с. Самоводене, община Велико Търново и с подготовката за участие в мероприятия със състезателен и демонстрационен характер. Площадката разполага с шест съоръжения, които са подходяща база за практическата работа, където подрастващите да затвърдят знанията и уменията за правилни действия при ликвидиране на произшествия, а чрез груповите занимания да бъдат развивани чувство за солидарност, нагласа за взаимопомощ и доброволчество.

От стартирането на инициативата, обучение в реална среда са преминали 400 деца и младежи, за които са организирани 23 тренировъчни сесии. Практиката принадлежи към сектор социална култура, тъй като цели да развива чувство за солидарност, нагласа за взаимопомощ и доброволчество у подрастващите. Идеята за реализиране на практиката принадлежи на регионална дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ – Велико Търново. Тя е реализирана в партньорство на регионално ниво, с подкрепата на Дарителско сдружение „Св. Иван Рилски“, Съюзът на пивоварите в България, община Велико Търново, Областна дирекция на МВР – Велико Търново, Национален военен университет „Васил Левски“ и Кметство с. Балван.

С изграждането на Площадката за пожарна безопасност беше създадена подходяща среда за тренировки, която симулира реални ситуации. Чрез игри със състезателен характер децата и младежите получават знания и придобиват

8 Институт за публична администрация, https://www.ipa.government.bg/bg/dobra_praktika/izgrazhdane-na-ploshchadka-za-pozharna-bezopasnost-v-centrovete-za-prevenciya-i-sport

умения за запазване на самообладание и самосъхранение в животозастрашаващи ситуации при пожар

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резултатите от изследванията и натрупаната практика недвусмислено доказват, че обществената сигурност на определена територия не може да бъде постигната в резултат на усилията само на един държавен орган или организация. Тя може да бъде плод единствено на съвместните усилия на всички институции, организации, медии, фирми и неправителствени организации, които в режим на партньорство могат да създадат ефективни механизми за граждански контрол. Очакван резултат от подобни взаимодействия и съвместни инициативи е повишаване на сигурността на гражданите, и едновременно с това повишаване на доверието към правозащитните органи и местната власт. Представените форми и модели на взаимодействие между органите на местно самоуправление и структурите на MBP, базирани на принципите на партньорство, показват че сигурността на гражданите е обща отговорност.

За да се реализира в пълнота доброто управление на местно ниво трябва да мобилизират всички заинтересовани страни, най-вече гражданите, като се активира местната общност и изгради чувство за социална принадлежност⁹. Според Хартата на основните права на Европейския съюз, основно право на гражданите на ЕС е правото на добро управление, заедно с основното право на свобода и сигурност¹⁰. За да бъде ефективно и устойчиво, доброто управление трябва да се основава стриктно на работещата демокрация, която зачита принципите на правовата държава, свободния печат, активното гражданското общество, независимостта и ефективността на публичните органи¹¹. Само така може да се постигне равновесие и ограничаване на рисковете в сферата на сигурността, като едновременно с това се гарантира държавността и доброто управление, като стремеж на обществото към повече сигурност.

9 Казаков, К. „Управление на системата за защита национална сигурност“, 2016 г., ISBN 978-954-334-181-8;

10 Харта на основните права на Европейския съюз, (2016/C 202/02) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>

11 Танев, Т. „Доброто управление (Good Governance) – наследеното понятие“ Публични политики.bg, 2011 г.

ЛИТЕРАТУРА:

Актуализирана стратегия за национална сигурност на Р България, Приета с Решение на НС от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г.

Дойков, Й. Граждански контрол върху системата на националната сигурност, 2015, Методическо пособие, София, изд. „За буквите – О писменехъ“

Douglas L. Bland, “A Unified Theory of Civil Military Relations,” in Armed Forces and Society 26, no. 1 (1999), p. 10.

Закон за Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г;

Информация относно изпълнени мероприятия от РУ – В. Търново по Местен договор за сигурност и План за работата на Местната комисия за обществен ред и сигурност в Община В. Търново, <https://www.veliko-tarnovo.bg>

Институт за публична администрация, https://www.ipa.government.bg/bg/dobra_praktika/izgrazhdane-na-ploshchadka-za-pozharna-bezopasnost-v-centroвете-za-preveniция-i-sport

Казаков, К. „Управление на системата за защита национална сигурност“, 2016 г., ISBN 978-954-334-181-8;

Танев, Т. „Доброто управление (Good Governance) – наследеното понятие“ Публични политики.bg, 2011 г.

Протоколи от проведени заседания на Местната комисия за обществен ред и сигурност в Община В. Търново, <https://www.veliko-tarnovo.bg>

Харта на основните права на Европейския съюз, (2016/С 202/02) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>

АВТОРИ:

Проф. д-р Георги Камарашев, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, катедра „Национална сигурност“

Доц. д.н. Мария Илчева, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, Стопански факултет, доктор на науките в „Национална сигурност“





ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО КАТО КЛЮЧОВ КОМПОНЕНТ ПРИ ОВЛАДЯВАНЕ НА КРИЗИ

ЯСЕН Б. ЦВЕТКОВ

Настоящата разработка разглежда способностите на обществото да изгради своя собствена система за осигуряване на устойчивост спрямо риска от бедствия и в частност компонентът, обхващащ гражданския сектор като активен участник във формирането на политики, участието му в превантивни дейности, реакцията при кризи и механизмите за участие в последващото възстановяване. Като пример от практиката е разгледан опитът на доброволните формирования за овладяване на бедствия, регистрирани по смисъла на Закон за защита при бедствия.

КЛЮЧОВИ ДУМИ: Местна сигурност; Местно самоуправление; Гражданско участие; Политики за сигурност; Доброволци; Доброволни формирования; Бедствия.

THE PUBLIC SOCIETY AS KEY COMPONENT IN DISASTER MANAGEMENT

YASEN B. TSVETKOV

This paper examines society's capacity to build its own disaster risk resilience system, and in particular the component involving the civil sector as an active participant in policy-making, its involvement in preventive activities, crisis response and mechanisms for participation in the aftermath recovery. As an example from practice, the experience of voluntary formations for disaster management, registered under the Disaster Protection Act, is considered.

KEYWORDS: Local security; Local self-government; Civic activity; Security policies; Volunteers, Voluntary firefighters, Disasters.

„...Половината свят не е подготвен за бедствия“

Антонио Гутierrez, Генерален секретар на ООН

13.10.2022

Бедствията и извънредните ситуации ще се случват все по-често и неочаквано и ще бъдат все по-интензивни. Такива прогнози правят всички водещи експерти в областта, както и големите организации и институти, работещи по темата. На практика това означава, че институционалните системи все по-трудно биха се справяли се предизвикателствата, които ни носи всеки следващ ден. Ако до скоро, когато ставаше въпрос за кризи си представяхме природни бедствия, то в последните няколко години бе ясно изразена друга тенденция. Динамиката на нашето съвремие изкачи представите до други висоти. Съвременните кризи са по-различни – освен че са непредсказуеми и интензивни, те много често са с все по-широк спектър и се характеризират с многокомпонентност. Човечеството се изправи последователно пред световна пандемия и военен конфликт в Европа, който породил голяма бежанска вълна и доведе до прага на хуманитарна криза страните в източна Европа. Към това трябва да прибавим натиска, свързан с вълната от бежанци от Близкия изток, довел до смъртни случаи на служители на реда в България и усещане за липса на адекватен граничен контрол. Паралелно с това се разрази криза на пазара на енергия, икономическа криза с висока инфлация и не на последно място политическа криза с липса на възможност за формиране на устойчива и дългосрочно планираща държавна власт. В никакъв случай не може да се каже, че природните бедствия отстъпиха място на другите по вид кризи. Напротив – както в България, така и в Европа продължиха да се случват мащабни наводнения, пожари и други катаклизми с жертви и щети.

На различни места по света парадигмата за доброволци, реагиращи при бедствия бива застъпвана по различен начин. България като част от „голямото европейско семейство“ на свои ред през последното десетилетие интегрира някои добри практики от други европейски страни в посока на изграждане на капацитет от обучени, екипирани и подготвени доброволци за справяне с бедствия. Докато в повечето страни от западна, централна и северна Европа доброволните пожарникари са сериозно инкорпорирани като фундаментален компонент от системите за защита на населението, то у нас те все още остават леко в страни и на тях се гледа по-скоро като на допълнителен ресурс. Последните няколко години обаче доказаха, че и в нашата национална действителност доброволните формирования за овладяване на бедствия се налага да играят все по-ключова роля. Практика и нужда, доказали се в други общества намериха своето поле за изява и у нас. Изправянето пред непознати за нашата доктрина

кризи доведоха моменти на колебание, в които институционалната система нямаше друг адекватен отговор освен да се позове на капацитета на доброволците. Нещо повече – по естествен начин нуждата от адекватен отговор на събитията ускори процесите по формиране на доброволческа култура в нашето общество като се наложи на няколко пъти освен да бъдат активирани доброволните формирования да бъде търсена помощ и от спонтанни, неорганизирани доброволци, които да се притекат на помощ.

Следва да бъде отбелязано, че именно в моменти, когато кризите се разгръщаха с пълна сила и се усещаше колебание у административния апарат кой негов компонент каква роля следва да поеме, доброволческият сектор пое и изпълни успешно мисията да даде адекватен отговор и да запълни празните или слабите места в системата. Общественото внимание често беше приковавано от примери на добра работа, свършена от организирани доброволни формирования или спонтанни доброволци.

Роля на организирани доброволци в овладяването на кризи

Към **04.11.2022г.** организираният доброволчески капацитет за овладяване на бедствия се състои от¹:

- 242 доброволни формирования (ДФ) към общините;
- 3184 доброволци, регистрирани към ДФ;
- 4 доброволни формирования към юридически лица;
- 53 доброволци към ДФ от юридически лица;
- 74 формирования разполагат с пожарен автомобил;
- 27 формирования има спасителен автомобил;
- 125 формирования притежават транспортен автомобил;
- 95 формирования имат специализирано оборудване
- Други организации, реагиращи при бедствия извън обсега на Закон за защита при бедствия – Български Червен Кръст (БЧК), Университетски Аварийно-Спасителен отряд (УАСО), Българска федерация на радиолюбителите (БФРЛ), Сдружение „Пещерно спасяване“ и други;

През последните няколко години доброволците изпълняваха много и различни по вид задачи, някои от които бяха и изцяло нови предизвикателства. Пример за такъв тип дейност беше епидемията от COVID-19, която връхлетя човечеството.

¹ Данни от Регистър на доброволните формирования на ГД ПБЗН;

Доброволците изпълняваха много и различни по вид задачи, включително и по опазване на обществения ред и сигурността в помощ на органите на полицията и други служби. По време на въведеното извънредно положение периода **01.04 – 13.05.2020г.** средно на ден дейности на терен са изпълнявали **393 доброволци от ДФ в 31 общини**, които са подпомагали близо 2000 души всеки ден.² В помощ на дейностите на областните и общински администрации за справяне с разпространението на Covid-19 доброволците са отработили **16 132 човеко дни**. **Подпомогнати са общо 65 832 граждани и са посетени 80 616 обекта.**

По време на въведената епидемиологична обстановка в Р България, за периода от **14 май до 15 ноември 2020г.** включително са отработени **9372 човеко дни**, **подпомогнати са 33 891 граждани и са посетени 1 668 обекта.**

Сред дейностите, които доброволците изпълняваха бяха:

- **Специализирана и неспециализирана медицинска дейност;**
- **Логистични дейности за осигуряване на вода, храна, лекарства и други;**
- **Извършване на дезинфекция**
- **Дейности, свързани с нуждите за обществения ред и сигурността – контролно пропускателни пунктове и помощ при осъществяването на граничен контрол, контрол на спазването на противоепидемичните мерки и други;**
- **Подпомагане на дейността на структурите за социално подпомагане;**
- **Други дейности, различни от изброените (наблюдение на паркове, градинки; оказване на психологична подкрепа на самотно живеещи)**

Сред водещите предимства при развитието на доброволчески капацитет е възможността да имаш на разположение допълнителен ресурс от хора с различна квалификация и умения, за които не се налага да бъде заплащано нищо през останалото време освен да се инвестира в подготовка, оборудване и застраховки.

През настоящата **2022г.** станахме свидетели на война само на няколко стотин километра от нашата страна. Последва масова бежанска вълна към страните от източна Европа. Стотици хиляди украински граждани потърсиха закрила в нашата страна. Това ни изправи пред нова, безпрецедентна по своя род хуманитарна криза. Наложиха се доброволните формирования да вземат участие в посрещането на бежанците на границата и в пунктовете за разпределение, да

² По данни от ГД ПБЗН в следствие на обработка на годишните отчети на общините;

организирант предоставянето на медицинска помощ, храни, лекарства и стоки от първа необходимост, психологическа подкрепа, жестомимичен превод и други услуги. Националната асоциация на доброволците в Република България като представителна организация на доброволните формирования ползвайки опита и капацитета на своите членове извърши следните основни дейности:

- **Организира предоставянето на медицинска помощ от над 130 лекари-доброволци, говорещи руски или украински език;**
- **В продължение на няколко месеца осъществяваше медицински прегледи от разстояние с устройства за телемедицина, с които боравеха студенти по медицина с подкрепата на водещи лекари;**
- **Участва в създаването на национален информационен портал и национален кол център, които се превърнаха в основна точка за контакт с идващите бежанци от името на Република България. В последствие осигури доброволци с подходяща квалификация, които бяха основните оператори на контактния център за период от около 2 месеца. След оттеглянето на доброволците беше осигурен дарителски ресурс, с който като оператори на работа бяха назначени украински студенти, учещи в България, които предвид ситуацията нямаха достатъчно средства да се издържат;**
- **Обезпечи с денонощно дежурство на доброволци от ДФ и външни доброволци, говорещи украински език разпределителните центрове в София, Варна и Русе;**
- **Осигуряваше храна, лекарства и други стоки от първа необходимост на бежанци;**
- **Други специфични по вид дейности.**

И тук, както и в последвалата криза, предизвикана от наводнението в община Карлово ясно се очерта необходимостта от взаимодействие на доброволните формирования с цивилни граждани – от една страна, привличайки ги като спонтанни доброволци, а от друга за събирането на дарения, необходими за преодоляване на кризата. Аналогичен е и примера на взаимодействие с бизнеса, който подпомага дейността на доброволците. По време на спасителните операции и при последвалите действия за преодоляване на последствията от мащабното наводнение в карловско участие взеха над 20 доброволни формирования от цялата страна.

Авторитетът на доброволните пожарникари в обществото през последните няколко години позволи генерирането на ресурс от дарения в помощ на пострадали

от бедствия райони, което значително ускори процеса по възстановяване след бедствия.

Както бе споменато по-рано, наличието на нови по вид кризи не означава, че обичайните такива намаляват своята негативна за обществото роля. През последните години се наложи да се справяме с мащабни наводнения, горски пожари и много други инциденти. По данни на ГД ПБЗН за изминалата **2021г.** доброволците са взели участие в следните дейности:

- **80ДФ(отобщо239ДФ)саучаствалисамостоятелноилизаподпомаганена основните съставни части на Единната спасителна система (ЕСС) в общо 627 произшествия:**
- **312 участия в ограничаване и ликвидиране на пожари;**
- **246 други операции, свързани със защитата - подпомагане на областните и общинската администрация във връзка с ограничаване разпространението на COVID-19 (закупуване и разнос на лекарства и храна на болни и възрастни хора и дезинфекция на обществени места).**
- **30 – участия в Неотложни аварийно-възстановителни дейности (НАВР);**
- **15 – спасителни операции.**

С написаното до тук искаме да подчертаем, че организирания доброволци за овладяване на бедствия играят все по-важна роля като компонент от защитата на населението и опазването на националната сигурност на страната. Те намират своето приложение в целия цикъл на управлението на кризи, който обхваща етапите Превенция-Реакция при кризи-Възстановяване след кризи. Освен това те следва да играят все по-важна роля във формирането и прилагането на секторни политики на местно, регионално, национално и международно ниво.

2. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ ПРЕД ДОБРОВОЛЧЕСКИЯ СЕКТОР ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА БЕДСТВИЯ

Процесите, протичащи в световен мащаб намират своето логично локално проявление и у нас, макар и с известна доза закъснение. Въпреки натрупаното изоставане по отношение на натрупването на опит, установяването на традиции и формиране на доброволческа култура в обществото все пак направихме първите плахи стъпки в правилната посока, които би следвало да изиграят своята важна роля за последващото надграждане и развитие на сектора. Сред посоките, в кои-

то българските доброволци се развиват и генерират потенциал за нова добавена за обществото стойност са:

- **Представителност във формирането на политики за сигурност;**
- **Пряко участие в изменения на нормативната уредба;**
- **Оперативна координация и помощ при бедствия и други кризи – помощ с жива сила, техника и експертиза; Щабна дейност и координационни функции; последващо възстановяване; събиране и разпределяне на дарения и помощи; Работа със спонтанни доброволци;**
- **Учения и обучения – за самите доброволци и за населението;**
- **Научна и развойна дейност;**
- **Международни отношения и формиране на трансграничен капацитет – международно сътрудничество, помощ при мащабни бедствия, обмяна на опит, участие в експертни мрежи и международни организации, проекти и други;**
- **Социална отговорност, хуманитарна помощ и благотворителност;**
- **Младежки дейности;**
- **Привличане на партньори и съмишленици от бизнеса и гражданския сектор.**

Всички тези компоненти се допълват взаимно и са неразделна част от една добре функционираща система от доброволци за реакция при бедствия, която от своя страна ще играе все по-важна роля в справянето с кризите в помощ на институциите или като самостоятелно действащо звено.

Устойчивостта на обществото спрямо заплахите зависи в сериозна степен от неговата способност да управлява риска от бедствия. Затова се нуждае от добре работещ механизъм на взаимодействие по оста специализираните служби за сигурност – местното самоуправление – граждански сектор (доброволни формирования)³ – бизнес. По отношение на гражданския сектор впечатление прави явлението да бъдат използвани случайни или спонтанни доброволци, т.е. хора, които нямат предварителна подготовка, но са готови да помагат. Особено при по-мащабни бедствия, които изискват или сериозно съсредоточаване на сили или продължителни усилия използването на спонтанни доброволци е неизбежно. Все повече административни системи се опитват да изградят протоколи за работа с такива цивилни граждани. Макар все още да няма ясно утвърдена парадигма с основание може да се предложи като работещ модел синергията между организирани и неорганизирани доброволци. Казано с други думи – обучените представители на формированията могат изцяло да поемат ролята на междинно

3 Тук вече имаме и допълнителен компонент в лицето на спонтанно явяващите неорганизи- рани доброволци, а защо не и неправителствените организации.

звено между спонтанните доброволци и институциите, действащи на място като се заемат с процедурите по набиране, подбор, регистрация, разпределение на задачи, deregистрация в края на деня, инструктаж и т.н. Така би могъл да се въведе статут на субординация, при която подготвените изпълняват ролята на отговорници или „старши“ за по-неподготвените. Такъв модел на работа би могъл да бъде устойчив във времето и включително да бъдат предвидена допълнителна подготовка за формиранията за работа с външни доброволци, явяващи се само за конкретен случай.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предизвикателствата стават все по-сериозни, докато институционалният отговор все по-трудно може да даде адекватен отговор. Цивилните граждани могат да бъдат полезни в процеса на повишаване на устойчивостта на обществото спрямо риска от бедствия от една страна чрез участието си в доброволни формирания, а от друга като спонтанни доброволци в рамките на конкретно извънредно събитие. Доброволните формирания биха могли да бъдат определени като квази структура, която обединява гражданския сектор, централната държавна власт, местното самоуправление и донякъде може да интегрира и бизнес сектора. Освен доброволните формирания следва да се разглеждат като една своеобразна автоимунна реакция на обществото в името на неговото собствено оцеляване, при която чрез собствени сили се постига задоволително ниво на сигурност. Ето защо образуването, развитието и поддържането на формирания трябва се превърнат в нещо естествено, просто и логично, но същевременно фундаментално в рамките на колективната ценностна система на ниво местна общност и в последствие на ниво нация. Политиката за развитие на доброволческия капацитет следва да получи необходимата устойчивост и да бъде утвърдена в мисленето като нещо, имащо задължителен характер и стоящо над моментните противоречия, разликите във възгледите и прочие други явления с преходен характер. За тази цел естествено е необходимо да мине достатъчно време и усилията за развитие на сектора да се увеличава до постигането на ясно забележима култура и валидиране на този тип доброволчество като висша добродетел.

ИЗТОЧНИЦИ:

Закон за защита при бедствия - Обн. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006г.,изм. и доп. ДВ. бр.60 от 7 Юли 2020г.

Регистър на доброволните формирания за защита при бедствия на територията на Р България и брой доброволци по общини – 04.11.2022г.



КОМУНИКАЦИЯ С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО. РОЛЯТА НА АВТОРИТЕТНИ И ЕРУДИРАНИ ЛИЧНОСТИ

Д-Р ПЛАМЕН АТАНАСОВ

COMMUNICATION WITH THE CIVIL SOCIETY. THE ROLE OF PEOPLE OF ERUDITION AND AUTHORITY

PLAMEN ATANASOV, PHD

The communication between the authorities and the civil society is two-way and is a primary factor in the internal and the external security. A significant role in this interaction is played by socially acknowledged figures, with erudite civil servants being required as well. The activity of these figures successfully counteracts unwanted rumours, fake news, and others. The present work explores these aspects of communication in the 21st century.

KEYWORDS: *civil society, social authorities, erudite communicators, security*

Докато спорът могат ли хората да регулират сами обществата си и нуждаят ли се от комитети и експерти, които да ги направляват, все още разпалва страсти, то по въпроса за обществения ред не съществуват съмнения – той следва да се разяснява и съблюдава. Това обаче означава не толкова налагане, колкото активно споделяне, обсъждане и споразумяване към обща активност в обществото. В тази посока и в съответствие с интензивно променящата се комуникативна среда и с новите условия, в света все повече се говори за своеобразен комплекс от форми на публичната комуникация, каквито са ПР-ът, публичната дипломация, че дори и за някои елементи от психологически и информационни операции. Този комплекс все по-често се описва с термина „стратегически комуникации“ или стратегическо комуникиране. Терминологията показва, че добре познатата от 20-ти век пропаганда не изчерпва стратегическите комуникации, но някои нейни принципи (водещи начала) остават актуални и в комуникацията, осигуряваща моралния компонент в осигуряване на единомислие и в опазването на вътрешния ред.

Едно такова водещо начало е Правилото за ангажиране на ерудирани, с доказано хуманно мислене и ползващи се с авторитет в обществото личности. При това въпросното участие е публично и в никакъв случай не оставя съмнения за обществото.

Случващото се в края на второто и началото на третото десетилетие на 21-ви век у нас, а и по света, обаче показва наличието на проблеми – истинска „война по пътищата“; нарастват девиантните прояви и всеки ден слушаме за непълнолетни и млади хора, които тероризират населението в села и градове; измами (напр. телефонни) на възрастни пенсионери, а и на хора в активна работоспособна възраст и т.н. Обяснението, че след 1990-та г. има гласност и просто научаваме за естествено присъствие на отклонения в общественото поведение, вече не минава. Показват го множеството протести, и то в не едно населено място в държавата ни. Очевидно става дума за проблем, който няма как да се разреши единствено с полицейско присъствие и силово опазване на вътрешен ред. Необходимо е „изправяне“ на заплашваща да се превърне в системна грешка в мисленето относно социалното присъствие и мястото на отделния човек в обществото на държавата.

В този ракурс докладът поставя актуални въпроси относно привличането и участието на ерудирани личности с признат в обществото авторитет, които не само да противодействат на деградиращи явления като конспиративни теории, слухове и фалшиви новини, но и да се противопоставят на атомизирането на обществото и на негативните прояви, ерозиращи вътрешната сигурност.

1. ОТ ОБЩЕСТВО, ДЪРЖАВА И КОМУНИКАЦИЯ В ОБЩЕСТВОТО В КОНТЕКСТА НА ВЪТРЕШНАТА СИГУРНОСТ ДО УЧАСТИЕТО НА ПУБЛИЧНО ПРИЗНАТИ, ЕРУДИРАНИ ЛИЧНОСТИ

В труда си „Общественост и общество“ Фердинанд Тьоние (Тьонийс) (1855–1936). [1] поставя въпроса за обществото още в края на 19-ти век. Повече от век по-късно, в ракурса на този труд, от „Енциклопедия Британика“ уточняват, че обществеността се свързва с осъзнатата потребност от колективност, разбира на като комуналност, а обществото – с разбраната и търсена асоциативност. За асоциативността е характерно, че отслабва родовите връзки, като ги конкурира с рационалността на интереси, които са по-безлични, но ясно ориентирани към политиката и икономиката на съвременните държави и корпорациите [2].

Погледът в такава посока отвежда към идеите на Томас Хобс, (1588–1699), Джон Лок (1632–1740) и Жан Жак Русо (1712–1778). Според тях държавата и обществото в нея се крепят на обществените договорености. По силата на тези до-

говорености, в името на общи ценности и цели, хората доброволно се отказват от някои свободи, за да могат да постигнат единство, ефективност и ефикасност на действията си.

В тази посока като активен фактор се откроява и общественото доверие. Известният германски социолог Никлас Луман (1927–1998) определя общественото доверие като фактор за намаляване на комплексността (сложността) в отношенията, които сплотяват и по силата на които функционира обществото.[3] Доверието кара хората да приемат позицията на другия с по-малка критичност, което осигурява бърза реакция и придава известна подреденост в обществото. Подредеността обаче е фактор, който снижава неопределеността. Това превръща общественото (споделеното от масите) доверие в съществен фактор за отношенията, изграждащи сигурността. Съществена особеност е, че доверието не е безусловна категория и се крепи на крехки отношения.

Що се отнася до комуникация в обществото, в контекста на вътрешната сигурност, както стана ясно в увода, тя, поне на този етап от цивилизационното развитие, е необходима и подценяването ѝ заплашва с разпад отношенията, върху които се крепи общественото доверие, поради което поставя под въпрос вътрешната сигурност.

Зависимостта е известна и поради тази причина през 20-ти и 21-ви век държавите използват политики за направляване на общественото мнение в единна посока на държавните интереси. Обикновено тази активност се определя като пропагандна. По характера си тя се свързва с външно-политическата ориентация на страната – заемането на една или друга страна при воденето на война, както е в редица европейски държави и САЩ по време на Първата и Втората световни войни; включването в един или друг икономически съюз и т.н. Относно пропагандата обаче съществуват немалко изследвания и разнообразни определения, които, макар и трудно приемливо за демократичното мислене, несъмнено показват, че дейността има отношение и към вътрешния ред. Поради това в настоящата разработка като удачно е избрано разбиране, което споделя Рене Хобс:

„Искам да кажа, че няма единно изчерпателно определение за пропаганда. Значението на този термин продължава да се развива. Затова аз не заставям студентите да запомнят конкретно определение за пропаганда. По-скоро ги моля да погледнат на множеството способности за определяне и да помислят за определение, съответстващо на собствената им реалност“
(преводът мой) [4].

Опитът през изминалите десетилетия показва, че сигурността е синкретична. Това означава, че външните и вътрешните отношения могат да се изследват в относителна автономност, но когато се стигне да изводи и решения, няма как да не се съобрази действието и на другия компонент. Поради това принципното положение за участието на публично признати, ерудирани и с доказано хуманно мислене личности в пропагандния дискурс, ориентиран към вътрешния ред и сигурност, няма как да бъдат пропуснато, независимо че през 21-ви век се прилагат по-сложни инструменти от пропагандата, каквото например е информационното воюване.

Друг аргумент в подкрепа на твърдението, че пропагандата не се ограничава до външната сигурност, дава един от създателите на съвременното разбиране – Едуард Бернайс. Във фундаменталния си труд „Пропаганда“ (1929 г.) той не прави разлика между пропагандата и ПР-а като активности, а ги определя като необходим за обществото инструмент. Друг въпрос са инструментите, които предлага авторът и които днес звучат противоречиво. Актуално обаче е предупреждението на Е. Бернайс, че пропагандата и лидерството (инструментите) могат да бъдат използвани и срещу обществото. [5].

Решението, което още по онова време прилага демократично настроеният свят, е да включи в стратегията на пропагандата авторитетите, които са признати от обществото и чиято дума влияе осезаемо върху масовите възприятия, настроения и нагласи. Още през 1927 г. в САЩ в статията си „Теория на политическата пропаганда“ Х. Ласуел пише, че в пропагандната дейност следва да се ангажират известни личности [6]. Причина за такава препоръка вероятно е фактът, че по онова време в Европа действат различни явни или прикрити в секретност „кръгове“, които направляват стратегическите посоки в общественото комуникиране.

Интересен факт е, че до 1944 г. пропагандата у нас съобразява това правило. Тя се институционализира епизодично: през периода 1908–1912 г. действа Информационно-цензурната секция; от 1912 до 1928 „Информационно-цензурната секция“ е прехвърлена към Министерството на войната; през 1934 г. за кратко е създадена „Дирекция за обществена обнова“, която е ситуирана като пропагандно ведомство към министър-председателя; през 1941–1944 г. функционира „Дирекция на националната пропаганда“, към която е създаден и „Съвет на националната пропаганда“. В този съвет влизат известни общественици – депутати, творци, бивши министри и т.н. Контролират се вестници, произвеждат се кинопрегледы и се развива българското кино. Институцията е създадена по инициатива на журналиста Панайот Чинков (1898–1983). Известно е, че в изброените институции са работили личности като Елин Пелин (1877 – 1949), С. Радев (1878 – 1967) и др.[7] След 1944-та до 1990 г. правилото у нас се развива като

част от дейността на пропагандните отдели в комунистическата партия или от ведомства в Министерството на културата [8]. Известни личности се ангажират през творческите съюзи. Издаването на книги, излагането на картини в изложби и др. става след одобрение от Съюза на българските писатели (СБП), Съюза на българските художници (СБХ) и др.

Създаването на пропагандни институции в САЩ също привлича внимание в посока на общественото участие. През 1917 г. по разпореждане на президента У. Уилсън (1856–1924), президент на САЩ 1913–1921 американското правителство създава „Комитет за обществена (публична) информация“ (Committee on Public Information) [9], известен по името на своя създател като „Комитетът на Крил“ (Creel Committee). През 1930 г. обаче една от „звездите“ на проходащите радиопредавания в САЩ е отец Кофлин (Father Coughlin) – свещеник, който пропагандира профашистки и антисемитски възгледи чрез въздействащи коментари за обстановката в Европа и САЩ, Заплахата съзира не политик, журналист, военен или полицаи – професии, които обичайно свързваме с опазването на сигурността – а бизнесменът Едуард Филън (1860–1937), собственик на един от най-големите универсални магазини в Бостън. Тогава той дарява един милион (1 000 000) американски долара за създаването на институт, който да противодейства на пропагандни интервенции. Така се ражда Институтът за анализ на пропагандата. За негов ръководител е определен журналистът Клайд Милър (Clyde Miller, 1888–1977). [10] Институтът е създаден през 1937 [11], но съществува едва до 1939 г. [12]. Интересен факт е, че във вътрешната си дейност, освен останалата активност издава списание за английска литература и така противодейства на чужди намеси [4].

Не по-различно стои въпросът с привличането на известни личности и във Великобритания. Там в края на август 1914 г. е обявено създаването на пропагандно бюро – известно като кръга „Уелингтън хаус“. В Бюрото са привлечени писатели и общественици. За ръководител се сочи публицистът и политик Чарлз Мастерман (1837–1927). Въпреки видимите намеси в публичната комуникация, дейността и организацията на британското бюро са пазени в дълбока тайна. Първите сведения са публикувани едва през 1935 г. Тогава става ясно, че сътрудници на „Уелингтън хаус“ са били Артър Конан Дойл (1859–1930), Ръдиард Киплинг (1865 – 1936), Джон Голсуърти (1867–1933), Гилбърт Честъртън (1874–1936), Хърбърт Уелс (1866 – 1946) и др. [13] Плеадата от известни личности ясно показва ориентиране на британската пропаганда към общественото мнение.

Примерите могат да бъдат продължени, но дори и показаното разкрива, че на Правилото за известни и ползващи се с авторитет в обществото личности следва да се гледа като на принцип в комуникирането, което приобщава хората към обществените договорености и сплотява обществото. Очевидно е, че от гледна

точка на обществото прилагането на този принцип е активен фактор и за критично осмисляне и формиране на доверие към инициативите за опазване на общественя ред.

2. ГЛОБАЛНО КОМУНИКИРАНЕ И АТОМИЗАЦИЯТА НА ОБЩЕСТВОТО

Днес, след края на второто десетилетие на 21-ви век, проблемността около прилагането на въпросния принцип е осезаема, и то не само у нас, а и в редица държави по света. Причините откривам в атомизирането на съвременните общества и в пропуските по обществената подкрепа не само за утвърждаване на авторитети, но и за запазване на утвърдените вече такива.

Що се отнася до атомизацията – промените в обществото след две десетилетия на 21-ви век вече са видими. От една страна се говори се за информационно общество, което с онлайн базираните инструменти за комуникиране, а и с помощта на напредналите възможности за пътуване, общува, без да съобразява границите на територия, култура и езици и чието асоцииране с държавата остава под все по-голям въпрос; От другата страна стои разкъсването на традиционни връзки. Терминът „атомизация“ идва от физико-химията и означава разпадане на веществото на атоми. За обществото е въведен от Хана Аренд през 70-те години на 20-ти век и описва ситуация, в която хората остават обединени в множество, но това множество не проявява или проявява твърде слабо социални функции, за да бъде определено като общество.[14] В тези условия за споделяне, обсъждане и споразумяване около единна активност е трудно да се говори.

Възможностите за опазване на вътрешната сигурност и вътрешния ред също изглеждат съмнително, поне от позициите на действителността след второто десетилетие на 21-ви век. Според едно определение от 1964 г. на Пол Блексток (Paul W. Blackstock) атомизацията е „унищожаване на политическата и обществената структура на страната-обект да такава степен, че националното съзнание се разлага дотолкова, че държавата не е способна да се съпротивлява“ [15].

Проблемните последици от атомизацията се актуализират и след пандемията, причинена от вируса SARS – CoV – 2. По този повод в интервю известният философ Ноам Чомски казва, че съвременната информационна свързаност „атомизира и изолира хората до такава степен, че обществото вече не съществува“, а основната задача на предстоящото е „да се помогне на хората да се съберат по всякакъв възможен начин“. [16]

По въпроса за атомизиране в българското общество е трудно да се говори, но е факт, че след локдауните около пандемията от Ковид 19 зачестиха проявите

на пияни и дрогирани шофьори, а вероятно и на други, нешофиращи хора. Явно, бизнесът по разпространение на наркотици не се е съобразил с локдауна, а разчитането, че интернет ще компенсира блокираната социалност, се е оказало не съвсем оправдано и не малко хора са прибегнали към виртуалните светове на алкохола.

3. НЯКОИ ПРОПУСКИ В КОМУНИКИРАНЕТО ЗА ОТГОВОРНО И СПЛОТЯВАЩО ПОВЕДЕНИЕ

На фона на заплахата от атомизиране възниква и друг въпрос. През периода 1941–1944 г. към „Дирекция на националната пропаганда“ е създаден и „Съвет на националната пропаганда“, в който влизат известни общественици – депутати, творци, бивши министри и т.н. Дирекцията и фондацията правят така, че в периода 1941–1944 г. се прожектират 250 филма на година, а според продадените билети, посещенията са 18 000 000 годишно. Вярно е, че 50% от филмите са немски [7]. Това не променя факта, че чрез киното се прокарва сплотяване на обществото около някаква идея. Защо тогава, днес тази идея да не бъде социално отговорното поведение, което в разбирането на някои хора – биячи, дрогирани шофьори и т.н., очевидно търпи пропуски. Само че през 2020-те години такава посещаемост на кината изглежда невероятно. Това означава, че хората не само не ходят на кино, но и няма как да се запознаят със съвместимите с обществените договорености модели на поведение. Пропускът обаче не е само на бизнесът на производителите на филми и на киносалоните, а и на държавните институции. Да, днес има интернет и телевизия. Защо тогава хората по време на пандемията не отидоха натам, а явно посегнаха към наркотици и алкохол?! Отговорът е, че липсват мащабно въздействащи екранизации, които биха подкрепили социалното отговорно и сплотяващо поведение. Идеята за филми, пропагандиращи свръх-полицаи, които с нечовешки усилия се саморазправят и спират престъпността (каквито филми-екшъни не липсват), не е добра, защото саморазправата също е вид нарушение на обществените договорености.

Друг пропуск е по въпросите: Кои са и как следва да бъдат ангажирани ерудитите и авторитетни личности в днешния обществения дискурс. Не става дума за използването на тези личности като стереотип на поведение, а за това, че те следва да направляват налагането на стереотипи в обществото. Например чрез медиите един поп-фолк изпълнител може да бъде превърнат в стереотип за подражание, но въпросът е дали такъв стереотип е необходим за реалността на третото десетилетие на 21-ви век.

Относно тактическото прилагане на тези социални механизми пише българ-

ският учен Милко Петров. Той дава пример с представянето на водещи личности във фотографии от кориците две германски списания през периода преди и след Първата световна война. Преди войната във фокуса са поставяни политици, индустриалци и накрая – звезди от развлекателния бизнес. След Войната, която Германия губи, палитрата се променя – на първо място са изведени творците на елитарно и масово изкуство, а след тях – звездите от развлеченията.[17] Промяната едва ли е плод на настоятелните изисквания на аудиторията, а смятам, че по-скоро е решение на кръговете, определящи стратегическото комуникиране към онези времена.

В тази връзка следва да се отбележи, че публичното говорене (по телевизията, във вестниците и т.н.) на артисти по въпросите на обществения ред е само тактика. Това говорене не може да замени стратегията, която съвременните автори на сюжета биха прокарали със селекцията от теми, към които да се насочи иначе атомизиращото се общество. Сред тези теми, и то на челно място, се нареждат въпросите за причастността на обществото към вътрешния ред.

На фона на този пример безумното шофиране по нашите пътища, непреставашите авто-катастрофи, зачестилите напоследък сбивания в градове и села поставят въпроса за актуалността на предлаганите стереотипи и за адаптирането им, но не според най-приемливото за аудиторията, а според необходимото за обществения ред, сигурността на обществото и на държавата. Непрекъснатото излъчване на катастрофирали автомобили и на жертви по пътя, на участници или пострадали от сбивания и кражби и т.н. вероятно постигат превантивен ефект, но създават заплахата от стереотипизиране и подражаващо поведение, т.е. от привличане към образите на безразсъден шофьор, на мутреец се гражданин и др. подобни.

Смятам, че в стратегиите на 2030-те години, поне у нас, тези празноти следва да бъдат поправени или поне да започне преодоляването им.

4. ПРОЯВИТЕ

По-долу са показани нелицеприятни примери, за да не остават голословни твърденията, че в днешното общество не само у нас, но и по света са налични притеснителни пропуски в социалното разбиране, които пропуски намирам за последица от занемаряването на стратегическото ангажиране на еудирани и авторитетни личности.

Последиците не ощетяват само обществения ред, а и общественото доверие. Показва го пример от Италия. През първите седмици на воюването между Русия и Украйна през 2022 г. в медиите излезе информация, че в знак на солидарност

с украинското население университет в Милано е закрил курс за изучаване на Достоевски. Очевидно е, че някой е споделил идея, другите са я обсъдили, къде компетентно, къде не, и са се споразумели за инструментална проява. Поради общественото недоволство обаче курсът е възстановен.[18] В конкретния случай възмущението показва, че в обществото действат предпазни механизми, но докъде се простират те, остава неизвестно.

Друг подобен инцидент са вълненията в САЩ през 2020 г. Повод е убийството на афроамериканеца Джордж Флойд в Минеаполис [19]. Дори и да изглежда странно, в колективната памет на обществата в някои амеркански щати и на държави в Латинска Америка тези изблици се свързват с предания за нашествието на конкистадорите и за наследството от колонизацията. В ентусиазма си множество обаче обръква с конкистадор световно известния писател Мигел де Сервантес и залива с боя и обидни надписи паметника му, който от десетилетия достопочтено стои в Сан Франциско [20].

Примерите могат да бъдат продължени и са от различни държави, но по-интересен е въпросът как е възможно развитието на такова невежо радикализиране, довело до закриването на курса за изучаване на Достоевски или до обявяването на М. Де Сервантес за конкистадор. Убеден съм, че ако съществуваша обществени комитети, които да предпазват от грешки, а не да ги внедряват, картината щеше да е далече по-ясна. Най-малко, защото поне един щеше да знае кои са Фьодор Достоевски и Мигел де Сервантес.

5. СТРАТЕГИЧЕСКОТО КОМУНИКИРАНЕ КАТО ПЕРСПЕКТИВА ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМА В ПОСОКА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ДОГОВОРЕНОСТИ

Както показват и други случаи от ежедневието ни, става все по-осезаема празнотата поради недостатъчното ангажиране на авторитетни личности в обществения дискурс, насочен към обществените мнение и доверие, и въобще по въпроси от вътрешния ред и сигурността на обществото. Справянето с тази празнота в защитата на обществените договорености и поддържането на вътрешната сигурност отвежда към въпросите на информационното воюване. Актуалното присъствие на информационно воюване обаче не означава, че обществените авторитети са излезли от употреба в ракурса на сигурността на обществото и на държавата. Напротив – новата среда налага нови изисквания.

Колкото и неукрепнала да е терминологията около информационното воюване, не подлежи на съмнение, че независимо дали то се ориентира предимно граж-

дански или предимно военно, винаги атакува моралния компонент в социалните отношения, т.е. поразява обществото и по-точно – обществените договорености и общественото доверие. Както акцентира авторитетният изследовател Георгий Почепцов – информационното воюване е „воюване“ с информация, но и „воюване“ за доверие [21].

В така очерталия се ракурс привлича интерес употребата на стратегически комуникации в дискурса за направляване на обществените настроения мнение и нагласи. Очевидно е, че подобни инициативи няма как да останат извън прогнозите за опазване на вътрешната сигурност и ред през 2030-те години.

Като пример предлагам направеното вече от НАТО през 2014 г., когато е обособен Стратегически център за комуникации (The NATO Strategic Communications Centre of Excellence (NATO StratCom COE). Под стратегически комуникации там разбират комплекса от: 1) Публична дипломация (специфичен комплекс от подходи, който цели да установи контакти, за да прокара и затвърди в обществото позитивни нагласи относно замислите, политиките и активността на една организация [22]) – за обясняване и поддръжка на политиките на НАТО); 2) Връзки с обществеността (ПР; Public Affairs) – за активно синхронизиране на политиките и действията на НАТО с обществеността); 3) Военен ПР (Military Public Affairs) – за приобщаване на аудиторията към военния контекст в политиката на Алианса); 4) Психологически операции и 5) Информационни операции. В сайта на организацията този комплекс от активности е представен и като обединение от някои „елементи от публичната дипломация, политическия маркетинг, въздействието, международните връзки, военните стратегии и много други“ (преводът мой) [23].

Прилагането на подобни инициативи за разрешаването на въпроси от вътрешната сигурност на държавата и обществото предполага: 1) ПР-ът да не е (само) по военни теми, а да засяга въпросите на вътрешния ред; 2) Публичната дипломация да е относно обясняване и поддръжка на политиките на съответните институции, които поддържат вътрешния ред и вътрешната сигурност в държавата.

Следователно стратегическото комуникиране се очертава като перспективата на обществения дискурс по въпросите на сигурността на обществото и на държавата. Това означава поставяне на акцент в обществения дискурс чрез инструментите на публичната дипломация, на политическия маркетинг, насочен не толкова към изпълнителната към мига власт, колкото към политическия ред в държавата, както и насочване на вниманието върху спечелване на общественото доверие към стратегиите за опазване на вътрешния ред. Тази перспектива обаче е постижима без ясното ангажиране на личности не само с утвърден публичен авторитет, но и с висока, доказана ерудиция. Това не са звездите от поп-фолка или други подобни. Не са и високо компетентните специалисти по информационна

свързаност, които може и да са ерудирани, но не разполагат с осезаем авторитет извън виртуалните светове на киберпорстранството, а творци от равнището на Симеон Радев, Артър Конан Дойл, Чалз Мастертън др.

ИЗВОДИ

Общественият дискурс по въпросите на вътрешния ред, сигурността на обществото и държавата запазва актуалността си, но е изправен пред промяната от нарастваща атомизация на обществото.

В процеса на споделяне, обсъждане и споразумяване по въпросите на вътрешната сигурност е необходим широк дискурс за ясно представяне и защита на постигнатите цивилизационни ценности, както и съобразяване на обществените настроения и нагласи към мига на комуникация. Пропуските в тази посока водят до спад на общественото доверие.

Решение за избягване на нежеланите последици е ориентиране към стратегическо комуникиране и по злободневните въпроси от вътрешната сигурност и реда.

В такова стратегическо комуникиране обаче проличават, и то не само в една държава, пропуски в ангажирането на ерудирани личности с доказан в обществото авторитет.

Относно правилото за участие на ерудирани и авторитетни личности в опазването на вътрешната сигурност следва да се съобрази и работата по преодоляването на пропуските, както и по актуализирането на това Правило, да намери място в стратегията за 2030-те години на 21-ви век.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. **Tönnies, Ferdinand.** Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als Empirischer Culturformen. Leipzig: Fues's Verlag (R. Reisland), 1887.
2. **Encyclopaedia Britanica (Editors).** Gemeinschaft and Gesellschaft. Social theory. [online]. <https://www.britannica.com/topic/Gemeinschaft-and-Gesellschaft>
3. **Luhmann, N.** Vertrauen ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Stuttgart: F. Enke, 1968.
4. **Heller, R. & Hobbs, R. Understanding propaganda:** A conversation with

- Renee Hobbs. PHI DELTA KAPPAN, 2021, Volume: 102, Issue: 5, Pages: 33-37, DOI: 10.1177/0031721721992563
5. **Bernays, E.** Propaganda. Routledge, 1928, p.3.
6. **Laswell, H.** The Theory of Political Propaganda. The American Political Science Review, 1927, vol. 21, № 3, 627-631.
7. **Христов, Ч.** Войната на идеите. София: СУ „Св. Кл. Охридски“, 2014, с. 163–166, 208-209.
8. **Христов, Ч.** Войната на идеите. София: СУ „Св. Кл. Охридски“, 2014, с. 99-101.
9. **Creel, George.** How We Advertised America: The First Telling of the Amazing Story of the Committee on Public Information That Carried the Gospel of Americanism to Every Corner of the Globe. New York: Harper & Brothers, 1920.
10. **Heller, R. & Hobbs, R.** Understanding propaganda: A conversation with Renee Hobbs. PHI DELTA KAPPAN, 2021, Volume: 102, Issue: 5, Pages: 33-37, DOI: 10.1177/0031721721992563. <https://kappanonline.org/propaganda-renee-hobbs>
11. **Карастоянов, Г.** Психология на преднамереното влияние. София: Изток-Запад, 2012, с. 204.
12. **Христов, Ч.** Войната на идеите. София: СУ „Св. Кл. Охридски“, 2014, с. 183.
13. **Sanders, M.** Wellington House and British Propaganda during the First World War. The Historical Journal, 1975, Volume 18, Issue 1, March 1975, pp. 119-146. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0018246X00008700>
14. **Петрова, Е. (2015).** Атомизироваанн социум в аспекте теории солидарности Э. Дюркгейма. ИНТЕРЭКСПО ГЕО-СИБИРЬ (Сибирский государственный университет геосистем и технологий (Новосибирск). т. 6, № 1, с. 27-31. УДК 316. <https://www.elibrary.ru/item.asp>
15. **Blackstock, P. (1964).** The Strategy of subversion. Manipulating the Politics of other Nations, Chicago, p. 49. In: Михалик, М.& Марко, М. (1971). Психологическата война и чехословашкият експеримент. София: Изд. На БКП, с 17.
16. **Чекалин, Юрий.** Интервью с Ноамом Хомским. Fitzroy, 01.05.2020. <https://fitzroymag.com/mir/intervju-s-noamom-homskim/>
17. **Петров, М.** Персоналният имидж. София: Университетско издателство Св. Кл. Охридски, 2005, с. 130-131.

18. **Найденова, В.** Санкции за руските творци: „Ла Скала“ поиска известен диригент да се разграничи от Путин. Университет в Милано забрани Достоевски, но за кратко. БТВ Новините 13.03.2022. <https://btvnovinite.bg/svetut/sankcii-za-ruskite-tvorci-universitet-v-milano-zabrani-dostoevski-za-kratko.html>
19. **George Floyd:** What happened in the final moments of his life. (2020, July 20). BBC News. 20.07.2020. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52861726>
20. **Юриева, Д. Колумба** - на свалку истории? Зачем Латинская Америка избавляется от наследия колонизации. ТАСС, 15.10.2020. <https://tass.ru/opinions/972738>.
21. **Почепцов Г.Г.** Информационные войны. М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 2019, с. 80.
22. **Encyclopedia Britannica.** <https://www.britannica.com/topic/public-diplomacy>
23. **NATO Strategic Communications Centre of Excellence.** About us. About Strategic Communications [online]. https://stratcomcoe.org/about_us/about-strategic-communications/1

Пламен Атанасов

atanasovp@abv.bg

0899 88 13 56





ПСИХОЛОГИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА ПРОБЛЕМИТЕ НА КОНТРОЛА В ДЕЙНОСТТА НА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ СТРУКТУРИ

ХОНОРУВАН ПРЕПОДАВАТЕЛ, ДОЦЕНТ, Д-Р ЕМИЛ МАДЖАРОВ

PSYCHOLOGICAL ANALYSIS OF CONTROL PROBLEMS IN THE ACTIVITY OF POLICE STRUCTURES

HONORARY TEACHER, ASSOCIATE PROFESSOR, DR. EMIL MADZHAROV

ABSTRACT: *The report presents the psychological definition of the main dimensions of control in the police organization. The widespread negative practices of control in the police context, related to its excessive complication, formal implementation, self-serving implementation to demonstrate one's own organizational position, legitimization of authority and expert competences, have been psychologically analyzed. The resistances of doers in relation to problematic control, presented in the phenomena of the suspicious, reserved officer, the dexterous, apparently talkative manipulator, the skillful inventor of complicated cases and the ircular defense head, are also psychologically interpreted.*

KEYWORDS: *control, negative practices, executive resistance, the suspicious employee, the talkative manipulator, the skilled case writer*

1. АКТУАЛНОСТ НА ПРОБЛЕМА

Контролът е процес, който осигурява достигане на целите на организацията. С негова помощ се осигурява цялостното ѝ функциониране, приоритетната ориентация на дейностите, включеността на служителите, тяхната активност и качеството на изпълнението на ежедневните задачи [1], [10]. В резултат на контрола се сменя неопределеността, изпреварва се възникването на кризисни ситуации,

гарантира се резултатността на дейността и поддържането на дисциплината. Контролът е една от основните управленски функции в полицията и неговото ефективно упражняване е белег за зрелостта на организацията [2].

Контролът дава възможност в по-пълна степен и по-гъвкаво да се отчитат промените, настъпващи във външната среда и да не се превръщат те в пречка за постигане на набелязаните цели. Всяка организация, в това число и полицейската, има своите недостатъци, които се проявяват в процеса на работа и могат да попречат за реализиране на разработените графици, но благодарение на контрола те могат да се овладеят и в някаква степен се неутрализират. Хората допускат грешки, уморяват се, демотивират се, а контролът минимизира тези тенденции.

Върху съдържанието и процедурата на контрола, както и върху функционалното му предназначение оказват влияние следните фактори:

- характерът на полицейската организация;
- сложността и рискът на дейността;
- професионалните способности и качества на ръководителя;
- ефективността на системата за комуникация;
- месторазположението на подразделенията и подчинените [3].

Контролът ориентира ръководството в действителната картина на нещата и наличието на трудности и проблеми.[9]. По тези причини негативните практики при извършването на контрола и служителите, които се явяват тяхни носители са индикатор за вътрешноорганизационни проблеми, чието преодоляване е актуална необходимост, за да се повиши ефективното функциониране на полицейската организация.

2. МЕТОДОЛОГИЯ

Целта на настоящото теоретично изследване е да се идентифицират негативните практики за осъществяване на контрол в полицейската организация и типичните персонажи на служители, участващи при тяхната реализация и разпространение.

Задачите на изследването са формулирани по следния начин:

1. Определяне на негативните практики на контрол, получили по-широко приложение в полицейската институция.
2. Психологически анализ на установените отрицателни практики на контрол в дейността на полицейските органи.

3. Психологическа интерпретация на типичните персонажи на полицейски служители, свързани с негативните тенденции при упражняване на контрол.
4. Представяне на психологически препоръки за оптимизиране на практиките за осъществяване на контрол в полицейската организация.

Предмет на теоретичното изследване са психологическите аспекти на негативните практики на контрол в полицейската институция и психологическите характеристики на типичните персонажи на служители, включени в тях.

Обект на теоретичното изследване са отрицателните контролни практики, прилагани в полицейската организация.

Хипотезата на теоретичното изследване съдържа предположението, че интезификацията в полицейската организация на негативните практики на контрол, водещи до прекомерното му усложняване, формално реализиране, самоцелно разгръщане за демонстриране на собствена позиция, легитимиране на властнически правомощия и експертни компететности, поражда по-широкото разпространение и активизиране на типичните персонажи на мнителния резервиран служител, на ловкия, привидно словоохотлив манипулатор, на умелия сценарист на проблемни казуси и на заемащия кръгова отбрана ръководител.

Изследователската хипотеза бе верифицирана чрез теоретичен анализ на публикации, представящи различни негативни явления в практиките за извършване на контрол, както и посредством обобщаване на наблюдения от собствената ни дългогодишна управленска дейност и преподавателската ни работа със студенти от Академията на МВР за периода 2017-2021 година.

3. ДЕФИНИРАНЕ НА ПСИХОЛОГИЧЕСКИТЕ АСПЕКТИ НА КОНТРОЛА

Контролът е комплексно явление, необходимо средство и механизъм за обезпечаване на ефективното функциониране на полицейската организация. Той не се позиционира само в заключителния етап на управленския цикъл, а присъства при пълноценното разгръщане на всички управленски функции [4]. Контролът е ориентиран към постигането на резултата, а не само към установяване на грешките и пропуските. Полицейската структура не съществува, за да се упражнява някакъв самоцелен контрол в нея. Системата за контрол трябва да е адекватна на съдържанието на дейността. Този тип контрол, който е подходящ за полицейската организация не е релевантен за една научно-изследователска структура[5].

Според Д. Панайотов контролът обхваща цялостния процес на работата и не се фокусира само върху крайните резултати, което дава възможност обективно да се наблюдават и преценяват динамичните процеси и интеракции в организацията. Същевременно той специално обръща внимание върху следните негативни практики, които възникват при упражняването на контрола:

- изобилие от контролни звена и проверяващи, които предизвикват усещането за недоверие и стагнират самостоятелността и инициативата на служителите;
- инцидентно извършване на контрол при възникване на провали и инциденти в работата, което му придава случаен характер;
- изненадващи проверки, водещи до тайно следене, интриги и доноси, разрушаващи позитивният социално-психологическия климат в полицейската организация;
- формално извършване на контрол, което е индикатор за дефицит от принципност в стила на ръководство и показател за нерешителност и нежелание да се усложняват отношенията с подчинените, което е предпоставка за появата на неуправляемост на служителите [11].

Системата на контрол трябва да се отличава с простота. Тя следва да е понятна, разбираема, прозрачна за изпълнителите. В този смисъл тя не само се спуска от горе, но се приема от долу. Тя трябва да играе ролята и на допълнителен трудов стимул. Сложността на системата на контрол, на нейните процедури следва да гарантира постигането на целите на организацията [6].

Контролът не може да бъде тотален, скрит или не разбираем за изпълнителите. Привсичкитезислучаитойможедапредизвикаблокираненадейността, недоверие, ограничаване на самостоятелността на служителите и на тяхната активност. Всички форми на скрит контрол предизвикват напрежение, раздразнителност и отчуждават и противопоставят изпълнителите на ръководството [7].

При провеждането на контрол трябва да се изтъкват специално и позитивните резултати. Контролът разкрива слабостите, защото изпълнителя може да не ги е осмислил в пълна степен, показва причините за тях и фактически изпълнява и обучителна, методическа функция.

4. ПСИХОЛОГИЧЕСКА ХАРАКТЕРИСТИКА НА НЕГАТИВНИТЕ ПРАКТИКИ НА КОНТРОЛ В ПОЛИЦЕЙСКАТА ОРГАНИЗАЦИЯ

Заради динамичните кадрови рокади и структурните промени на различни управленски нива в полицейската организация се оказват хора с дефицит от практически опит и управленски компетенции, които се стремят към само-реализация, която получава израз в усложняване на процедурите, практиките и стандартите за реализиране на контрол. Това предизвиква сред полицейските служители объркване, стъписване, излишно напрежение и максимално активира индивидуалните и групови нагласи и съпротиви за прикриване на действителните проблеми и пропуски и представяне на текущата служебна практика като прекалено позитивна или твърде комплицирана.

Следва да се има предвид, че полицейските служители са заинтересовани да спестяват информация или да разкрояват допълнително данните за евентуални успехи в работата. Подобен подход получава широко разпространение и в определен момент подаваната за отчитане на резултатите информация започва да има много по-приоритетно значение от самата работа. В условията на завишени изисквания и отговорност е много лесно да се стигне до такава ситуация и тя дори да се възприема от много служители като единствено възможна и реална. Затова съществено допринасят и усложняването на контролните дейности и тяхното формално изпълнение.

Слабото познаване на реалната практика и мотивацията за съхраняване на еднозначно добри отношения с изпълнителите, както и наличието на компенсаторна потребност от получаване на външно одобрение, стимулират част от проверяващите служители на ръководни и експертни позиции да извършват формално контролните дейности. При това част от тях пред проверяваните изобразяват ролята на „свои хора“, а след завръщането си в командированата ги организация подготвят неочаквано критични анализи и предложения за категорично негативни служебни оценки. По такъв начин се създава двойствен стандарт при упражняване на контрола, който съдейства самите изпълнители да се държат лицемерно и дисбалансира техните отношения с висшестоящите структури.

Служителите, които са мениджъри и експерти в полицейската организация и силно желаят да утвърдят по-бързо своя властови статус и провормощия, превръщат контрола в самоцелна дейност, проявяват максимализъм при конкретните проверки, започват да третират проверявания като противник, влизат с него в съревнователни отношения, нагнетяват излишна тревожност в структурните звена и екипите и пречат на нормалното осъществяване на ежедневните полицейски

дейности. Прекалено самоутвърждаващите се пред изпълнителите проверяващи са предразположени към дребнава взискателност и опекунство, които водят както до грешки, така и негативно настройват проверяваните полицейските служители и ограничават свободата им на действие [4].

5. ПСИХОЛОГИЧЕСКА ИНТЕРПРЕТАЦИЯ НА ТИПИЧНИТЕ ПЕРСОНАЖИ ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА КОНТРОЛ.

Проблемните практики на упражняване на контрол в полицейската институция предизвикват съпротивите на служителите. Те имат специфични проявления и тяхният обобщен анализ позволява да се диференцират типичните персонажи, явяващи се тяхни носители.

Мнителният резервиран полицейски служител по характер е по-неуверен, ананкастен, интровертиран и по-дистанциран, склонен към съмнения, скептицизъм, с по-висока тревожност и подозрителност. При реализацията на контролни процедури и практики той е резервиран, има повишен самоконтрол, на моменти показва раздразнителност, много пестеливо поднася информация, предпочита мълчанието и със значително недоверие и дори враждебност се отнася към всички действия на служителите, упражняващи контрол.

Полицейският служител, когото можем да определим като привидно словоохотлив манипулатор притежава по-висока самооценка, развит комуникативен репертоар и демонстративност, с лекота осъществява различни контакти и често подчертава собствените си достойнства. При насочването към него на различни контролни процедури и практики, той непрекъснато изтъква собствените си приноси, прикрива своите пропуски и грешки чрез отклоняване на вниманието на проверяващите със споделения на детайли, факти и събития, предоставя очаквани и социалножелателни отговори. Словоохотливият манипулатор само привидно съдейства на контролиращите го служители, а по същество прикрива информация, поднася я само в контекста на собствения интерес, насочва комуникацията в желаното за него русло. По този начин той се представя единствено в позитивна светелина, реално отклонявайки се от упражнявания контрол.

Полицейският служител, когото можем да идентифицираме като сценарист на комплицирани казуси, при извършването на контролни дейности се отличава с високо самочувствие, повишен егоцентризъм, автономност, значителна интелигентност, находчивост и комбинативност. В процеса на реализация на контролните процедури той се старее и обикновено успява да вкара проверяващите го в конкретна проблемна ситуация, в която те са силно

затруднени и фрустрирани. С този манипулативен ход, сценарисътът на комплицирани казуси стъписва контролиращите го служители, кара ги да смекчат своята вискателност, нагледно им демонстрира сложността на работа си и си осигурява в определена степен индулгенция за допуснатите слабости, пропуски и грешки. Така той блокира дейността на проверяващите, изземва тяхната инициатива и функции и си обезпечава резултат от контролните процедури, съответстващ на персоналните му интереси.

Заемащият кръгова отбрана полицейски ръководител е обикновено човек с опит, с изградено самочувствие, честлюбив, чувствителен към критика, но с не особено висока мотивация за работа на фона на множество опасения за запазване на служебната позиция и с готовност за самосъхранително и формално изпълнение на мениджърската роля. В условията на упражняван контрол той става много активен и прикрито наблюдава и насочва поведението и действията на проверяваните му подчинени, за да няма изтичане на нелицеприятна информация „от кухнята“ и да се поднасят такива данни, които убедително показват, че въпреки неизбежните трудности, поверената му полицейска структура работи добре. В тази посока са и неговите собствени контакти и срещи с контролиращите го служители. В действителност, действията на заемащия кръгова отбрана ръководител представляват комплексна интервенция за неутрализиране на контролните дейности, тяхното формално осъществяване и получаването на позитивни резултати, несъответстващи на реалната организационна картина, но гарантиращи запазването на съществуващото статукво за мениджъра.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осъщественият теоретичен анализ потвърди основателността на изследователската ни хипотеза, според която негативните тенденции в реализацията на контрола, изриващи се в прекомерното му усложняване, формалното и самоцелното му извършване за самоутвърждаване и легитимиране на властови правомощия и експертни компетенции неизбежно поражда разпространение и активиране на съпротивите на служителите. Те са специфично заявени в организационното поведение на типичните персонажи на мнителния резервиран служител, на привидно словоохотливия манипулатор, на сценариста на проблемни казуси и на заемащия кръгова отбрана ръководител.

Редуцирането на ролята на очертаните негативни тенденции и персонажи при упражняването на контрол в полицейската организация предполага разумно и балансирано опростяване на процедурите, практиките и стандартите за неговата реализация и гарантирането на тяхното прозрачно, принципно и последователно

прилагане. Формалното извършване на контрола може значително да се ограничи, ако се спазват организационно-методическите изисквания за извършването му, свързани с нормална вискателност, готовност за диалог и проявяване на уважение към проверяваните, възприемане на самата контролна функция от длъжностните лица, ангажирани с нея като форма супервизия, оказване на помощ и обучение. С контролна дейност в полицейската организация трябва да са заети зрели и реализирани личности, с професионален и управленски опит, умеещи добре да се ориентират в организационната реалност, да предразполагат служителите и успешно да преодоляват тяхните съпротиви и манипулации. В тази връзка е целесъобразно да се усили и обучението на управленския състав на полицията за по-пълно овладяване на съвременните прийоми и форми на реализация на контрол.

Модерният мениджър в полицейската организация трябва да е в състояние да преодолее тревожността, недоверието и прекомерния самоконтрол на мнителния резервиран служител. Той бързо трябва да постави на място словоохотливият манипулатор, като изисква от него конкретни отговори по същество и игнорира прекомерната му вербална активност. Действията на умелия сценарист на трудни казуси е желателно бързо да бъдат разпознати от управленеца и той да бъде поставен в ролята, когато сам трябва да се справи с предизвиканите от него събития, а интервенциите му да бъдат оценявани от проверяващия. Работата по упражняване на контрола със заелия кръгова отбрана ръководител изисква сериозна подготовка на контролните процедури, тяхната последователна реализация, извършването на странично и включено наблюдение на отделните полицейски дейности, внимателен анализ на всички организационни симптоми, задълбочени и доверителни разговори с по-голям брой служители.

Оптимизацията на практиките за осъществяване на контрол в полицейската организация е постоянен процес и на психологическа идентификация на проблемните тенденции и тяхните носители. Той съществено допринася за повишаване на нейната ефективност и иновиране.

ЛИТЕРАТУРА:

1. **Ангелов, А.** Основи на мениджмънта. С., Тракия – М, 1998, с. 209.
2. **Геков, Б.** Модел за управление на полицията. С., НИКК , Център за полицейски изследвания, МВР, 2005,с.80.
3. **Геков, Б.** Цит. съч., с. 81.
4. **Джонев, С. , Димитров, Пл.** Организационно консултиране. Мениджмънт. Управление на човешките ресурси. т.2, С., Ен Джи Би Консултинг, 2014, с.19.
5. **Касьяник, П.М.** Психология управления. М., Сова, 2004, с.28.
6. **Касьяник, П.М.** Цит. съч., с.29.
7. **Касьяник, П.М.** Цит. съч., с.29.
8. **Касьяник, П.М.** Цит. съч., с.30
9. **Кънчев, М.** Основи на управлението. С., Албатрос, 1999, с.153.
10. **Маджаров, Е.** Психологически аспекти на контрола. В: Непубликуван ръкопис от лекции по учебната дисциплина „Психология на управлението“. С., АМВР, 2017, с.3.
11. **Панайотов, Д.** Организационно поведение. Новите парадигми на човешко развитие. четвърто допълнено издание. С., НБУ, 2018, с.333-334.

Емил Ангелов Маджаров, д-р, доцент, хоноруван преподавател

в Катедра „Психология и управление на полицията“ на

Факултет „Полиция“ на Академията на МВР

София, 1000, ж.к. Младост-4, бул. „Александър Малинов“ №1

тел. 0889 428 663, email: e.madzharov@abv.bg





ВРЪЗКАТА МЕЖДУ УСПЕШНАТА РЕФОРМА В МВР И ЕФЕКТИВНОСТТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ

ДОЦ. Д-Р ХРИСТО ПАВЛОВ

THE RELATIONSHIP BETWEEN SUCCESSFUL REFORM IN THE MIA AND THE EFFICIENCY OF CRIMINAL JUSTICE

ASSOC. PROF. HRISTO PAVLOV, PhD

ABSTRACT: *A topical issue for our society, especially in recent years, is the reform of the judiciary. For much of our society, it has to do with the desire for greater security. The society is unlikely to be satisfied if the changes in the judiciary are considered independently and isolated from those in the executive branch, in particular in the internal order and security sector. Adequate reform in the Ministry of Interior can better satisfy the basic need for security of citizens and guarantee public order in our country. This change would reflect on the quality of justice, which in turn will increase citizens' trust in it.*

KEYWORDS: *Ministry of Interior, internal order and security, reform, effective justice.*

Актуален въпрос за обществото ни, особено през последните години, е реформата в съдебната система. Чрез нея се цели да бъдат оправдани очакванията на гражданите за ефективно, обективно и безпристрастно правосъдие. Тук се откроява един съществен проблем – за голяма част от обществото ни, реформата в съдебната система е свързана с желанието за по-голяма сигурност. За постигането на тази стабилност, обаче, са необходими промени, които да допринесат за

ефективното пресичане на извършването на престъпления, навременното му разкриване, обективното протичане на разследването и разкриване на истина по него, подвеждането под отговорност на реалния извършител на престъплението, качественото правораздаване, което ще приключи с наказване на виновното лице и т.н. Едва ли за гражданите в обществото ще бъде налице ефективна съдебна реформа, ако не се обърне внимание на факторите, които оказват влияние върху предотвратяването на престъпления, върху тяхното ефективно разкриване и качествено разследване. Казано по друг начин, поставената цел за постигане на сигурност, няма да бъде реализирана, ако промените в съдебната власт биват разглеждани самостоятелно и изолирано. За наличието на положителен краен резултат е необходимо успоредно с реформата в съдебната система да се извърши и такава в изпълнителната власт, в частност - в сектора за вътрешен ред и сигурност. [1]

Тези обстоятелства налагат да се анализира състоянието на системата на MBP и да се отговори на въпроса, дали в този си вид може да се задоволи потребността на гражданите от сигурност.

Провежданите през годините многобройни реформи във вътрешното ведомство не постигат целта си да подобрят работата на Министерството като цяло или на отделни негови структури. С основание се констатира, че това е едно от най- дълго реформираното и всъщност е най- nereформираното ведомство. [2] Много често промените в него са краткотрайни и са последвани от нови такива. Почти всеки път се представят на обществото „сериозни реформи“ в MBP, а в много случаи се извършват само не винаги добре обосновани структурни изменения, чрез което всъщност се цели ограничаване на разходите във ведомството. Такава икономия, която не е съобразена с редица фактори, води до посягане на социалния пакет на служителите. Тези постоянни промени рефлектират не само върху финансовата стабилност, но и водят до влошаване на работната среда, работата на отделните служители, което закономерно влияе върху качеството на крайния продукт – да се осигури сигурността на гражданите, да се осъществява адекватна борбата с престъпността и в крайна сметка да се опази обществения ред.

Съществен недостатък при планирането на реформи в MBP е, че не се обръща внимание на подобряване условията на труд, повишаване на качеството и увеличаване на количеството на общо и специално оборудване, подобряване на материалното състояние на служителите и гарантиране на кариерно развитие на база доказани способности. [2]

Целесъобразно е да се вземе под внимание, че честите промени по отношение на броя на йерархичните нива, липсата на гаранция за кариерно израстване при

конкретни и предварително ясни условия, претоварването в резултат на промените, ограниченото материално-техническо обезпечаване на работния процес са сред основните фактори, които влияят върху мотивацията за работа на служителите в МВР. Все по-трудно става запълването на някои вакантни длъжности в отделни сектори на системата. [3]

Практически всяка следваща недообмислена реформа в това ведомство не води до дори частичното решаване на тези проблеми и става основен фактор за задълбочаване на повечето от тях. Поради това, идентифицирането и анализът на проблемите в МВР е важна крачка за тяхното преодоляване. Впрочем, още преди години една голяма част от недостатъците в тази система са посочени и многократно поставяни от Синдикалната федерация на служителите в МВР, в това число и борбата с корупцията в самата система.

Необходимостта от цялостна промяна налага да се потърси правилния път за ефективна реформа в системата на МВР. За това се изисква от ръководителите на това ведомство да проведат серия от срещи - както с представители на синдикалната организация, така и със служители, за да се диференцират най-ясно конкретните проблеми, те да бъдат анализирани и с оглед на това да се потърсят и приложат най-адекватните методи за тяхното преодоляване. Само в условията на **добър диалог** може да се постигне **балансът между очакванията на служителите в МВР и възможните резултати**.

Постигането на положителен резултат е свързано с осъзнаването, че **рамките на планираните реформи трябва да надхвърлят мандата на съответното политическото управление**. Необходимо е работната група да има ясна визия за дългосрочни промени в системата на МВР. От своя страна, това налага постигането на **широк политически консенсус** по всички въпроси от разработения план за развитие. Само по този начин ще може най-после да се осъществи една добре обмислена и адекватна промяна в системата на МВР. Напълно основателно е разбирането, че липсата на дълготрайна и надпартийна програма превръща обществото и служителите на ведомството в „каторжници“ на политически програми, които в много случаи са дори напълно противоположни.

В рамките на планираните изменения в сектора по вътрешен ред и сигурност трябва да се обърне особено внимание на няколко основни направления.

- Необходимо е да се **оптимизира структурата и да се извърши добре обмислена организационна промяна**, с което да се осигури по-високо качество на услугата „сигурност“ и по-добро и ефективно обслужване на гражданите на ведомството за постигането на по-добра работа. Реформите в тази насока трябва да кореспондират с поставената цел -

ефективност. Липсата на задълбочен експертен анализ при планирането и осъществяването на структурни промени във ведомството ще доведе до поредната „кръпка“, която впоследствие ще се окаже неадекватна за постигането на очакваните от обществото резултати.

През последните години, вместо системата да се оптимизира, така че да дава видим положителен резултат, се правят не много добре аргументирани промени, част от които дори са отричани от експертите в сферата на сигурността. Това води до още по-ниска ефективност. Подходът е многократно ползван, което довежда до подмяна на ръководни кадри и освобождение на качествени служители. [4]

- Съществува практическа необходимост от изработването на ясни и еднакви **критерии за подбор на служителите** в отделните структури от МВР. Трябва да се заложи на конкурсното начало с наличието на точни правила при назначаването на ръководни длъжности, да се разработят ясни критерии за атестация при кариерното развитие на служителите в системата. Не са редки случаите на назначения на основание роднински връзки и политически протекции. [5]

Препоръчително е да се вземе решение за критериите и начините за провеждане на обучение с оглед на израстване на служителите в системата. В тази насока е **необходимо да се развият и модернизират центровете за професионална подготовка и специализация на служителите на МВР.**

- След всестранен анализ на редица фактори е необходимо да се извърши **актуализация на възнагражденията на служителите в МВР** с оглед тяхната ангажираност, физическа и психическа натовареност, да се предвидят допълнителни компенсации за работещите във високо рискова среда.

Политиките на последните няколко правителства за административни реформи в МВР бяха фокусирани върху правните режими на служителите в министерството. Чрез изменения и допълнения на ЗМВР се въведе нов модел на няколко правни режима за отделните групи служители. Потърсиха се решения за намаляване на напрежението между отделните групи служители, породено от прилагането на новото законодателство. Към този момент е целесъобразно да се извърши задълбочен анализ на положителните и отрицателните ефекти от въвеждането на този модел.

На база на този анализ и добри европейски практики за подбор на служителите би било редно да се реализират политики за приемането на ново законодателство, регламентиращо адекватно правните режими на служителите в МВР. [6]

- Необходимо е да се осигури **материално-технически работата** на служителите в системата на МВР. Въвеждането на информационните технологии, което ще намали **бюрокрацията** и ще спести разходи, изглежда непосилно за МВР. Въсъщност, неведнъж е акцентирано, че бюрокрацията в МВР задъхва това ведомство.
- Трябва да се търсят форми и процедура за адекватно **гражданско участие** при вземането на решения във връзка с МВР. Прилаганите политики за сигурност и участие на гражданите в тях не отговарят на европейските стандарти и очаквания. Гражданското участие в процеса на правене на политики във връзка с вътрешния ред и сигурност е силно ограничено и контролирано, а на национално ниво – невъзможно. Поради това е необходимо да се създадат нови механизми за планиране на политики, включващи гражданите на Република България. [7] Сериозно е предизвикателството обществото да бъде включено в дейността на МВР, поради което би следвало да се организира работна група, която да анализира рамките на участието на гражданите. По този начин може да се постигне баланс между обществените очаквания и възможните реформи в тази насока.
- Правоприлагащите органи трябва да могат да разчитат и да имат пълно доверие във високото качество на **криминалистичните изследвания у нас**.

Един от съществените проблеми в МВР е свързан с последователното занижаване на ролята (или по-скоро на нивото) на бившия Научноизследователски институт по криминалистика и криминология (сега – Национален институт по криминалистика), принизявайки го до криминалистична лаборатория на национално ниво. Всичко започна с критиките, че съществуващият модел на ведомството не работи. Публично се изрази разбирането, че за да върви разследването са необходими лаборатории с експертизи, а не наука. И по този начин се започна една непроменлива политика към свиване на научното криминалистично изследване в МВР до най- ниската степен, която може да съществува.

В чл. 3 и чл. 4 от Правилника за устройството и дейността на Института са предвидени дейности както по разработването на монографии, статии, методически указания, сборници и други материали по проблемите на експертно-криминалистичната дейност, провеждането на научни изследвания, така и по разработването и внедряването нови методики за изследване в областта на криминалистиката на основата на съвременни научни достижения. Няма нищо

по- ценно от това да се разработват и внедряват нови методики и да се подобряват съществуващите такива. Тези дейности на практика не се извършват и поощряват. Случва се нещо по-лошо – градената с години библиотека е занемарена, спряно е публикуването на периодични научни трудове, няма защита на докторски дисертации. Сред експертите в MBP работят много добри специалисти, които развиват своята научноизследователска дейност независимо от Института.

Експертно-криминалистичната дейност в MBP се осъществява на различни нива в системата. Компетентността и квалификацията на експертите представляват ключов елемент, от който зависи навременното разкриване на обективната истина по наказателното дело. Новоназначените експерти преминават през задължително специализирано обучение в съответната област, след което развитието на знанията им до голяма степен се оставя на тяхната самоинициатива. Това налага практическата необходимост от създаването на условия за разгръщане потенциала на тези специалисти. Практиката среща експертите със специфични случаи, а провеждането на кръгли маси и разработването на програми за актуализация на знанията и уменията им ще даде възможност за споделяне на опит и професионално развитие. [8]

Не на последно място, към настоящия момент в НИК се полага труд при лоши и нездравословни условия. Многократно е отлаган въпросът за преместване на Института в нова сграда или ремонта на съществуващата.

Налага се практическата необходимост да се обърне особено внимание на повишаване капацитета на криминалистиката и възраждане на Института по криминалистика, като се възстанови неговата научноизследователска дейност.

Посочените проблеми в системата на MBP са само част от съществуващите. Всички те са свързани помежду си и не са изолирани един от друг. Поради това, една адекватна реформа в това ведомство изисква не работа на парче, а един цялостен анализ и мащабни промени за преодоляване на кризата в тази система, която продължава вече над 30 години.

Една успешно проведена реформа в MBP може по- добре да удовлетвори основната потребност от сигурност на гражданите и да гарантира обществения ред в страна ни. Тази промяна би рефлектирала върху качеството на правосъдието, което от своя страна ще повиши доверието на гражданите към него. Ето защо е основателно разбирането, че колкото и да е добра реформата в съдебната власт, самостоятелно проведена тя няма да задоволи напълно необходимостта на обществото за адекватна и работеща промяна в правосъдието.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] **Във връзка със съдебната реформа** е необходимо да се разработи и приложи по- ефективна наказателна политика. В този смисъл виж Димитрова, С. По въпроса за обхвата на една модерна и ефективна наказателна политика в правовата държава, Юридически сборник, ЦЮН, 2020
- [2] **Попов, В.** “Реформите” в МВР и отражението им върху мотивацията на служителите. Ролята на социалния диалог., Предизвикателства пред политиките за сигурност, Научни доклади, С., СФСМВР, 2018, с. 51 – 58.
- [3] **Най- новите предизвикателства пред достойните условия на труд:** управлението на професионалния стрес и рискът на работното място. Количествено изследване сред служителите на МВР по проект, финансиран от Иновация Норвегия с договор № 2019/101792.
- [4] **Радулов, Н.** Реформа или промяна, Предизвикателства пред политиките за сигурност, Научни доклади, С., СФСМВ Р, 2018, с. 14 – 20.
- [5] **Рискът и стресът в МВР:** проблеми, предизвикателства и възможни решения, С., СФСМВР, 2021, с. 46 – 49.
- [6] **Арабаджийски, Н.** Политики за подбор на служители в Министерството на вътрешните работи на Република България, Предизвикателства пред политиките за сигурност, Научни доклади, С., СФСМВР, 2018, с. 32 – 45.
- [7] **Якимова, Р.** Форми на участие на гражданите в процеса на изготвяне на политиките за сигурност в Република България, Предизвикателства пред политиките за сигурност, Научни доклади, С., СФСМВР, 2018, с. 159 – 176.
- [8] **Рангелова, Н., А. Предоева,** Квалификацията на експертите от криминалистичните лаборатории на МВР – ключов фактор за качеството на услугата „сигурност“, Предизвикателства пред политиките за сигурност, Научни доклади, С., СФСМВР, 2018, с. 297 – 302.

Доц. д-р Христо Павлов, криминалистика и съдебни експертизи,
Бургаски свободен университет, Фондация „Общество и сигурност“,
e-mail: hr.p.pavlov@gmail.com





СИСТЕМИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МОРСКИ ПРОСТРАНСТВА. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ

Д-Р. ЖИВКО ЙОРДАНОВ,
ГЛАВЕН АСИСТЕНТ ВА „Г. С. РАКОВСКИ“

MERITIME SURVEILLANCE SYSTEMS OF NATIONAL SEA SPACES. INTERACTION AND INFORMATION TRANSFER

ZHIVKO YORDANOV PHD
CHIEF ASSISTANT, „G. S. RAKOVSKI“ MILITARY ACADEMY

ABSTRACT: *The Republic of Bulgaria has a territory in the water area of the Black Sea, which is approximately equal to 2/3 of the territory of the land, the most distant point being located 200 nautical miles from the starting lines. For surveillance and control of these sea spaces, systems made up of coastal radars, ships, aircraft and satellites, which have the task of detecting the ships, monitoring their activities and carrying out navigation control, ensuring a safe and fast passage of ships through the maritime spaces of the Republic of Bulgaria in compliance with the coastal state laws and international maritime law.*

KEYWORDS: *Black Sea, Law enforcement, Maritime surveillance, Military, Operations, Police.*

Във всеки един момент в акваторията на Черно море има между 400 и 500 кораба, които се движат по фарватерите и препоръчителните курсове, за да доставят стоки. 2/3 от този трафик преминава през акваторията на Черно море, с територия в акваторията на Черно море, която е приблизително равна на 2/3 от

територията на сушата като най-отдалечената точка е разположена на 200 морски мили от изходните линии¹.

Тази територия, и всички природни богатства в нея са собственост на Република България и тя трябва да ги пази и администрира съобразно интересите на страната. За контрол на тези морски пространства се използват системи за наблюдение изградени от брегови радари, кораби, самолети (вертолети) и спътници (фигура 1), които имат за задача да откриват корабите, да следят за техните действия и да осъществяват контрол на корабоплаването като осигуряват сигурно и безопасно преминаване на корабите през морските пространства на Република България при спазване на законите на крайбрежната държава и разпоредбите на международното морско право. За наблюдение на морските пространства и управление на корабния трафик към момента на територията на Република България функционират три системи за наблюдение:

- Система за наблюдение на морските пространства и контрол на корабоплаването „Екран“ на Военноморските сили (ВМС) от Българската армия;
- Система за наблюдение на морската граница „Синя граница“ на Главна дирекция „Гранична полиция“ (ГДГП) от състава на МВР;
- Система за следене на корабоплаването и управление на корабния трафик VTMISS на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ) в Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

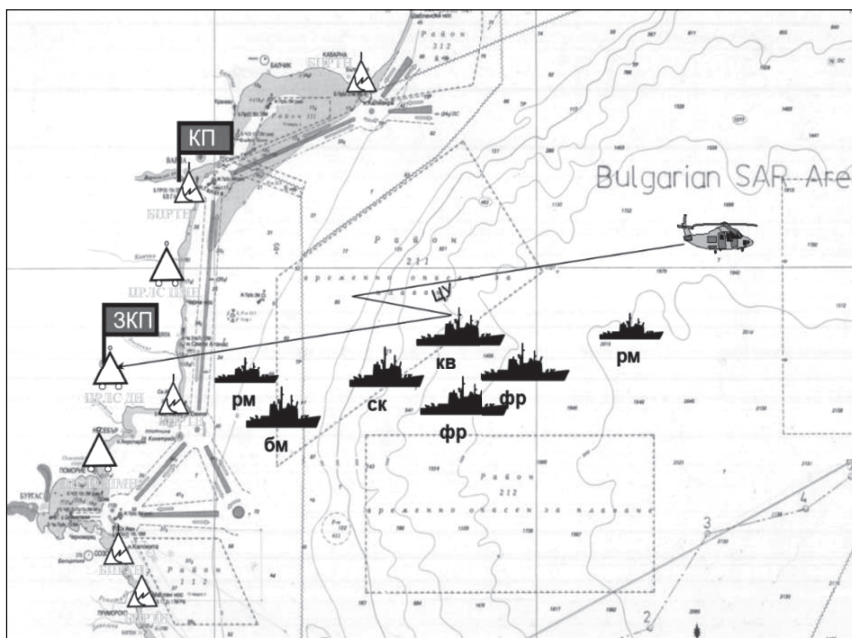
Системата за наблюдение на националните морски пространства и контрол на корабоплаването „Екран“ е в състава на ВМС на Република България. Нейните основни функции са: добиване, обработване, съхранение и разпространение на информация за формиране на обща картина за обстановката в морските пространства на Република България и информационно осигуряване на Командването на ВМС, чрез непрекъснато наблюдение и оповестяване за обстановката в морските пространства на Република България. За изпълнение на тези функции системата за наблюдение на морските пространства решава следните задачи:

- Непрекъснато наблюдение на морските пространства.

1 Чл. 16, ал. 2 от ЗМПВВП: За изходни линии служат линията на най-големия отлив от брега или правите линии, съединяващи двете крайни точки на заливите и пространствата, посочени в чл. 6.

- Своевременно откриване, класифициране, опознаване и следене на обекти.
- Осигуряване на данни за създаване на единна оперативно – тактическа картина на обстановката за: контрол на корабоплаването; охрана на морските пространства; контрол за опазване на околната среда; оказване помощ на морски съдове търпящи бедствие; търсене и спасяване на море; борба с контрабандата, наркотрафика и нелегалната емиграция по море.
- Своевременно и диференцирано разпространение на информацията за цели – открити и класифицирани като опасни обекти.
- Осигуряване на надеждни, скрити и защитени комуникации.

Системата „Екран“ е изградена от стационарни и подвижни радиолокационни постове, които осигуряват непрекъснато наблюдение на морските пространства, като са изградени от системи за радарно наблюдение, система за наблюдение на корабния трафик и контрол на корабоплаването AIS система за радиовръзка с корабите на море и между постове от системата за наблюдение както и връзка с оперативният дежурен на ВМС. Системата за наблюдение „Екран“ предоставя информация на НАТО, относно корабите намиращи се в морските пространства на Република България и „корабите от интересе“.



Фигура 1. Интегрирана система за наблюдение на националните морски пространства

Системата за наблюдение на морската граница „Синя граница“ е изградена от стационарни автоматични радарни постове и два локални координационни центъра (ЛКЦ), в които се води наблюдение на морските пространства. Основни задачи на системата за наблюдение „Синя граница“ са:

- Наблюдение на морската граница на Република България;
- Следене на плавателните съдове в териториалното море и вътрешните морски води на Република България;
- Осигуряване на информация за влизащите и излизащите кораби от териториалното море с цел извършване на граничен контрол и проверка на плавателните съдове;
- Осигуряване на информация за проверка на корабите, предотвратяване на престъпления, опазване на околната среда, оказване на помощ на плавателните съдове и осигуряване на информация за търсене и спасяване.



Фигура 2. Интегрирана система за наблюдение на морската граница

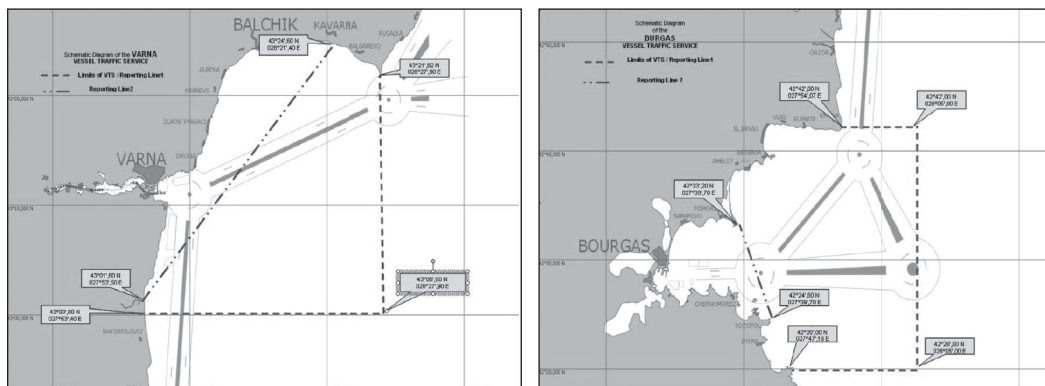
Системата за наблюдение на ГДГП е изградена от стационарни и подвижни постове за радиолокационно наблюдение. Освен това системата „Синя граница“ поддържа кореспонденция и сътрудничество със системите за наблюдение на черноморските държави и обмена на информация в реално време за цялостната обстановка и сигурността на корабоплаването в Черно море. В допълнение системата за наблюдение „Синя граница“ осигурява обмен на информация за заподозрени в незаконни дейности кораби и поддържа актуална база данни за тях /Списък на заподозрените кораби/.

Системата за наблюдение и управление на корабния трафик VTMISS е изградена от стационарни постове за наблюдение, които изпълняват следните задачи:

- Наблюдение на корабния трафик, осигуряване на навигационна и друга информация и координация на действията на съдовете;
- Управление на корабния трафик в отговорните зони;
- Засилено наблюдение на кораби, които могат да представляват опасност за навигацията, опазването на човешкия живот на море или за опазването на природната среда;
- Събиране, съхранение и предоставяне на информация от навигационно, правно или друго естество на имащите право на достъп до нея заинтересовани страни;
- Разпространяване на информация за морска безопасност;
- Осигуряване на комуникации кораб-бряг,
- Осигуряване на обмен на данни с Европейските информационни системи за морска безопасност и сигурност.

Така най-общо и трите системи се използват за наблюдение на националните морски пространства, контрол на корабоплаването и осигуряване на безопасността на море, но в трите системи съществуват някои съществени различия в процедурите за наблюдение и докладване.

Докато системата на ВМС има за задача да открива плавателните съдове на пределни дистанции и да ги следи през цялото време като своевременно докладва различни данни за тях като пеленг, дистанция, курс и скорост, в системата за наблюдение на ГДГП се откриват целите в териториалното море и вътрешните води като в същото време се използват различни процедури за докладване на местоположението на плавателните съдове (от ЦУТ). За управление на корабния трафик с VTMISS са установени така наречените зони за докладване и зони за контрол на корабния трафик (фигура 3).



Фигура 3. Зони за докладване и зони за контрол на корабния трафик от ДППИ

Чл. 39, ал. 3 на закона за MBP предвижда органите на Гранична полиция да осъществяват оперативно-издирвателна, охранителна, информационна, превантивна и контролна дейност в националните морски пространства, както и дейности по разследване на престъпления. Законът за отбраната и въоръжените сили предвижда Военноморските сили да извършват контрол на чужди военни обекти в морските пространства на Република България, а законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата, дава правомощия на министерство на отбраната и министерство на вътрешните работи да преследват, задържат чуждестранни кораби нарушили законите на Република България, както и правилата за корабоплаване и мирно преминаване през териториалното море, вътрешните води и прилежащата зона. Разпоредбите на тези закони определят специализирани и контролни функции на органите на Морска администрация, органите на MBP и Военноморските сили, поради което е необходимо да се организира взаимодействие между тези органи, включително и взаимодействие между системите за наблюдение на трите министерства. Взаимодействието между системите за наблюдение е организирано с подзаконови нормативни и административни актове. На първо място взаимодействието между системите за наблюдение при повишаване на бойната готовност, при военно положение и положение на война се урежда с наредба № Н-8 от 9 март 2011 г. за режима на корабоплаване в териториалното море, вътрешните води, пристанищата и рейдовете при осъществяване отбраната на страната, обн. ДВ. бр.23 от 22 Март 2011г. Според тази наредба при военна заплаха или при въвеждане на военно положение или положение на война системите за наблюдение на MBP и МТИТС, преминават на подчинение на ВМС. Взаимодействие между системите за наблюдение на Министерство на отбраната и Министерство на вътрешните работи се предвижда в инструкция № М-3 от 18 юли 2011 г. за взаимодействие

между Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи, посл. изм. ДВ. бр.104 от 12 Декември 2021г. Според тази инструкция по искане на ОД на ГДГП, ОД на ВМС разрешава работата на брегови РЛС извън графика за работа, а по искане на Командира на ВМС, Директора на ГДГП разрешава участието на граничнополицейски кораби, вертолети РЛС в операции по контрол на корабоплаването. За взаимодействие между РЛС на ДППИ и радарите на ГДГП и ВМС все още няма обнародвана наредба или инструкция, която да конкретизира конкретни дейности по взаимодействие. Въпреки това взаимодействието се организира чрез взаимна кореспонденция на ниво ВМС, ДППИ, или Министерство на отбраната и Министерство на транспорта. Така например на работните места във Варна и Бургас има заделени работни места, на които могат да работят оператори от системата за наблюдение на ГДГП или системата за наблюдение на ВМС. В тази връзка освен наблюдение и контрол на корабоплаването формиранията за брегово наблюдение на трите ведомства могат да бъдат привлечени за участие в специализирани съвместни операции на МО, МВР, МТИТС, МОСВ и други ведомства за наблюдение на плавателни съдове, които извършват определена дейност в националните морски пространства или в близост до тях. При участие в такава операция, основните задачи на РЛС от системите за наблюдение ще бъдат:

- Наблюдение на заповяданите плавателни съдове и регистриране на тяхната дейност;
- Контрол на спазване на международното морско право и законодателството на Република България в морските пространства на Република България;
- Откриване, регистриране и докладване на незаконни действия на плавателните съдове.

Такова взаимодействие е реално организирано за охрана на района на морските пространства по време на проведено учение на ВМС през 2021 г, когато беше проведена ракетна стрелба със системата „Рубеж“, както и при други специализирани операции по защита на суверенитета и суверенните права на Република България в националните морски пространства. Въпреки това при съвместната работа на системите за наблюдение на морските пространства се открояват някои съществени различия и проблеми като:

- Различни процедури за докладване на резултатите от наблюдението;
- Липсват единни процедури за комуникация;
- Въпреки измененията и допълненията в правно-нормативната база все още съществуват празноти;

- Взаимодействието към момента се осъществява чрез писма и изпращане на личен състав на място за изпълнение на определена задача;

Като решение на тези проблеми се очаква заработването на проекта INBUL-MARS, чиято основна цел е **изграждане на национална инфраструктура и доставка, инсталация и персонализация на графичен потребителски интерфейс за интегрирано морско наблюдение, позволяващи трансграничен и транссекторен обмен на информация, в рамките на Република България и Европейския съюз, базирана на модела за данни на CISE**. В изпълнение на този проект се очакват следните резултати:

- Информационно свързване на национално ниво, както и на ниво Европейски съюз на публичните органи в Република България, участващи в морското наблюдение, които представляват седемте потребителски общности, както са дефинирани в CISE;
- Подобряване на междусекторния обмен и постигане на оперативна съвместимост между тях;
- Възможност за надежден обмен на необходимата информация, свързана с морското наблюдение;
- Изграждане на системно неутрална мрежа на национално ниво.

БИБЛИОГРАФИЯ:

АНГЕЛОВ, Д. и Колектив. Радиоелектронно разузнаване. София: МО „Св. Георги Победоносец“, 1995.

БЕЛЧЕВ, М. Навигация. Основни понятия и определения. Варна: СТЕНО, 2002, ISBN 994-449-045-0;

БЕЛЧЕВ, М. Правила за плаване по морските пътища. Варна: СТЕНО, 2015, ISBN 978-954-449-811-5

БОРИСЛАВОВ, Г. и Колектив. Радио-локационна техника. София: ДИ „Техника“, 1978;

ГОЦЕВ, Г. Защита на сигурността и обществения ред: Учебник за студенти. София: Академия на МВР, 2012. ISBN: 978-954-348-082-1;

ГОЦЕВ, Г. Защита на сигурността и общественият ред, София: ВИ, 2016. ISBN: 978-619-90682-0-5;

ДИМИТРОВ, Г. Основи на радиолокацията, София: ДВИ, 1971;

ИЛИЕВ, И. Техническо описание и експлоатация на „Брегова радио-

локационна система за контрол на корабоплаването и охрана на морската граница – Екран”, Варна: ВВМУ „Н. Й. Вапцаров”, 2019. ISBN: 978-954-899-186-5

ЙОРДАНОВ Н. Проблеми на военноморското изкуство, София: Военно издателство 2003.

КАЛИНОВ, К. Аспекти на теория на организациите: С прости думи за сложността на системите, Варна: 2017. ISBN: 978-954-9418-95-8;

КОСТАДИНОВ, К. Теоретични основи на оперативното използване на ВМС, София: ВА «Г.С.Раковски», 2018. ISBN: 978-619-747-812-9;

МЕДНИКАРОВ, Б. Зашита на морския суверенитет, Варна: ВВМУ „Н. Й. Вапцаров”, 2008. ISBN 978-954-899-157-5;

СТОЯНОВ, Н. Моделиране и симулация на бойните действия на Военноморските сили – минало, настояще и бъдеще. Варна: Тера Балканика, 2017. ISBN 978-619-90844-4-1.

СТОЯНОВ, Н. Рискове и заплахи за сигурността на водната транспортно-превозна система. Варна: Тера Балканика, 2017. ISBN 978-619-90844-0-3.

ПАНАЙОТОВ, А, ПЕТРОВА, П. Семафорно – наблюдателната служба на Флота в Балканската война (1912 – 1913), Варна, ИК „Морски свят”, 2012. ISBN: 978-954-948-428-1

ИЗПОЛЗВАНИ ИНТЕРНЕТ САЙТОВЕ:

<http://www.navy.mod.bg/>

<https://www.mvr.bg/gdgp/%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0/%D1%80%D1%8A%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F---%D0%B1%D1%83%D1%80%D0%B3%D0%B0%D1%81>

<https://www.marad.bg/sites/default/files/upload/documents/>

[2020-10/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20InBulMarS%20II.pdf](https://www.marad.bg/sites/default/files/upload/documents/2020-10/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20InBulMarS%20II.pdf)





МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОНИКВАНЕ НА КРАЙНА ИСЛЯМИСТКА ИДЕОЛОГИЯ В ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДЕМОКРАТИЧНИ ОБЩЕСТВА

Д-Р ХРИСТИНА ЙОРДАНОВА
АКАДЕМИЯ НА МВР

MECHANISMS FOR INFILTRATION OF EXTREME ISLAMIST IDEOLOGY IN THE EUROPEAN DEMOCRATIC SOCIETIES

DR. HRISTINA YORDANOVA
ACADEMY MVR

РЕЗЮМЕ: В резултат на употребата на исляма за политически цели вниманието на вярващите е пренасочено от ритуалните практики към обществените отношения. Основните механизми за проникване в европейските демократични общества са очертани от аятолах Хомейни¹ и Саийд Кутб², въз основа на идеите им за революционни промени в света. Тези идеи са приложени за първи път в Иран и Афганистан.

КЛЮЧОВИ ДУМИ: Афганистан, джихад, Иран, ислям, ислямизъм, механизми, радикализация.

1 Аятолах е висша титла в шиитския ислям, а самата дума означава знамение на Аллах. Хомейни (род. 1902 - поч. 1989 г.) получава титлата аятолах през 1950 г.

2 Саийд Кутб (р.1906-екзекутиран 1966г.) е член и идеолог на египетската салафитска организация „Мюсюлманско братство“. С времето организацията става основен опонент на светското правителство и дори дублира функции на държавата (създава свои болници, училища, фабрики, дружества за социална помощ, собствена армия).

SUMMARY: As a result of the use of the Islam for political purposes the attention of the believers is being redirected from ritual practices to social relations. The basic mechanisms for infiltration in the European democratic societies have been traced out by Ayatollah Khomeini and Sayyid Qutb based on their ideas for revolutionary changes in the world. These ideas have been put into practice for the first time in Iran and Afghanistan.

KEYWORDS: Afghanistan, jihad, Iran, islam, islamism, mechanisms, radicalization.

Съживлението на исляма в арабските общества е във връзка с употребата му за политически цели. Именно тя води до неговото обновление и дава тласък на движенията за ислямско възраждане и за реформи в религията и политиката. Това е естествен и логичен процес, предвид факта, че в исляма религията и политиката са в неразделна цялост и между духовната и светската власт няма ясна разделителна линия. Заради политическия компонент, който съдържа в себе си, ислямът има способността да пренесе отпращените от духовните лидери призови в реалния живот. Не случайно от тази му специфична особеност се възползват онези от тях, които се стремят да активизират и мобилизират мюсюлманите - първоначално за противопоставяне на колонизаторите, а впоследствие на установените с тяхна помощ светски режими. Има и политици, които го използват за основа на политическите си програми.

Ислямът се утвърждава като важен политически фактор след като редица мюсюлмански лидери и общественици пренасочат вниманието на вярващите от богослужебните практики към обществените отношения. Те работят с десетилетия, за да прехвърлят неуспехите на арабските общества на отдалечаването им от исляма и да покажат, че ислямът е съвместим с модерността. За целта преосмислят свещени текстове по начин, мотивиращ населението да се върне към фундаментите³ (основите) на религията. Стремещт им е отново да превърнат исляма в ръководно начало в живота на всеки вярващ. По този начин в ислямския свят е даден импулс на процес на десекуларизация, подпомогнат от създаването през 1948 г. на държавата Израел и последващият арабско-израелски конфликт. Унизителната за арабите загуба в т.нар. Шестдневна война през 1967 г.⁴ е само завършващ щрих.

3 От тук идва и името „фундаменталисти“, с което се обозначават всички мюсюлмани, борещи се за връщане на чистотата на исляма чрез придържане към четирите източника - Коран, Сунна, прилагане от авторитетни факихи (учени) на принципа на аналогията - кийас (съпоставяне) и иджма (консенсус).

4 Войната е започната от Израел с цел преустановяване на натиска, оказван от съседните й арабски държави. С подкрепата на САЩ Израел разгромява арабските войски и арабите губят нови територии

Ислямският свят обаче е разбунен, едва когато на практика са приложени идеите за революционни промени на двама от реформаторите - на иранецът аятолах Рухоллах Хомейни, работещ в направление шиизъм и на египтянина Саийд Кутб - в направление сунизъм⁵.

Новаторските си виждания Хомейни излага в доктрина за упражняваната от духовния лидер власт⁶. Основна постановка в нея е, че ислямът не е религия на мира, че мюсюлманите трябва да поведат битка срещу „неверниците“ и да наложат ислямско управление. Според аятолаха всеки, който изучава джихад знае, че само по този начин ислямът може да победи целия свят и населението на покорените държави да получи възможност за вечно спасение. Водачеството в тази битка Хомейни определя на аятоласите - единствените способни да прилагат нормите на шариата⁷. Следва да уточним, че за неверници той смята, както представителите на другите вероизповедания, така и мюсюлманите, които приемат западната култура и влияние, и допускат в мюсюлманските общества западния модел на управление.

Хомейни мобилизира съгражданите си за участие в революционни действия срещу монархията, заменила шариата с „неверническо“ управление, посредством свои статии и проповеди⁸, както и с активната дейност на свои съмишленици. Много иранци избират пътя на борбата и се обединяват в организацията „Хизбулла“ („Партия на Бога“). Революцията започва на 09.01.1978 г. Това, че е оглавена и ръководена от аятоласите, им дава основание да я обявят за ислямска революция. Победният ѝ край е на 11.02.1979 г. Веднага след свалянето на монархията, в Иран е проведен референдум, в резултат на който държавата е обявена за ислямска република. Интересното в случая е, че въпреки, че установената форма на държавно управление е нова⁹, Хомейни не насочва исляма към светски, демократичен модел. Той прави точно обратното - налага политическо господство на духовенството. Освен това със съдействието на „Партията на Бога“ са приложени строги правила за спазване на шариата (жените губят правата си и са принудени да се забулват; западните порядки са обявени за незаконни; затворени са светските учебни заведения и т.н.), като по този начин Хомейни превръща отношенията на Иран със Запада в предизвикателство и за двете страни.

5 Сунизмът и шиизмът са основни направления в исляма.

6 Вж. История на тероризма от Античността до Ал Кайда. Под ред. на Ж. Шалиан и А.Блен, Пл., 2004, с. 592.

7 Ислямският кодекс.

8 В исляма джамиите се използват не само за богослужение. Те са и места за социални контакти.

9 Тя е без аналог в историята на исляма.

След укрепването на режима на шиитските духовници износът на революция се превръща в първостепенна цел на външната политика на Иран. В тази връзка е и призивът на Хомейни към мюсюлманите в целия свят за обединение и вдигане на борба срещу „неверниците“. Той споделя с тях и механизмът, по който борбата им може да бъде доведена до успех, а именно, като премине последователно през три етапа: **проповед - конфронтация - въоръжен сблъсък**.

Теорията за революционни промени на другия реформатор - Саийд Кутб е известна и като доктрина на войнстващия салафизъм. Тя е изложена в неговия манифест „Километрични камъни“, написан в затвора след радикализирането му¹⁰. Допирните ѝ точки с теорията на Хомейни са предимно по отношение на преследваната цел, а именно - „спасение“ на човечеството чрез провокиране на световна ислямска революция и установяване на световен ислямски ред. Кутб смята, че ако хората не започнат да живеят отново в хармония със създанието, човечеството е обречено. Единствена възможност за неговото оцеляване намира в исляма, и по-конкретно във връщането към чистия, примитивен ислям. В тази връзка е и разделението, което прави - на свят на исляма, който е обречен да доминира и свят на джахилията (невежеството), който следва да бъде присъединен¹¹. Посоченото е причина от една страна Кутб твърдо да отстоява позицията, че ислямът е несъвместим със съвременния свят; че отделянето от религията на светското, науката и разума е невъзможно. От друга - категорично да отхвърля рационализма и западните ценности.

Ключов момент в доктрината на Кутб е прогнозата му за сблъсък между исляма и материализма. Сблъсък, който щял да тласне исляма към предопределената му съдба - да властва над света. Мотивира се с това, че във фокуса на водещите политически системи - комунизмът и капитализмът, е материалното, откъдето следва и изводът му, че между тях няма съществени различия. Убеден е, че и двата строя ще се провалят заради неспособността им да удовлетворят духовните потребности на населението и заради липсата на ценности. Прави впечатление също така,

¹⁰ Кутб го изнася от затвора под формата на писма до свои близки. Скоро след отпечатването му (през 1964 г.) е забранен и разпространяван нелегално. Първоначално Кутб вярвал, че „Мюсюлмански братя“ могат да постигнат целите си с умерени действия. Конкретният случай, който го радикализира са убитите от охраната 23 затворници, членове на Братството, по време на провеждана от тях гладна стачка (други 46 са ранени). Извършеното от служителите на затвора е причина Кутб да обяви за неверници и тях, и управляващите, които са ги назначили, и мислено да ги отлъчи от мюсюлманската общност. (Вж. Райт Л. Ал Каида и пътят към 11 септември, 2007, с. 25 - 51)

¹¹ Тук се позовава на ислямската концепция, че в земите, в които управлението не е съобразено с шариата няма ред и сигурност, и е необходимо усилие (джихад), за да бъде разпространена „правата“ вяра там. (Вж. Дени, Ф. Ислямът и мюсюлманската общност. – В: Религиозните традиции на света, С., 2006, с. 932.)

че Кутб игнорира християнството като опонент на исляма. Причината за това е виждането му, че то съществува в сферата на идеалния свят.

Друг довод на Кутб да представя исляма като единствено решение е това, че за него той представлява цялостна (завършена) система, която обхваща всички аспекти от човешкия живот, а именно - има свои закони, социален кодекс, икономически правила и модел на управление, предлагащ създаването на „справедливо“ и „богоугодно“ общество. Египетският реформатор нямал колебания, че в предстоящата битка ще надделее ислямът, но мюсюлманите трябвало първо да създадат условия тази действителност да се прояви като завземат държавната власт и наложат управление, съобразено с шариата. За целта те трябвало да поставят началото на ислямското възраждане в една мюсюлманска държава, за да дадат пример. Трябвало да има авангард, „който тръгва именно с тези решителни намерения и след това продължава да върви по своя път“¹². Очертавайки тази нова възможност, Кутб преобразува ислямизма¹³ във войнстваща идеология¹⁴. За да тласне мюсюлманите към насилие той допуска воденето на джихад срещу тези от тях, които са отстъпили от вярата¹⁵ и отново връща към живот ереста „такфир“ (принципът на отлъчване на един мюсюлманин от друг)¹⁶.

Революционните идеи на Кутб за първи път са приложени на практика по време на войната в Афганистан, водена в периода 1979 - 1989 г.¹⁷ Следвайки напътствията му за установяване на световен ислямски ред, най-верните му последователи се включват в джихада там. Те действително успяват да оформят войскава част, движеща се пред главните сили на воините на Аллах и да извървят докрай пътя, за който Кутб говори. Така Афганистан е превърнат в държава-пример за поставяне на началото на ислямско възраждане и установяване на ислямско управление.

Последствията от войната в Афганистан по отношение на исляма са двойки. От една страна той изживява нов подем - **войната мобилизира мюсюлманите в света** и много арабски доброволци заминават за Афганистан да подкрепят и физически братята си по вяра; **ислямът отново е значим фактор, обединяващ**

12 Райт Л. Цит. съч., с. 50.

13 Налагането на ислямско управление чрез политическо действие.

14 Налагането на ислямско управление чрез насилие (войнстващ ислямизъм).

15 Коранът забранява конфликтът между мюсюлмани.

16 Тази ерес е огледален образ на исляма - наподобява ортодоксалност, а в действителност обръща основните му принципи. Използвана е да оправдава кръвопролитията между мюсюлмани. (Вж Райт, Л. Цит. съч., с. 192 - 194).

17 Войната започва с навлизането на съветската армия на територията на страната с оглед оказване на подкрепа на просъветско афганистанско правителство срещу неговия опонент религиозните лидери, отказващи да приемат направените аграрни реформи.

арабите; изпълнен е принципът за всеобщност на религията и за първи път на практика са преодоляни етническите и националните различия¹⁸.

От друга страна обаче, неговата употреба за политически цели води до *отстъпване от ислямските ценности и свързването му впоследствие с всякакви престъпления*. Въпреки, че високо е оценена ролята на исляма за обединение на арабските доброволци¹⁹ и за вдигане на духа им при участие в бойните действия, краткият срок за религиозна подготовка, не е достатъчен да получат основни познания за религията. В резултат от посоченото *ислямът е сведен до опростен модел на поведение²⁰, а авторитетът на ислямските учени и развитието на богословска мисъл през вековете са отпечетени*. Всичко това е пагубно за религията, тъй като Коранът и Сунната изобилстват от неясни, противоречиви и взаимноизключващи се текстове. Следва да се има предвид и фактът, че в исляма си опонират четири правно-нормативни школи. Въпреки, че и четирите са в традицията на исляма те тълкуват по различен начин свещените текстове, което идва само да потвърди ключовата роля на ислямските теолози за правилното им разбиране и тълкуване.

Следствие от войната в Афганистан е и *раждането на нова стратегия за борба*, която съчетава в себе си крайната ислямистка идеология и натрупания по време на войната боен опит. С времето *движението на муджахидините е интернационализирано. То прераства в движение за глобален джихад*, когато ветерани от Афганистан се включват във военни конфликти в различни точки по света - Палестина, бивша Югославия (Босна, Косово), Чечения и т.н., и започват да разпространяват сред местните мюсюлмани идеологията, обединила арабските доброволци. С обявяване съществуването на една нация - мюсюлманската и на един народ - мюсюлманския, чиято цел е установяването на световен ислямски ред, е поставено началото на процес за унифициране на исляма през тази негова интерпретация. В същото време обаче, въпреки че, за да привлекат под черните си знамена повече последователи и да разширят влиянието си в света муджахидините-проповедници налагат новото схващане, че за разбирането на исляма не са необходими специални познания и интелектуални усилия, традиционните ис-

18 Ислямът е универсална религия. Заради политическия компонент, който съдържа в себе си взаимодействия със средата, в която съществува и има различно проявление във всяка държава с мюсюлманска общност.

19 Преди да преминат през религиозно обучение те представлявали неорганизирана тълпа от гневни млади хора, която не била свързвана от нищо.

20 Т. напр. по време на войната в Босна ходжите започват да изразяват мнението, че като научат на правилата на исляма воюващите мюсюлмани, които нямат религиозен опит и те ги следват постепенно ще дойде и вярата. (Вж. Мойзес, П. Религията и войната в Босна и Херцеговина. – В: Религия и политика на Балканите. Съст. и превод. И. Мерджанова. Силистра, 2004, с. 61 - 62.)

лямски институции се въздържат да обявят по категоричен начин действията на джихадистите за престъпни. Недоумение буди и пасивната подкрепа за пропагандата чрез насилие, включително от страна на мюсюлманите в европейските демократични общества, чиито религиозни права и свободи са напълно гарантирани от държавните законодателства.

Тук е моментът да припомним, че още от 50-те години на миналия век най-крайните членове на организацията „Мюсюлмански братя“ (ОМБ) получават политическо убежище в Европа, заради гоненията, на които са подложени като противници на египетското правителство. Първата голяма вълна от свързани с Братството емигранти е посрещната в Западна Германия. Изградената от тях мрежа от джамии, образователни центрове, религиозни училища, благотворителни дружества, фондации, агенции за събиране на закят²¹, става основна база за дейността на движението в Европа. Не случайно, след арабските революции и войната в Сирия, незаконните мигранти се насочват към Германия. Верни на модела за контрол над мюсюлманските общности, чрез близост и подкрепа за отделни техни членове, Братята се ангажират с различни инициативи и програми, и използват създадените от техни активисти и съмишленици фирми, банки, болници, медии и други²². Важно за тях е мюсюлманите да са отделени в автономна общност и да отстояват ислямските традиции, дори когато са в противоречие със законодателствата на европейските държави. Този механизъм за разделяне на населението на мюсюлмани и немюсюлмани, след успешното му прилагане в Германия, е възприет от всички ислямистки организации в Европа.

Друг модел за проникване в европейските общества е през създадени с различна насоченост светски организации (културна, образователна, спортна и т.н.). По този начин на европейците се внушава, че тези организации са без връзка помежду им и дори са в своеобразна конкуренция, и се прикрива фактът, че действат чрез обща стратегия - да привлекат онази част от мюсюлманските общности, която е носител на енергия и има потенциал в бъдещето. Това е и причината Братството да подкрепя институции, ангажирани с религиозното обучение и културно-просветната дейност. Без младото поколение мюсюлмани и кадри от образованите групи в мюсюлманските общности, преструктурирането на европейските общества е невъзможно.

21 Пречистване на имуществото чрез даване на част от него на нуждаещите се; вид задължителна милостиня, размерът на която всеки мюсюлманин определя сам (около 2,5 % от доходите му).

22 Вж. Видино, Л. Как „Мюсюлманските братя“ завоюваха Стария континент, сп. Геополитика, 5/2005, <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika-broi-5-2005/371-kak-myusyulmanskite-bratya-zavoyuvaha-stariya-kontinent> – достъпен на 19.06.2016 г.

Овлабяването на вече съществуващи мюсюлмански структури също е механизъм за реализиране целите на крайните ислямисти. В западноевропейските държави мюсюлманите от всяка етническа група обикновено създават свой съюз. Стремелът на активистите на ОМБ е да проникнат в него, а впоследствие, използвайки контактите си, да подпомагат дейността му, включително чрез привличане на финансиране. По този начин те печелят благоразположението на останалите му членове и успяват да го овладеят и оглавят. Така въпреки, че в европейските държави „Братството“ възпрепятства интегрирането на мюсюлманите и ги обособява в паралелни общества, върху които властите нямат контрол, то е възприемано като неагресивно и модернизиращо движение, а неговите представители не рядко са в контакт и си сътрудничат с държавни институции.

След края на двуполусния модел, механизмите, подготвящи ислямистката инвазия в Европа, са приложени с различен успех и във всички европейски държави от Източния блок, в състава на населението на които има изповядващи ислям. Неочаквана възможност за организирана експанзия е разкрита пред джихадистките лидери по време на разпадането на Социалистическа федеративна република Югославия, когато някои от гражданските и военните конфликти, възникнали на етническа основа, прерастват в религиозни. Т. напр. при обявления за джихад военен конфликт в Босна и Херцеговина (1992 - 1995 г.) на територията на страната воюват между три и четири хиляди муджахидини (по други данни - над шест хиляди). Подкрепата е получена заради приятелството на Алия Изетбегович (първият президент на Босна и Херцеговина) с високопоставени членове на МБ. Съдействие под формата на жива сила, оръжие и финансови средства му оказват и иранските революционни стражи, Осама Бин Ладен, саудитски мюсюлмански организации. В тази връзка ветерани от Афганистан и членове на „Хизбулла“ са ангажирани с обучението на босненските мюсюлмани и на чуждестранните доброволци. Създадените от тях елитни батальони, които шокирали със своя фанатизъм и брутална жестокост, били в основата на военната стратегия на проислямисткото правителство. След края на войната, на чуждестранните доброволци, сражавали се за страната, е дадена възможност да получат босненско гражданство. Голяма част от тях се връщат по родните си места или участват в нови джихади. Тези, които избират да останат се включват в мрежа от неправителствени ислямистки организации (хуманитарни, просветителски, религиозни и културни) и се посвещават на каузата да върнат босненци към „истинския“ ислям, т.е. да ги подготвят за джихада срещу „неверниците“. Интересна подробност е факта, че бивши муджахидини са ставали проповедници, преподаватели, включително инструктори в босненската полиция или са създавали уахабитски общности в малки населени места, ръководени според шариата, които са използвани за логистична база на джихадистите и за подготовка на нови кандидати за джихад (напр. селата Горна Маоча, Ошава,

Доня Бочиня и др., в които правоохранителни органи влизат само при провеждане на антитерористични операции).

Механизъм, способстващ преминаването към следващите два етапа от ислямската революция - конфронтация и въоръжен сблъсък, е създаването на смесени терористични клетки за провеждане на атаки в Европа. Идеята ветерани от Афганистан и европейци да действат заедно се ражда по време на подготовката на муджахидинските формирования в Босна, в които са включвани неопитни босненски мюсюлмани. В резултат на решението за прилагане на този опит европейците-мюсюлмани стават предпочитан обект на джихадистките структури за водене на скрита война в Западна Европа. То има дългосрочно значение за региона, тъй като Босна и Херцеговина става главен уахабитски център в Европа, използван за разпределителна база на джихадисти.

Обявеният за джихад военен конфликт през 1998 г., при който албанците се борят за независимо Косово с военните сили на остатъчна Югославия, е сходен с този в Босна²³. Въпреки, че и в двата случая са налице условия за вкарване на шариата в политиката и законодателството, до такава крайност не се стига. Причината за това е, че като цяло мюсюлманите на Балканите са образовани, интегрирани и светски настроени, а религията е използвана единствено като допълващ фактор - за мобилизиране на населението; за привличане на пасивните негови членове; за увеличаване исканията на албанците²⁴.

България не е изолирана от тези процеси и също е в ползрението на крайните ислямисти. В началото на демократичните промени Главно мюфтийство (ГМ) не разполага с религиозни кадри, които да провеждат религиозно обучение, нито с база (ислямски училища), където да се преподава ислям. В този период то получава финансова подкрепа и съдействие от Турция и от следващи салафитската интерпретация на исляма държави като Саудитска Арабия, Йордания, Кувейт²⁵. Никой не вижда заплахата в религията и включително емисари на свързани с международния тероризъм организации регистрират светски и религиозни структури и осъществяват религиозно-просветна дейност сред българската мюсюлманска общност. По този начин в страната ни проникват т.нар. „шариатски пари“, използ-

23 Интересна подробност е, че още от неговото начало почти във всички косовски общини са отворени канцеларии на Световното бюро за джихад, под чието ръководство е действал канал за прехвърляне на доброволци от Западна Европа, Саудитска Арабия, Йемен, Афганистан и Босна през Албания в Косово.

24 При конфликта в Косово стремежът е за създаване на автономна албанска територия, а впоследствие на самостоятелна албанска държава. (Вж. Първанов, А. Косовският възел на Балканите, С., Военно издателство, 2011, с. 90 - 95.)

25 Вж. Годишник на Висшия ислямски институт, бр. 2, 2010 г. - http://www.islamicinstitute-bg.org/docs/godisnik_2010.pdf - достъпен на 16.06.2016 г.

вани за радикализиране на ислямския призив, а радикализацията върви през ГМ. В подкрепа на посоченото е достатъчно да припомним, че член на ОМБ е имал кабинет в ГМ; че преводът на Корана от арабски на български език през 1993 г. е финансиран от крайни ислямисти; че ГМ си е сътрудничило със забранената заради връзки с международния тероризъм саудитска организация „Ал Уакф ал ислами“ (АУАИ) - било е финансирано от нея; провеждало е обучения по нейни програми; отчитало се е пред нея. За това, че ГМ е налагало крайната ислямистка идеология става ясно и от отразено от медиите писмо до АУАИ, по повод получено от организацията финансиране. В него настоящият главен мюфтия благодари за усилията на фондацията до вярващите мюсюлмани в България да достига „праведната доктрина и да се учат на правата си религия“. Освен това чрез АУАИ много български младежи са насочени да завършат религиозното си образование в Саудитска Арабия. След завръщането си в страната те стават преподаватели, имами, служители в районните мюфтийства. Тревожното в случая е това, че в резултат от полученото обучение те започват да смятат разпространения в страната ни ислям за псевдоислям и насочват усилията си към синхронизиране на религиозната традиция у нас с тази в ислямския свят.

В много европейски държави, международният тероризъм се разглежда като явление, представляващо заплаха за националната им сигурност, едва след атентатите през 2001 г. в САЩ. В тази връзка е и разкритата мащабна дейност на неправителствени организации (НПО), работещи за ислямизиране на европейските общества. Заради близостта на страната ни до военните конфликти в бивша Югославия, службите ни за сигурност работят срещу разпространението на крайна ислямистка идеология още от 1994 г., от когато са и първите предприети мерки в тази насока. Техните действия са навременни и ефективни до 2008 г. В този период те работят срещу ислямистката радикализация заедно с турските служби. С идването на ислямистите на власт в южната ни съседка, Турция започва да губи светския си характер.

В същото време заради споразумение за сътрудничество от 2002 г.²⁶ между ГМ (което е НПО) и турския Дианет²⁷ (Управлението по религиозните дела на Турция, което е с ранг на министерство) е допуснато турски държавни служители да бъдат назначавани: за зам.-директори и преподаватели в средните мюсюлмански училища в Русе, Шумен и Момчилград; за зам.-ректори и преподаватели

26 Вж. в.Труд. Дипломат от посолството на Анкара командва мюсюлманите в България, 2016, <http://bultimes.com/diplomat-ot-posolstvoto-na-ankara-komandva-myusulmanite-v-balgariya/> - достъпен на 16.06.2016 г.; Epicenter.bg. Турция давала заплати на 22 свои служители у нас, издържала около 200 имами, 2017, <http://epicenter.bg/article/Diplomat-ot-posolstvoto-na-Ankara-komandva-myusulmanite-v-Balgariya/123521/11/0> – достъпен на 06.10.2017 г.

27 Diyanet означава религия, култ; благочестие.

във Висшия ислямски институт; за служители в администрацията на ГМ²⁸.

Създадени са условия за пряка намеса на Турция в религиозните дела на българските мюсюлмани, а чрез тях и във вътрешните работи на страната ни, когато за заместник-районен мюфтия във всяко от районните мюфтийства е назначаван служител на Дианета. Проблем за сигурността на страната ни е и това, че на базата на религията на изповядващите ислям се внушава, че щом са мюсюлмани значи са турци, с което се заличава техният действителен етнически произход - български, ромски, татарски или друг²⁹. Това е отдавна планирана и последователно изпълнявана стратегия на Турция, известна като турско-ислямски синтез, при която етносът се идентифицира с религията.

Видно от изложеното, крайните ислямисти в Европа (вкл. и на Балканите) ще продължат да разширяват влиянието си върху мюсюлманските общности и да подготвят изградените структури за преминаване към следващите етапи на борба. След насочването към Европа на човешки потоци, бягащи от военни конфликти в арабския свят (Сирия, Либия, Афганистан, Ирак и т.н.) техните планове за пресструктуриране на европейските общества вече не изглеждат така нереалистично. Освен това с отварянето на границите на Европейския съюз през 2015 г., с бежанците проникнаха на територията на общността множество мюсюлмански екстремисти. Последваха терористични атаки, проведени в името на Аллах - някои от тях извършени от пътуващи джихадистки бойци, други от техни симпатизанти, вкл. от европейски граждани.

Ясно е, че войнстващият ислямизъм е глобален проблем; че рискът от радикализация в Европа ще продължи да се повишава, особено след завръщането на хилядите чуждестранни бойци, сражавали се за Ислямска държава (босненци, косовари, албанци, белгийци, шведи, германци, французи, англичани и др.) и на европейките, родили деца на джихадисти. За да бъдат предприети адекватни мерки и да не се допуснат нови крайни прояви е необходимо управляващите правителства на всички държави-членки да синхронизират усилията си, а не всяка държава сама да се бори с решаването на този проблем. Освен това е важно работещите на първа линия – полицаи, обществени служители, социални работници, преподаватели, лекари и т.н., да не остават извън мрежата на осведоменост по въпросите на ислямистката радикализация, а да бъдат подготвени да разпознават

28 По данни на ГМ към м. януари 2016 г. в България са командировани 16 турски държавни служители. В периода 2014-2015 г. те са 23-ма. (Вж.Дневник, Командированите у нас свещеници на турския Дианет са 23, Борисов не вижда проблем с тях, 2016, http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2016/01/25/2691798_komandirovanite_u_nas_sveshtenici_na_turskiia_dianet/-достъпен на 16.06.2016 г.).

29 Вж. Аврамов, Д. и С. Трендафилова. Новото робство, документална филмова поредица от 6 части, 2006.

нейните белези. В противен случай това би показало, че не се познава същността на идеологията на войнстващия ислямизъм и че не се разбират правилно факторите и процесите, които водят до радикализация, както и последствията от нея.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. **Аврамов, Д. и С. Трендафилова.** Новото робство, документална филмова поредица от 6 части, 2006
2. **Видино, Л.** Как “Мюсюлманските братя” завоюваха Стария континент, сп. Геополитика, 5/2005, <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika-broi-5-2005/371-kak-myusulmanskite-bratya-zavoyuvaha-stariya-kontinent> – достъпен на 19.06.2016 г.
3. **Дени, Ф.** Ислямът и мюсюлманската общност. – В: Религиозните традиции на света, С., 2006
4. **История на тероризма от Античността до Ал Кайда.** Под ред. на Ж. Шалиан и А.Блен, Пл., 2004.
5. **Йорданова, Хр.** Настъплението на радикалния ислям. Златната саудитска верига срещу Европа. В.Т., Абагар, 2018.
6. **Мойзес, П.** Религията и войната в Босна и Херцеговина. – В: Религия и политика на Балканите. Съст. и превод. И. Мерджанова. Силистра, 2004.
7. **Първанов, А.** Косовският възел на Балканите, С., Военно издателство, 2011.
8. **Райт, Л.** Ал Каида и пътят към 11 септември, ИК Прозорец, 2007.
9. **В. Дневник,** Командированите у нас свещеници на турския Дианет са 23, Борисов не вижда проблем с тях, 2016, http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2016/01/25/2691798komandirovanite_u_nas_sveshtenici_na_turskii_dianet/ - достъпен на 16.06.2016 г.
10. **Годишник на Висшия ислямски институт**, бр. 2, 2010 г. - http://www.islamicinstitute-bg.org/docs/godisnik_2010.pdf - достъпен на 16.06.2016 г.
11. **В. Труд.** Дипломат от посолството на Анкара командва мюсюлманите в България, 2016, <http://bultimes.com/diplomat-ot-posolstvoto-na-ankara-komandva-myusulmanite-v-balgariya/>-достъпен на 16.06.2016 г.;
12. **Epicenter.bg.** Турция давала заплати на 22 свои служители у нас, издържала около 200 имами, 2017,<http://epicenter.bg/article/Diplomat-ot-posolstvoto-na-Ankara-komandva-myusulmanite-v-Balgariya/> 123521/11/0 - достъпен на 06.10.2017 г.



ЕКСПЕРТНА ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ЧОВЕК ПО ПРИЗНАЦИТЕ НА ВЪНШНИЯ МУ ВИД – ФОТОПОРТРЕТНА ЕКСПЕРТИЗА

Д-Р ПЛАМЕН ГОСПОДИНОВ МИТЕВ

EXPERT IDENTIFICATION OF A PERSON BY THE CHARACTERS OF HIS APPEARANCE - PHOTO PORTRAIT EXAMINATION

DOCTOR PLAMEN GOSPODINOV MITEV

РЕЗЮМЕ: В съвременната криминалистическа практика на експерт-криминалистите все по-често се налага да извършват различни лицево-идентификационни изследвания. Това се дължи на факта, че в днешно време най-честите обекти, които постъпват за изследване в криминалистическите лаборатории са видеозаписи, съдържащи изображения на хора, които са свързани с обстоятелствата по даденото разследвано престъпление. В настоящият доклад ще се разгледа портретната или т.нар. още лицево-идентификационна експертиза, тъй като този вид експертизи в последните години нарастват значително, а теоретични знания относно тези изследвания в криминалистичната литература в страната почти няма или ако има е остаряла и не отговаря на техническите средства и методи, които се използват понастоящем.

КЛЮЧОВИ ДУМИ: лицево, идентификационна, портретна, експертиза, видеозаписи.

ABSTRACT: In modern forensic practice, expert forensic experts are increasingly required to carry out various face-to-face investigations. This is due to the fact that nowadays, the most common objects that are submitted for investigation in forensic laboratories are videos, containing images of people that are related to the circumstances of the investigated crime. This article will look at portrait or so-called. more face-to-face expertise, as this type of expertise has grown substantially in recent years, and theoretical knowledge of these studies in the forensic literature

is scarcely available in the country or if it is outdated and does not correspond to the technical means and methods currently used.

KEYWORDS: *facial, identification, portrait, expertise, videos.*

1. УВОД

При извършване на портретната или т.нар. още лицево- идентификационна експертиза се използват предимно анатомичните признаци на лицето и главата. Само в случаите когато идентификацията се извършва въз основа на изображение на цялото тяло се използват и останалите анатомични признаци както и особени белези(татуировки) или съпътстващи(облекло, дрехи) признаци, които могат да послужат за идентифициране на даденото лице.

Портретната експертиза се извършва най-често в случаите когато: се издирват лица, укрили се от разследващите органи или съда, които са избягали от местата за лишаване от свобода или са безследно изчезнали и в хода на разследването се установи лице, чиято физиономия е сходна с тази на издирвания; когато се установява самоличността на труп, чийто анатомични признаци са се запазили до степен, която позволява да се извърши идентификация; когато има съмнение, че на снимката в документа е изобразено лицето, което е представило документа.

Предмет на лицево-идентификационната експертиза се явява установяването на тъждество на човек по портретни изображения.

Обект на портретната експертиза се явява човека, но не непосредствено, а негови изображения на различни носители на информация: видеозаписи – от охранителни камери, кинофилми, телевизионни предавания; снимков материал – документни снимки, фотопортрети, репродукции във вестници и списания, принтерни копия, видеокадри(цифрови изображения) и др.

Задачите на портретната експертиза биват идентификационни и диагностични. В портретната експертиза се решават основно идентификационни задачи, а именно отъждествяване на човек по негови изображения. Диагностичните са свързани предимно с определяне на комплексни или общофизически признаци като пол, приблизителна възраст, телосложение и др.

Обстоятелства(въпроси), които могат да се изяснят с портретната експертиза са:

- на представените фотоснимки изобразено ли е едно и също лице;
- има ли сред изобразените на груповия портрет лице, чиято фотография е представена за сравнение;

- изобразено ли е на видеокадрите лице, чиято фотография е представена за сравнение;
- изобразен ли е на фотоснимката(кинофилма, видеозаписа) трупът на определено лице и др.

Възможността за идентификация по фотоснимки зависи от различни фактори, като най-често срещаните в практиката са следните:

1. Доколко ясно, вярно и неизменно са се изобразили на фотоснимката признаците на външния вид на лицето. На една от представените фотоснимки отделните признаци може да са се изобразили ясно и точно, а на другата обратното. Това обикновено се дължи на факта, че в много от случаите снимковия материал, често се извлича от охранителни камери с лоши технически параметри, като ниска разделителна способност, лоша осветеност или липса на такава, неподходящи ъгли (ракурси) на заснемане. Не са малко случаите при които се предоставят за изследване снимкови кадри или групови портрети при малка запълненост на кадъра от лицето и при увеличение на изображението, детайлите стават неясни и размити. Лошото качество на снимките е една от основните причини, която възпрепятства лицево-идентификационното изследване или поради недостатъчно информация в изследваните изображения не е възможно даване на категорично идентификационно заключение, а само на вероятностно такова.
2. За изменение качеството на снимките особено голямо влияние оказват ракурсът, самите пози (наклонът, извърщането на главата на фотографирания). Установено е, че позата на фотографирания човек дава изменение не само на величината, но и на положението и очертанието на отделни части на лицето. Това показва, че при отклонението на главата всичко се изменя. Изменят се не само величините, но и формата, контурите и положението на шията, на косата, на челото, на веждите и очите. Такива и други изменения се наблюдават не само при наклона на главата напред и назад, но и при обръщане и наклоняване на същата на ляво или на дясно. При наклон назад се увеличава и относителната ширина на лицето(за сметка на намаление на височината), намалява също и височината на челото и дължината на носа, увеличава се височината на брадичката.
3. Върху качеството на снимката оказва влияние и оптичeskото изкривяване на образа. При такова трябва да се разбира изменение, което се получава при фотографиране от близко разстояние, при което признаците на лицето се изопачават. Например при фотографиране на частите на лицето, които

са по-далеч от обектива, се изменят повече от тези, които са на по-близко разстояние. За да бъдат избегнати такива оптически изкривявания на образа, фотографирането трябва да се извършва отчитайки факта за такива възможни изменения.

4. Друг фактор който влияе върху идентификацията по фотоснимки е осветлението при което са направени съответните изображения. Посредством различни градации на светлината и сянката се получават различни изменения върху заснетите снимки.

Например при насочено осветление на фотографираното лице се изобразяват падащи сенки в областта на очите, основата на носа, горната устна, брадичката.

При разсеяно осветление, например при снимане на лицето на открито в мъгливо време, лицето е плоско и частите му се предават само от разликата в тоновете и полутоновете. Сенките са размити, отсъстват дълбоки сенки, чертите на лицето са смекчени, виждат се по-малко отчетливо, контурите на малките елементи също не се изобразяват – например малки бръчки, слабо изразени ноздри, скули, надвеждни дъги и др.

В портретната експертиза основно се използват анатомичните елементи на външността и техните признаци. Те трябва да се изследват и описват в следната последователност:

Форма – общ вид и външни граници на елемента, контури, конфигурация. Определят се в съответствие с известни геометрични фигури(плоска, кръгла, квадратна), а така също и с формата на най-разпространените предмети(бадемовиден, крушовиден и т.н.).

Големина – размери на елемента, в това число височина, ширина, дължина, дълбочина, вътрешни пропорции (съотношение между различните размери на самия елемент) и външни пропорции(съотношение между размерите на един елемент спрямо размерите на друг).

Положение – разположението на даден елемент от външността в пределите на друг елемент – например бръчка (гънка) на бузата; разположението спрямо друг елемент – отпред, отзад, отляво, отдясно; разположение спрямо условна хоризонтална или вертикална линия – например бръчки – вертикални, хоризонтални, наклонени надясно или наляво; разположение спрямо обща плоскост – изпъкнали устни или хлътнало чело, за ушите – разперени, прилепнали.

Степен на симетрия – произведен признак изобразяващ степента на еднаквост на двойки елементи на външността – очи, уши, вежди. Изучава се разликата в

признаците на двойките елементи, на практика степента на асиметрия.

Цвят – окраска, пигментация – на коса, очите, кожата.

При портретната експертиза от съществено значение е съпоставимостта на сравняваните изображения(обекта на експертизата и сравнителните образци). Препоръчително е те да бъдат снимани с еднакъв ракурс, в еднакви условия и относително в еднаква възраст на изследваното лице.

Не са малко случаите когато между изготвянето на снимката обект на експертизата и снимките сравнителни образци е изминало доста време. Това може да затрудни в някаква степен идентификацията, но не и да я направи невъзможна, защото в крайна сметка човек колкото и да се променя във времето, той не се превръща в друг човек, а си остава качествено определен.

При анализа и изучаването на обектите (изображенията) в зависимост от техния вид се проверява следното:

- общите характеристики на фотоснимките и видеозаписите – цифрови или от филмова лента; оригинални или репродукции, принтерни копия;
- дата на заснемане – тази информация в повечето случаи има важно значение за разследването;
- характеристика на осветлението, вида на източника – естествен, изкуствен или смесен, положението му спрямо снимания обект – отстрани, отгоре, и т.н., осветеност на средата върху снимките;
- отбелязва се и композиционното построение на портрета (ръстов, нагръден), също и позата на сниманото лице (прав, седнал), положението на главата спрямо обектива (профил, анфас, $\frac{3}{4}$ полупрофил, наклон нагоре или надолу);
- изучава се качеството на изображението – яркост, контрастност, зърнистост и др.

От резултата на предварителното изучаване на външния облик на изображените лица и на портретите като носители на информация за признаците на външността, експерта прави извод за пригодността на представените снимки(изображения) за идентификация. Когато се установи, че качеството на изображението затруднява идентификацията или я прави невъзможна, експерта изисква допълнителни материали. Също така според резултатите от предварителното изследване експерта набелязва план за по нататъшното изследване, какви методи ще се използват, тяхната последователност, необходими ли са допълнителни данни

(сведения за възникване на отделни признаци на външността, за условията на снимане и други) и т.н.

При подготовка на материалите за последващите стадии на изследването изобразенията се привеждат в приблизително един и същ мащаб. За тази цел се използва разстоянието между две ясно различни едноименни точки, разположени в една плоскост на лицето. Ако портрета е в анфас, обикновено се взема разстоянието между зениците на очите.

Не рядко обаче се налага да се сравняват изображения на лица в различно положение. В тези случаи ако на единия портрет лицето е изобразено в анфас, а на другия със завъртане на главата (наляво или надясно), но наклона на главата (напред или назад) е еднакъв, вземат се точки по вертикалата - например ъгъла на окото и ъгъла на устата. Ако изображенията са различни по наклон на главата се вземат точки по хоризонталата. Избраните точки трябва да бъдат в една плоскост.

Важно е да се знае, че при лицевата идентификация не се използват всички елементи и признаци на лицето, а само тези, които са изобразени на снимката и могат достоверно да се определят от изображението. Тяхното описание трябва да бъде толкова подробно, колкото позволява представеното за изследване изображение, без никакви предположения или съпоставки, описва се това което се вижда ясно и категорично.

Описанието се съставя от общото към частното, т.е. отначало се характеризира лицето като цяло, а след това неговите части в следната последователност: глава и шия в цялост, лице в цялост, коса (прическа), чело, вежди, очи, нос, уста, брада, ухо и други общи елементи на външността. След това се пристъпва към описание на частните елементи (например горната част на носа, гръб на носа).

Елементите се описват отгоре надолу. Така при описание на лицето се започва от косата, след това челото и другите елементи. Описанието на лицето завършва с брадичката. Изключение правят ушните миди, които се описват след брадичката.

Елементите на лицето се описват както в анфас, така и в профил. При съставяне на описание на анатомическите елементи на лицето се посочват тяхната форма (контур), големина, положение, степен на симетрия (при двойки елементи), степен на изразеност.

След оценката на достоверността се определят степента на устойчивост и индивидуалност.

За устойчив се счита признак, който не може да претърпи видими изменения за идентификационния период. Необходимо е да се различават устойчивост на самия признак от устойчивост на неговото изобразяване. Първата се отчита като

се използват данните за възрастовите и патологически(болестни) изменения на външността на човека, а втората, като се използват данните за условията на фотографиране и качеството на снимките(изображенията).

Степента на индивидуалност и класифицирането на признаците на общи и частни се извършва с помощта на следните методи:

- Метод на детайлизацията. Той се заключава в това, че колкото по-малки елементи се подлагат на изучаване, толкова по-голяма е значимостта на техните признаци;
- Метод на особеностите. При него значение се придава на признаците, съществено отклоняващи се от нормата – бенки, трапчинки, следи от травми, операции, татуировки, т.е. всичко което минава към “особените белези”;
- Емпирически метод. Той се основава на професионалния опит и знанията на експерта за индивидуалната значимост на всеки признак.

Степента на индивидуалност на признаците на външния вид трябва да се оценява по целия комплекс от съвпадащи признаци. В резултат трябва да се оцени достатъчно неповторим ли е той за да се направи извод за тъждество.

Комплекса от съвпадащи признаци се счита за индивидуален, ако при пълно съвпадение на общите признаци, съвпадат и няколко частни.

След като се съпоставят общите признаци се пристъпва към отграничаване и съпоставяне на частните признаци.

В криминалистическата практика при извършването на портретна експертиза в зависимост от вида на портретните изображения се използват следните спомагателни методи за сравнително изследване:

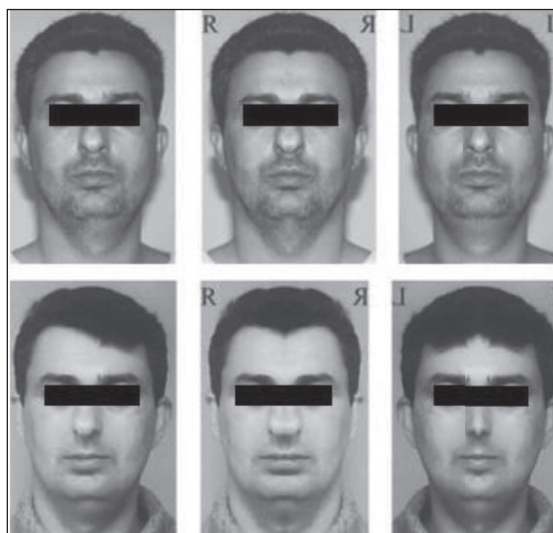
1. съпоставяне на изображенията като се използват „маски“;
2. съпоставяне с помощта на кординатни мрежи;
3. проследяване на биологичната асиметрия при изследваните лица;
4. линейно съвмествяване на изображенията и тяхното налагане едно до друго;
5. фотоналагане;
6. измервателен метод (относително измерване);



Фиг.1. Сравнително изследване на изображенията чрез използване на „маски“.



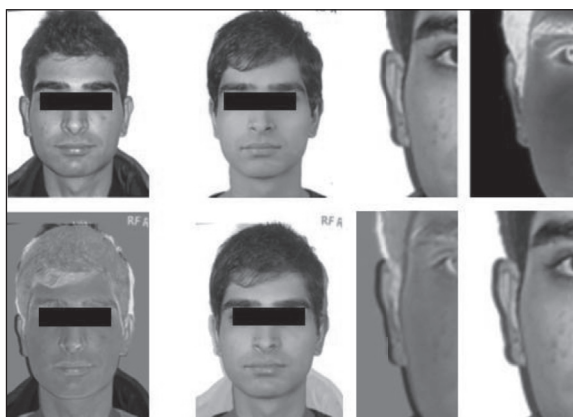
Фиг.2. Сравнително изследване на изображенията чрез използване на координатна мрежа.



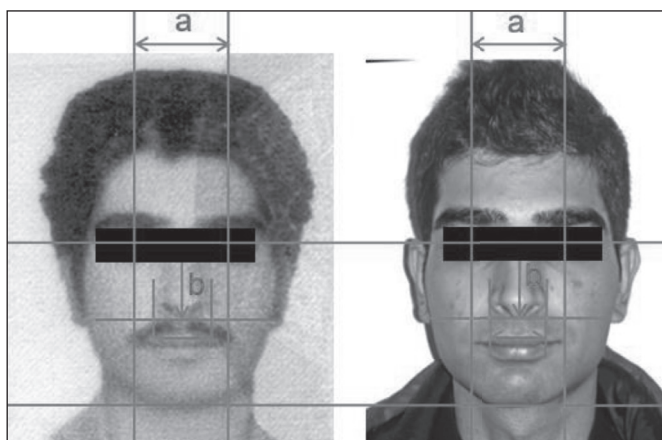
Фиг.3. Проследяване на биологична асиметрия на лице.



Фиг.4. Линеино съвместяване на изображения и тяхното налагане едно до друго.



Фиг.5. Сравнително изследване с помощта на фотоналагане



Фиг.6. Сравнително изследване с помощта на относително измерване.

Всички тези методи за сравнително изследване при портретната експертиза се използват предимно когато изображенията (снимките) са в един и същ мащаб и в едно и също положение на главата, т.е. в един и същ ракурс. Препоръчително е да се използва повече от един метод, тъй като така изследването ще е по-обективно и вероятността да се допусне грешка е по-малка. В криминалистическата практика при извършване на лицево-идентификационно изследване най-често се използва, съпоставянето на изображения чрез „маски“, линейно съвмествяване и фотоналагане или относителното измерване, като задължително преди това се прави обща характеристика на всички елементи на лицето.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение може да се каже че, в съвременната криминалистическа практика в процеса на разследване и разкриване на престъпленията портретната (лицево-идентификационната) експертиза се назначава от разследващите органи все по-често. Това се обуславя от факта, че днес, човек все по-често е принуден да оставя следи от своя външен вид на различни места, тъй като почти навсякъде вече има поставени охранителни видеокамери с превантивна или последваща цел. Видеонаблюдението в полицейската дейност има изключително голямо значение, най-вече поради своята превантивна роля, която е безспорен факт. Също така днес в разследващата практика, видеозаписи от охранителни камери са едни от най-честите веществени доказателства, които постъпват за изследване в криминалистическите лаборатории в цялата страна.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. **Беленски, Р.** Съдебни експертизи, С., Сиела, 2008
2. **Боев, И.** Криминалистика. С., Албатрос, 2002
3. **Бобев, И.** Криминалистика. С., УИ Св.Климент Охридски, 2006
4. **Вялек, Х.** Идентификация на лица въз основа на фотографии. Прев. от пол. ез., Bialek, H. Identyfikacja osob na podstawie fotografii. Problemy kryminalistyki, Warszawa. 1978, 132, 250-265
5. **Докова, А.** Фотопортретна идентификация на лица. Microsoft Powerpoint format, 57,2mb
6. **Костов, Д.** Портретна експертиза, С., Скорпио, 2005
7. **Коцева, Е.** и др. Съдебни криминалистически експертизи. С., Ромина, 2004
8. **Кулеса, К., Щурм, Й.** Относно значението на описанието на лица в криминалистическата дейност. Прев. От нем. ез., Forum der Kriminalistik, 1980, №5, 24-30.
9. **Михайлов, Г.** Криминалистика, С., Свят.Наука, 1998
10. **Стаматов, Т.** Криминалистическото учение за външните признаци на човека, С. 1972



НОВИ МОМЕНТИ В ПОЛИТИКАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА САМОЛИЧНОСТТА И ЗАСИЛВАНЕ НА БОРБАТА СРЕЩУ ИЗМАМИТЕ С ДОКУМЕНТИ ЗА САМОЛИЧНОСТ

ЦВЕТОМИР СТОЯНОВ ПАНЧЕВ – доктор по наказателен процес
от Академия на Министерство на вътрешните работи, заместник-директор на
дирекция „Български документи за самоличност“ - МВР

NEW MOMENTS IN POLITIC OF IDENTITY MANAGEMENT AND STRENGTHENING THE FIGHT AGAINST IDENTITY DOCUMENT FRAUD

TSVETOMIR PANCHEV – Ph.D. in Criminal Proceedings,
Academy of the Ministry of Interior, Deputy Director in Bulgarian identity
documents directorate at the Ministry of interior

ABSTRACT: *The article aims to reveal a specific problem – new moments in politic of identity management and strengthening the fight against identity document fraud. With reference to the subject mentioned above basic standards for security of identity cards of EU citizens and of residence documents, rules for security features and biometrics in passports and travel documents and uniform format for residence permits for third-country nationals have been studied. The Ministry of Interior has developed a coherent approach on securing travel and identity documents, for example by moving towards the use of biometric data.*

The author argues the thesis that better management of free movement, migration and mobility relies on robust systems to prevent abuses and threats to internal security through failings in document security.

KEYWORDS: *travel and identity documents, security standards, biometric data, fraud*

1. ВЪВЕДЕНИЕ.

След присъединяването на Република България към Европейския съюз (ЕС) започна процес по привеждането на българските документи за самоличност, документите за пътуване и пребиваване, издавани от Министерството на вътрешните работи (МВР), към европейските изисквания и стандарти за защитени документи. В същото време развитието на наднационалната нормативна уредба, с която се регламентира реда за издаване, ползване и съхраняване на лични документи е сложен и комплексен процес. В рамките на Съюза е възприет последователен подход към създаване на сигурни документи за самоличност и пътуване, чрез интеграция и използване на минимални стандарти за сигурност, включително чрез използването на биометрични данни. Така например, през 2004 г. са въведени хармонизирани решения за паспортите на гражданите на ЕС, с което се предприе важна стъпка към използването на нови елементи, с помощта на които се установява по-надеждна връзка между паспорта или документа за пътуване и неговия притежател, като по този начин се дава важен принос за гарантирането на това, че документите са защитени от използване с цел измама¹. В последствие, през 2009 г. е въведено правно основание за създаването или поддържането на бази данни за съхраняване на биометрични данни в държавите-членки, което към онзи момент е предмет на уреждане изключително на националното законодателство².

През годините са възприети и единни решения за документите за граждани на страни извън ЕС (относно определяне на единен формат за визи)³, разрешителните за пребиваване за граждани на трети държави (относно определянето на единен формат на разрешение за пребиваване)⁴ и др. По този начин се направи опит за неутрализиране на престъпните мрежи, занимаващи се с фалшиви документи за пътуване и самоличност, специализирани в нови техники за манипулиране на устройствата против подправяне и за заобикаляне на биометричните проверки.

1 Регламент (ЕО) 2252/2004 на Съвета от 13 декември 2004 година относно стандартите за отличителните знаци за сигурност и биометричните данни в паспортите и документите за пътуване, издавани от държавите-членки (ОВ L 153).

2 Вж. Регламент (ЕО) № 444/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 28 май 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2252/2004 относно стандартите за отличителните знаци за сигурност и биометричните данни в паспортите и документите за пътуване, издавани от държавите-членки (ОВ L 142).

3 Вж. Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета от 29 май 1995 година за определяне на единен формат за визи (ОВ L 164).

4 Регламент (ЕО) № 380/2008 на Съвета от 18 април 2008 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1030/2002 относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни (ОВ L 115).

Въвеждането на по-сложни защитни елементи, производствени методи и системи за проверка на документи затруднява подправянето или фалшифицирането на документите за самоличност и пътуване. Повишените изисквания, на които следва да отговарят документите за пътуване (паспортите) стимулира фалшификаторите да съсредоточат усилия върху подправката на други видове документи, като например национални лични карти и удостоверения за раждане, брак и смърт, които се използват като придружаващи документи за получаване на истински документи за самоличност, пребиваване и пътуване.

В своето съобщение от 14 септември 2016 г., озаглавено *„Повишаване на сигурността в свят на мобилност: подобряване на информационния обмен в борбата срещу тероризма и по-сигурни външни граници“*, Европейската комисия прие, че сигурността на документите за пътуване и документи за самоличност е от решаващо значение, когато е необходимо да се установи без съмнение самоличността на дадено лице, и обяви, че ще представи план за действие с цел справяне с измамите с документи за пътуване (COM(2016) 602). Съгласно посоченото съобщение един подобрен подход разчита на надеждни системи за предотвратяване на злоупотребите и заплахите за вътрешната сигурност, произтичащи от пропуски в сигурността на документите, и по-специално във връзка с тероризма и с трансграничната престъпност. Основни агенции на ЕС активно участват в усилията за борба с измамите с документи. Frontex например, предоставя на държавите членки екипи от експерти по документи и инструменти за проверка на пристигащите за пръв път в горещите точки, както и обучение и анализ на риска. Европейския център за борба с тероризма в Европол е ангажиран с проследяване на връзката между фалшивите документи и тероризма, а сигурността на документите е ключов въпрос в работата на Европейския център за борба с контрабандата на мигранти в Европол.

След като през 2015 г. Frontex установи, че най-често разкриваните фалшиви документи са национални лични карти с по-ниско ниво на сигурност, Европейската комисия стартира проучване за допълнителна оценка на притесненията относно сигурността и трудностите, срещани от гражданите на ЕС по отношение на картите за пребиваване и документите за самоличност. В резултат от това през 2019 г. се прие Регламент (ЕС) 2019/1157 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно повишаване на сигурността на личните карти на гражданите на Съюза и на документите за пребиваване, издавани на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение, с който се въвеждат минимални стандарти за информацията, изписана върху картите, и защитните елементи, които всички държави от ЕС трябва да прилагат. Така концепцията за повишени мерки за сигурност при докумен-

тите за пътуване (паспортите) е възприета и при личните карти и разрешенията за пребиваване. Запаметяването на портретна снимка и два пръстови отпечатъка в електронен носител, вграден в личните карти и картите за пребиваване, както вече се прилага при паспорти и разрешенията за пребиваване на граждани на трети държави, представлява подходяща комбинация от надеждно установяване на самоличността и удостоверяване на автентичността с намален риск от измами. Съгласно регламента личните карти трябва да се изготвят във формат ID-1, да съдържат машинночетима зона (MRZ) и да отговарят на определени спецификации и стандарти за сигурност, включително изискванията за размера, оформлението и съдържанието на документ 9303 на Международната организация по гражданска авиация ICAO (International Civil Aviation Organization).

Деца на възраст под 6 години се освобождават от изискването за пръстови отпечатъци, а децата на възраст между 6 и 12 години може да бъдат освободени от това изискване по преценка на националните власти. Личните карти следва да са валидни за срок от най-малко 5 години и най-много 10 години, като държавите от ЕС могат да ограничат валидността до по-малко от 5 години в изключителни случаи и за непълнолетни, както и да удължат валидността над 10 години за хора на възраст над 70 г. По силата на предвиденото в посочения регламент личните карти, които понастоящем са в обръщение, няма да бъдат валидни след датата на изтичането им с никои изключения.

Република България издава настоящите български лични документи (БЛД) от 2010 г., като същите са проектирани и разработени в съответствие с изискванията на ICAO, посочени в Doc 9303, изискванията на европейски и международни регламенти, стандарти и условия, валидни към периода на тяхното проектиране. Основна препоръка в ICAO Doc 9303 е промяна на защитните характеристики, материалите и дизайна на личните документи през определен период от време, с цел поддържане тяхната сигурност и превенция на различни видове престъпления, свързани с документни измами - тероризъм, трафик на хора, кражба на самоличност, и всякакъв вид злоупотреби, свързани с използването на подправени или фалшифицирани лични документи.

Министерството на вътрешните работи на Република България създава проектите на БЛД, включващи етапите от създаване на специализиран, защитен, графичен дизайн до разработване на техническите спецификации, необходими за тяхното производство и персонализация. Информацията за производствената технология, както и отделни начини за защита на документи за самоличност е в списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна (арг. т. 27 от Приложение № 1 към чл. 25 на ЗЗКИ).

Съгласно действащото законодателство органите на МВР са ангажирани с издаването, отнемане, изземване и обявяване за невалидни на БЛД, както и контрола на технологичните дейности по тяхната изработка. Във връзка с това документите и данните, които се събират и ползват в процесите по тяхното издаване допринасят за изпълнение на основните дейности на министерството, а именно: оперативно-издирвателна; охранителна; разследване на престъпления; информационна; контролна; превантивна; административнонаказателна и предоставяне на административни услуги.

2. ОСИГУРЯВАНЕ НА ОПЕРАТИВНО-ИЗДИРВАТЕЛНА ДЕЙНОСТ И ДЕЙНОСТТА ЗА РАЗКРИВАНЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ.

Всички данни за документи за самоличност и пътуване, които са обявени за невалидни в информационните системи на МВР се прехвърлят в ИНТЕРПОЛ и Националната Шенгенска информационна (НШИС) система на Република България, а от там и в Шенгенската информационна система (ШИС)⁵. В НШИС, респективно ШИС се въвеждат сигнали за издадени документи за самоличност, като паспорти, лични карти, разрешения за пребиваване, документи за пътуване, както и свидетелства за управление на моторно превозно средство, които са откраднати, незаконно присвоени, изгубени или обявени за невалидни, или които се представят за такъв документ, но са неистински⁶. Задължение за въвеждащата сигнала страна е да поясни дали посочените документи са откраднати, незаконно присвоени, изгубени, обявени за невалидни или неистински.

При осъществяване на административното обслужване на гражданите във връзка с издаване на БЛД в МВР се извършва проверка в НШИС и ИНТЕРПОЛ по отношение на документите за самоличност на гражданите и проверка дали гражданинът не е обявен за издирване. При наличие на сигнал за издирвано лице и

5 Организацията и функционирането на Националната Шенгенска информационна система на Република България и информационното взаимодействие с ШИС се уреждат с Наредба № 8121з-465 от 26 август 2014 г. за организацията и функционирането на националната шенгенска информационна система на Република България на министъра на вътрешните работи (Обн. ДВ., бр. 74 от 2014г., в сила от 05.09.2014 г.).

6 Вж. чл. 38, т. 2, б. „л“ на Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията.

установен ХИТ⁷ в Шенгенската информационна система, респективно при положителен резултат от проверка в информационната система ИНТЕРПОЛ, се предприемат адекватни и достатъчно ефективни действия по задържане на лицето с помощта на полицейски служители. Поради това голям процент от българските граждани, обявени за издирване са установени и задържани с помощта на служителите на министерството като при установяване на ХИТ в НШИС или ИНТЕРПОЛ се изпълняват стриктно Правилата за работа на бюро „СИРЕНЕ“ (SIRENE - Supplementary Information Request at the National Entries)⁸. Проверка за наличие на издирване се прави и при подаване заявление за издаване на документи за самоличност в дипломатическо или консулско представителство на Република България в чужбина, като събраната информация във връзка с това се предоставя на съответните структури на МВР (специализирано звено в ГДНП, сектори/групи „Издирване“ при СДВР/ОДМВР, както и СИРЕНЕ и ИНТЕРПОЛ).

3. ОСИГУРЯВАНЕ НА ПРЕВАНТИВНА И ОХРАНИТЕЛНА ДЕЙНОСТ.

Определени структури на МВР са определени като единна точка за контакт с европейските държави за обмен на информация по отношение автентичността на издадените БЛД. Във връзка с това в министерството ежедневно постъпват запитвания от различни държави относно автентичността на БЛД. В случаите, когато има данни, че документи са подправени и същите са със статус „валиден“ в информационните масиви на МВР, се правят допълнителни проверки за установяване дали цитирания документ за самоличност е във физическото владение на лицето, на чието име е издаден. В случай че документът за самоличност не е в лицето, статусът на документа незабавно се променя на „невалиден“. Промяната на статуса е задължителна, тъй като данните за обявените невалидни БЛД, както беше посочено по-горе, се прехвърлят от информационните системи на министерството в ШИС и са достъпни за всички държави членки на Шенгенското пространство.

Основни мерки за превенция и недопускане използването на подправени документи за самоличност са свързани със своевременното отразяване на информация за тях на всички органи и ведомства, ангажирани с проверката и контрол на документите, както и на всички партньорски организации. Чрез интернет стра-

7 ХИТ – установяване на съответствие (съвпадение) при извършване на справка от потребител, при което проверяваните данни съответстват с данните от въведен в ШИС сигнал.

8 Компетентните органи в МВР, които въвеждат, актуализират и заличават националните сигнали в ШИС са бюро СИРЕНЕ, Главна дирекция „Национална полиция“, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, Главна дирекция „Гранична полиция“, областните дирекции на МВР, дирекция „Миграция“, дирекция „Български документи за самоличност“ и съответните им звена към ОДМВР

ницата на МВР е предоставена възможност за лицата да извършват на справка за валидност на документ за самоличност, като за целта се изисква въвеждане на номера на документа и датата на раждане на притежателят му. Периодично се извършва разяснителна кампания в различни институции, в която служителите се запознават с основните видове защиты в БЛД и начините за разпознаване на подправени документи. В СДВР и ОДМВР се следи за стриктно спазване на технологията на работа при издаване на лични документи, с оглед не допускане на злоупотреба с чужда самоличност и подправка на съответните документи. На основание установените начини на подправка на документите и извършен анализ на методите, които се използват за това, в БЛД се въвеждат допълнителни защиты с оглед повишаване на тяхната сигурност.

Следва да се отбележи, че в Република България все още има български граждани, на които никога не са издавани документи за самоличност. С оглед предотвратяване на случаи на издаване на документи с данните на едно лице и снимката на друго (т. нар. „кражба на самоличност“), често се налага бързо установяване и потвърждаване на тяхната самоличност с помощта на полицейски органи по реда на чл. 70 и чл. 71 от ЗМВР.

Един от основните аспекти за осигуряване на превантивна дейност на МВР е свързан с ангажимента по препятстване издаването на лични документи с некоректни лични данни на български граждани. На основание чл. 112 от Закона за гражданската регистрация данните от адресната регистрация на лицата, отразени в Единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението, се предоставят ежедневно на МВР, с цел законосъобразно издаване на БЛД с актуални данни. Министерството координира и подпомага дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина в случаите, в които лицата подават заявление за издаване на лична карта и/или паспорт, когато са извън страната ни. В МВР се извършва проверка на актуалността и коректността на данните, които се посочват при подаване на заявления, за да се препятства възможността за издаване на БЛД с неверни данни.

Министерство на вътрешните работи има ангажименти за взаимодействие с органите на съдебната власт във връзка с прилагане на мярка за процесуална принуда „забрана за напускане пределите на Република България на обвиняеми лица“ съгласно чл. 68 НПК и принудителни административни мерки (ПАМ) забрана за напускане на страната, които се налагат при условията на Закона за българските лични документи (ЗБЛД). Ограниченията за напускане на страната касаят предимно криминално проявени лица и деца в риск, което предполага често тяхното незабавно прилагане.

Информация за взетите мерки за процесуална принуда и наложените ПАМ се въвеждат в информационните системи на МВР, включително в тези, ползвани във връзка с осъществяване на граничен контрол. Своевременно се отразяват и снетите, изтеклите или прекратените мерки. На нормативно равнище е уредено положението, че на българските граждани, спрямо които е постановено отнемане на документите за самоличност, на основание чл. 68, ал. 2 от НПК личните карти, паспортите, дипломатическите паспорти, служебните паспорти, моряшките паспорти и военните карти за самоличност временно се отнемат и се издава временна карта за самоличност, заместваща личната карта. Временната карта за самоличност предстои да започне да се издава след създаване на организационни условия и осигуряване необходимите технически и програмни средства за издаването ѝ.

Служители на МВР са включени в Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца-жертва на трафик, завръщащи се от чужбина. При наличие на достатъчно данни за въвлечането или използването на детето за дейностите по чл. 11 от Закрила на детето, председателят на Държавната агенция за закрила на детето – МС (ДАЗД) изготвя мотивирано предложение или становище до МВР за налагане на административна мярка по чл. 76а от ЗБЛД⁹. Същността на мярката по чл. 76а, ал. 1 ЗБЛД се изразява в обстоятелството, че не се разрешава напускане на страната, не се издават паспорти и заместващи ги документи, а издадените се отнемат на ненавършили пълнолетие лица, за които са постъпили данни от български или чужд компетентен орган, че са били въвлечени или използвани за дейности по чл. 11 от Закон за закрила на детето. При наложена мярка по чл. 76а от ЗБЛД се отнема и паспорта на лицето, което се извършва при тясно взаимодействие с полицейските органи по места. При изпълнение на задълженията по тази инструкция МВР, МВНР и ДАЗД осъществяват координацията и взаимодействието между институциите в страната и в чужбина по прилагане на мярката за закрила на детето с цел превенция на последващо извеждане.

4. ОСИГУРЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИОННА И КОНТРОЛНА ДЕЙНОСТ.

Процесът на създаване на защитени документи, в това число документи за самоличност и пътуване, изисква задълбочени познания в областта на национално законодателство, международните и европейски стандарти и изисквания. Наред с това е важно да се следят тенденциите в подправянето на лични документи, да бъдат надграждани знанията, свързани с използваните материали при полигра-

⁹ Целият механизъм на взаимодействие и координация между министерството и ДАЗД е уреден в Инструкция Із-207 от 15 февруари 2006 г. за прилагане на мерките по чл. 76 а от ЗБЛД.

фическо производство, както и методите за използване на специализиран софтуер за създаване на защитени документи.

Обстоятелството, че дейностите по проектиране и предпечатна подготовка на защитени документи се реализират в МВР облекчава бързият обмен на информация както между ангажираните с проблема структури на министерството (Главна дирекция „Жандармерия, специални операции и борба с тероризма“, Главна дирекция „Гранична полиция“, Националният институт по криминалистика и др.), така и с представители от вътрешните ведомства на другите държави-членки на ЕС. Експерти от МВР участват в срещи, организирани от ИНТЕРПОЛ и от Европейската комисия във връзка с документи за пътуване, както и в конференции и семинари, организирани по време на международни изложения за защитени документи.

Служители на МВР са нотифицирани и представляват Република България в редовните заседания на Комитет към Европейската комисия, създаден на основание по чл. 6 от Регламент (ЕО) № 1683/95 на Съвета от 29 май 1995 година за определяне на единен формат за визи. Комитетът е отговорен орган за изготвянето на техническите спецификации за полиграфическо производство и персонализация на унифицираните европейски документи шенгенски визов стикер (ШВС) и разрешение за пребиваване, с ниво на класификация „EU Secret“, както и за създаването и/или промяната на съответния законови нормативни актове. В тази връзка в министерството се осъществява контрола по полиграфическо производство и персонализация на ШВС и разрешението за пребиваване, издавани на граждани на трети страни. Това спомага за бързото и надеждно установяването дали даден документ е истински или не, тъй като защитните характеристики вградени в документа, осигуряват сигурност, само ако потребителите (гранични служби, държавни органи и ведомства и др.) наистина ги разбират и разпознават.

Не бива да се забравя, че освен продукт, изработен от най-високите технологични изисквания, един защитен документ е и обект на художественото изкуство. Изработката на идеен проект на националните лични документи изисква, освен добро познаване на националните, историческите и културните паметници и символи, които могат да се използват, но и на начините, по които те могат да бъдат интегрирани в съответния документ. Инструментариумът за реализирането на всеки един проект на защитен документ е многостепенен, а материалите, които се използват при създаването на защитени документи (в това число хартия, полимерни материали, мастила, защитни фибри и др.) са специализирани и често правят от процеса на отпечатване на защитени документи истинско предизвикателство. Отделните елементи в документа трябва да са подробно и прецизно проектира-

ни, цветовете да са подбрани и смесени така, че да изпълняват защитна функция и в същото време да са стилни и хармонични.

В MBP се осъществява разработването на проекти, включващи в себе си съчетание от научноизследователска развойна дейност и спазване на правилата на художествения и графичен дизайн в краен продукт – защитен документ. Това е един непрекъснат процес на самоусъвършенстване, за осъществяването на който няма конкретна институция за обучение на кадри, а се разчита единствено и само на собствените способности, умения, желание за развитие и проследяване на най-актуалните тенденции в създаването, проверяването и подправянето на защитени документи.

Представители на MBP са включени в новосформирана работна група към Европейската комисия за дигитализация на документите за пътуване и улесняване на пътуването. Създаването на групата е провокирано от приетата на 2 юни 2021 г. Шенгенска стратегия, на базата на която Европейската комисия планира да представи предложение за регламент за цифрови документи за пътуване (цифрови идентификационни данни за пътуване Digital Travel Credentials - DTC). Във връзка с това международната организация ICAO вече работи върху създаването на стандарт на ICAO Digital Travel Credential (ICAO-DTC), който се очаква да бъде финализиран, публикуван и въведен от националните власти.

5. ОСИГУРЯВАНЕ АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАТЕЛНА ДЕЙНОСТ И ПРЕДОСТАВЯНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ.

Административните услуги, предоставяни от MBP, свързани с издаване на БЛД са специфичен вид услуги, имащи като краен резултат издаването на валиден документ за самоличност. Една от спецификите на услугата е свързана с обстоятелството, че в голяма част от случаите правото на лицето да поиска БЛД е обвързано със задължение да притежава валиден документ. С притежаваният валиден документ, лицето може да се идентифицира и обозначи пред различни публични и частни органи, както и да участва в гражданския оборот. Гарантираното от закона право, както и законовото задължение на лицата да притежават само един валиден БЛД от даден вид, защитен в достатъчна степен от подправяне и злоупотреба, обуславят спецификата на услугите по издаването на лични документи. Именно с оглед избягване на злоупотреби при предоставяне на тези услуги са завишени изискванията спрямо гражданите, като едно от законовите изисквания е поне еднократно явяване на заявителя на гише или за снемане на необходимите биометрични данни, или при получаването на готовия документ. Извършва се своевременно актуализация на данните, които се съдържат в документите, периодичното събиране на нови биометрични данни и т.н.

6. ПРОЕКТИРАНЕ, ИЗГРАЖДАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ ОТ МВР НА НОВА СИСТЕМА ЗА ИЗДАВАНЕ НА БЛД.

Моделът за централизирана персонализация на БЛД е одобрен с решение по т. 16 по Протокол № 39 от заседанието на Министерски съвет (МС) на 13.09.2017 г., допълнен с Протоколно решение по т. 40 от заседанието на МС от 31.01.2018 г. С неговата реализация се цели повишаване нивото на защитеност на документите чрез използване на материали, отговарящи на най-високите стандарти за сигурност и качество, въвеждане на нови защитни характеристики чрез прилагане на нови защитни елементи и технологии, както и промяна на защитният графичен дизайн.

За реализиране на модела още през 2018 г. е обявена обществена поръчка с предмет „Проектиране, изграждане и управление на Система за издаване на БЛД поколение 2019“. В резултат от обжалване на избора на изпълнител от загубилия участник в процедурата Върховният административен съд спря производството и отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз, отнасящо се до тълкуването на разпоредби от Директива 2014/24/ЕС на ЕП и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и Директива 2009/81/ЕО на ЕП и на Съвета от 13 юли 2009 година относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността. На 15-ти септември 2022 г. СЕС обяви своето решение и ВАС възобнови производството като предстои да се произнесе по съществото на делото. Ориентиловъчната дата за сключване на договор и действията, които ще могат да бъдат предприети по отношение на процедурата за обществена поръчка са в зависимост от решението на ВАС. В случай, че съдът потвърди избора на изпълнител, възложителят ще има право да сключи договор с него. Едва тогава компетентните структури на МВР ще пристъпят към възлагане на дейностите по договора, респективно ще осъществяват контрол върху изпълнението му, така както е предвидено в документацията на поръчката.

Съгласно утвърдената документация МВР ще осъществява контрол върху изпълнителя на поръчката, като в нея са включени всички дейности по издаване на БЛД, включително проектиране и строителство на нов център за персонализация и център за административно обслужване на граждани; доставка и монтаж на чувствително оборудване и софтуерни приложения за проектиране и предпечатна подготовка, и на специализирано оборудване за изпитване и контрол на качеството на документите, както и за изследване на документи, с цел установяване на фалшификации; изграждане на Централизирана система за електронна идентификация, което ще позволи личната карта да се ползва за идентификация при електронно заявяване на административни услуги; транспортиране и доставяне на персонализираните БЛД до административните центрове на МВР за връчване и др.

Успешното реализиране на проекта ще способства за осъвременяване на техническите и програмни средства, придобиване на сграден фонд, проектиран за специфичните дейности, модернизация на производствените процеси и т.н. След една такава съществена промяна, много по-лесно и успешно може да продължи надграждане и модифициране на системите и технологиите за издаване на БЛД, за да отговарят на последните европейски и световни изисквания и стандарти.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

С оглед очертаните особености на политиката за управление на самоличността на MBP може да се заключи, че при евентуално нейно компрометиране ще бъде затруднено изпълнението на ангажиментите на страната ни съгласно Актуализирана стратегията за национална сигурност¹⁰ да противодейства на глобалната заплаха от тероризъм единно и координирано, самостоятелно и в сътрудничество със съюзнически и партньорски служби, като предотвратява, пресича, преследва и минимизира ефекта от опити за проникване на терористични елементи на нейната територия, както и преминаване през територията ѝ на чуждестранни бойци към и от зони на конфликт. Забавянето в реализацията на новия модел за издаване на БЛД, в резултат от многократно обжалване на обявената обществен поръчка, застрашава своевременното възприемане на новите европейски изисквания и стандарти, на които трябва да отговарят защитените документи. С компрометирането на този процес не би могъл да се гарантира един от основните приоритети за Република България – сигурността на външната граница на ЕС, с което ще се препятства осъществяването на политиките за повишаване капацитета за охрана на границата, за недопускане на територията на страната на незаконно пребиваващи чужденци, за своевременното им връщане в страните на произход и за първоначален прием на чужденци.

Отново според Актуализираната стратегия за национална сигурност изпълнението на политиката за национална сигурност се осъществява от органите на централната и териториалната изпълнителна власт. Органите на местното самоуправление и на местната власт и органите на съдебната власт допринасят съобразно своите компетенции за реализирането на политиката за сигурност. Ефективността на изпълняваната политика зависи от взаимното доверие и сътрудничество между държавните институции, частния сектор, неправителствените организации и гражданите, а също така и със страните партньори за обмен на информация и съвместни действия. В тази връзка е налице необходимост от предотвратяване на съществения риск от застрашаване на основния интерес, свързан със сигурността на страната и в посока ограничаване на възможността за измами, свързани с документите за самоличност и пътуване.

10 Приета с Решение на Народното събрание от 14.03.2018 г., (Обн., ДВ, бр. 26 от 2018 г.).

В стратегията е предвидено, че страната ни се включва активно в осъществяването на Глобалната стратегия на ЕС в областта на сигурността и отбраната. Инициативата за изграждане на способности на ЕС по сигурността дава възможност за увеличаване на взаимодействието между службите за сигурност и между други институции в държавите - членки на ЕС. Във връзка с това трябва да функционират общи способности за адекватен и навременен отговор на външни конфликти и кризи, за елиминиране на заплахи от хибриден и терористичен характер, защита на външните граници, управление на миграционните потоци, водене на борба срещу трафика на хора и оръжие както и хармонизиране на политиките в отбраната и сигурността.

Измамата със самоличност е в основата на редица престъпни дейности, вариращи от организирана престъпност до тероризъм. Ето защо граничните власти непрекъснато надграждат своите системи за проверка на документите за пътуване и проверките на пътниците, с цел подобряване на сигурността на граничните контролни пунктове, за да бъдат в крак с новите заплахи и да осигурят сигурност, като същевременно подобряват улесняването на пътниците с нисък риск. Увеличаването на международния обмен на данни и използването на нови технологии, включително базата данни за откраднати и изгубени пътни документи на INTERPOL и директорията с публични ключове на ICAO (PKD) подобри възможността за откриване на измами. Публичните органи, натоварени с издаване на документи за самоличност и пътуване, следва да гарантират наличието на висока степен на сигурност в електронния свят, използвайки квалифицирани електронни подписи. Съгласно ICAO това се постига с изграждането на инфраструктури с публичен ключ (PKI за Пасивна автентикация и PKI за разширен контрол на достъпа), които издават електронни подписи на държавата за подписване и проверка на кодираните данни в електронните носители (чип) на информация, вградени в документи за самоличност и пътуване. Електронният подпис на държавата гарантира, че данните, записани в чип са автентични и не са променени, както и че същите могат да бъдат проверявани само от оторизирани за целта електронни системи.

Всяка държава членка на Съюза трябва да спазва регламентите и стандартите за защита на сигурността на биометричните данни на своите граждани и да минимизира възможностите за извършване на престъпления със самоличността чрез използването на биометрична идентификация в електронния свят.

Ефективната система за управление на самоличността е жизненоважна за издаването на сигурни документи за самоличност. Ако тя бъде компрометирана репутацията на съответната страна може да бъде сериозно засегната, тъй като други страни може да не признават или да не се доверяват на нейните документи за пътуване.

Цветомир Стоянов Панчев – доктор по наказателен процес и магистър по европеистика; Заместник-директор на дирекция „Български документи за самоличност“ към Министерство на вътрешните работи; бул. Княгиня Мария Луиза № 48; моб. тел.: +359 884 485 105; ел. поща: tzvetomir_panchev@abv.bg



Издание на Фондация "Общество и сигурност"

Фондация „ОБЩЕСТВО И СИГУРНОСТ“

гр.София, ул. "Ангел Кънчев" № 2, ет. М, офис 005

Тел.: (+359) 2 983 44 45

e-mail: ssf@ssf-bg.eu

www.ssf@ssf-bg.eu

ISBN 978-619-92306-0-2