



**УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО**

Факултет „Икономика на инфраструктурата“  
Катедра „Национална и регионална сигурност“

**Албена Стойнева Велинова**

**„УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА СИСТЕМАТА ЗА  
ВЪТРЕШНА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ“**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен „доктор“  
по научна специалност „Икономика и управление“ (Икономика на отбраната и сигурността)

**Научен ръководител:**

доц. д-р Константин Христов Пудин

**СОФИЯ**

**2022 г.**

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от катедра „Национална и регионална сигурност“ при Университета за национално и световно стопанство – София, на 01.03.2022 г.

Авторът е докторант в задочна форма на обучение в същата катедра. Изследванията и разработката са извършени в Университета за национално и световно стопанство – София.

Дисертационният труд е с обем от 195 страници. Основната част е 187 страници и съдържа: списък на фигурите, списък на таблиците <sup>1</sup>, списък на използваните съкращения, увод, три глави, заключение, списък на използваната литература. Основният текст съдържа 21 фигури и 5 таблици.

Публикациите по дисертацията са 5 на брой.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 14.06.2022 г. от 14:00 часа в зала „Научни съвети“ на Университета за национално и световно стопанство – София. Материалите по защитата са на разположение в Дирекция „Наука“ и на интернет страницата на Университета за национално и световно стопанство – София: [www.unwe.bg](http://www.unwe.bg).

---

<sup>1</sup> Използваните номерации на фигури и таблици в автореферата се запазват, както са в разработения дисертационен труд.

**УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО**

Факултет „Икономика на инфраструктурата“  
Катедра „Национална и регионална сигурност“

**Албена Стойнева Велинова**

**„УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА СИСТЕМАТА ЗА  
ВЪТРЕШНА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ“**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен  
„доктор“ по научна специалност „Икономика и управление“ (Икономика на  
отбраната и сигурността)

**Научен ръководител:**

доц. д-р Константин Христов Пудин

**Научно жури:**

доц. д-р Светослав Иванов Спасов

доц. д-р Константин Христов Пудин

проф. д-р Тилчо Колев Иванов

проф. д.н. Георги Василев Бахчеванов

проф. д-р инж. Георги Коев Ботев

София, 2022 г.

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност на темата**

Съществуващата днес несигурност и настоящите кризи и конфликти по своята същност са многообразни и с различен произход. Причините за възникването им могат да бъдат търсени в измененията в средата за сигурност, предизвикани от многото и различни фактори, които ѝ влияят. Те от своя страна генерират рисковете и заплахите за сигурността, които поставят предизвикателства пред системата за сигурност понастоящем. Следователно изграждането на съответстваща система за сигурност изисква тя да кореспондира с актуалния обхват на предизвикателствата пред сигурността. От друга страна, това доколко системата за сигурност на една държава е способна да се справи със съвременните рискове и заплахи за сигурността е и критерий за оценка на нейното състояние. Това означава, че системата за сигурност трябва нормативно, институционално и организационно да е способна да отрази по такъв начин рисковете и заплахите, че да съумява да гарантира сигурността на обществото в една държава. Всичко това предопределя и търсенията в настоящия дисертационен труд, а именно – имайки предвид състоянието на системата за сигурност, как може да се подобри нейното функциониране. Така поставена, темата представлява твърде широко изследователско поле, което е сведено до зависимостта на функционирането на системата от нейната технологична осигуреност с механизми за взаимодействие и координация. Те трябва да способстват за отразяването на предизвикателствата на средата, като осигуряват на системата за сигурност възможност да реализира целия си капацитет.

## **2. Обект и предмет на изследването**

Обект на изследването е системата за вътрешна сигурност (СВС) на Република България.

Предмет на дисертационния труд е усъвършенстване функционирането на системата за вътрешна сигурност на Република България посредством подобряване на координацията и комуникацията.

## **3. Цел на изследването**

**Целта на изследването** в дисертационния труд е да представи и анализира функционирането на СВС, като се акцентира на състоянието на комуникационните и координационни връзки в нея. На тази база да бъдат открити проблемите, да бъдат изведени насоки за тяхното решаване или минимизиране и да бъдат структурирани

препоръки за усъвършенстване на функционирането на СВС посредством подобряване на координацията и комуникацията между елементите, които я съставляват.

#### **4. Основни научно-изследователски задачи:**

1. Дефиниране на СВС в България чрез представяне на елементите ѝ, взаимовръзките между тях и управлението на системата.

2. Изясняване на ролята на координирането в публичния сектор и в частност в сигурността и установяване на състоянието на междуправителствената координация в СВС на България.

3. Обобщаване на основните проблеми на координацията и комуникацията в СВС на България чрез проучване на научни публикации, законови и подзаконови нормативни актове.

4. Проучване на изследователски подходи и методи, които да бъдат адаптирани за целите на изследването.

5. Проучване на добри практики и опит на системи за вътрешна сигурност на други държави.

6. Разработване на модели за подобряване на координацията и комуникацията в СВС и прилагане на експертно-аналитични методи за оценка на моделите.

#### **5. Изследователска теза**

Резултатите от изследването имат за цел да аргументират **тезата**, че подобряването на координацията и комуникацията между структурите от СВС ще усъвършенства работата на СВС, свързана с гарантиране вътрешната сигурност на страната.

#### **6. Обхват и ограничения на изследването**

Ограниченията при проучването и анализа на темата са свързани със спецификата на системата за защита на национална сигурност, която е тясно обвързана със спазването на Закона за защита на класифицираната информация<sup>2</sup>. По тази причина в процеса на работа са използвани единствено публично достъпни явни източници. Взети са предвид нормативните документи към момента на изготвяне на дисертационния труд. Проучените източници, относими към СВС на България, са такива, издадени не преди утвърждаването на Концепцията за национална сигурност<sup>3</sup>. Неспециализираните структури и институции и техните ангажименти в сферата на

<sup>2</sup> Закон за защита на класифицираната информация, изм. и доп. ДВ, бр. 28/8 април 2016 г.

<sup>3</sup> Концепция за националната сигурност на Република България, обн. ДВ, бр. 46 от 22 април 1998 г.

сигурността ще бъдат взети под внимание, но като фактори извън СВС, изградена от съответните специализирани елементи. Ограничителните условия по място включват изучаването на българската СВС, а в рамките на проучването на добрите практики – и тези на Федерална република Германия и Италианска република.

### **7. Методология на изследването**

Методологията на изследването е основана на прилагането на системния подход, даващ широки възможности за задълбочено навлизане в предмета на дисертационния труд и реализиране на задачите на теоретичния анализ. В процеса на изследователската работа са използвани:

- Методи за определяне на състоянието на изучаваните явления и тенденции като проучване на източници на информация, правен анализ, ретроспективен и сравнителен анализ, идентификация и анализ на добри практики (бенчмаркинг) и експертно-аналитични методи;

- Методи на теоретичните изследвания, използвани за целите на системния анализ, като аналогия, обобщение, теоретичен анализ и синтез.

Методологията на изследването се подчинява на логиката на системния анализ. Организацията на СВС се разглежда като елемент от системата за защита на националната сигурност, осигуряваща нормативно, институционално, организационно и информационно защитата на вътрешната сигурност на страната.

### **8. Потребители на резултатите от изследването**

Потребители на изследването биха били ръководните нива на институциите и ведомствата от СВС, както и органите за стратегическо управление на системата – Народно събрание, Министерски съвет, президент и прилежащите към тях структури с пряко отношение към въпросите на националната сигурност.

## **II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е с обем от 195 страници. Основната част е 187 страници и съдържа: списък на таблиците, списък на фигурите, списък на използваните съкращения, увод, три глави, заключение и списък на използваната литература. Основният текст съдържа 21 фигури и 5 таблици.

Списъкът на използваната литература обхваща 45 международни и национални нормативни и концептуални документи и 63 броя източници на български, английски и немски език, както и 7 интернет адреса.

Дисертационният труд има следната структура:

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

УВОД

ПЪРВА ГЛАВА. СЪСТОЯНИЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ВЪТРЕШНА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ НА КООРДИНАЦИЯТА И КОМУНИКАЦИЯТА

1.1. Обща характеристика на СВС

1.2. Междуправителствена координация и комуникация в СВС

1.3. Проблемен анализ на координацията и комуникацията в СВС

1.4. Изводи и обобщения към Първа глава

ВТОРА ГЛАВА. МЕТОДИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО НА КООРДИНАЦИЯТА И КОМУНИКАЦИЯТА ПРИ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА СИСТЕМАТА ЗА ВЪТРЕШНА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

2.1. Изследователски процес в публичната администрация и публичния мениджмънт

2.2. Системи – дефиниции, свойства и изследователски подход

2.3. Методология и методи за изследване на координацията и комуникацията при функционирането на СВС

2.4. Изводи и обобщения към Втора глава

ТРЕТА ГЛАВА. МЕРКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА СВС ПОСРЕДСТВОМ ПОДОБРЯВАНЕ НА КООРДИНАЦИЯТА И КОМУНИКАЦИЯТА

3.1. Добри практики и опит при осъществяването на координацията и комуникацията в СВС на Италианската република и Федерална република Германия

3.2. Предложения за подобряване на координацията и комуникацията в СВС на Република България

3.3. Резултати от експертната оценка на предложените модели за усъвършенстване

3.4. Изводи и обобщения към Трета глава

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

ПРИЛОЖЕНИЕ

### III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В увода е обоснована актуалността на изследваната проблематика. Представени са обектът, предметът, тезата, целта, задачите, методологията, обхватът и ограниченията на научното изследване.

В **Първа глава** на дисертационния труд е обобщено състоянието на СВС на Република България, като са изведени проблемите на координацията и комуникацията в системата. За целта на първо място е направена обща характеристика на СВС.

Изведено е определение на термина „вътрешна сигурност“ след проучването на научни публикации и стратегически документи. Концепцията за национална сигурност на Република България определя правоохранителните и правораздавателните органи на страната като органи за защита на вътрешната ѝ сигурност, без да предлага дефиниция за „вътрешна сигурност“.<sup>4</sup> Стратегията за национална сигурност отразява новите елементи на вътрешната сигурност, като отбелязва влиянието на външни за страната процеси върху вътрешната сигурност на България.<sup>5</sup> В научни публикации по темата в обхвата на вътрешната сигурност са поставени гарантирането на конституционните права и свободи на гражданите, политическата и икономическата стабилност на държавата, строгото спазване на правовия ред, гражданският контрол над държавните институции и специалните служби, ефективното и справедливо правосъдие.<sup>6</sup> Други дефиниции за вътрешната сигурност я определят като състояние на липса или на неутрализиране на опасности и заплахи срещу интересите и правата на отделните граждани, нацията и държавата в рамките на държавата.<sup>7</sup> Без претенции за изчерпателен преглед на българските автори и регламенти от проучените текстове може ясно да се проследи еволюцията на понятието „вътрешна сигурност“ като част от националната сигурност. Тази еволюция в голяма степен съответства на динамиката на процесите, влияещи върху сигурността на страната като цяло.

В Съединените американски щати като част от взетите мерки след 11.09.2001 г. е създадено Министерство на вътрешната сигурност (Department of Homeland Security). В годините до момента то също търпи своето развитие като структура и отговорности.

---

<sup>4</sup> Концепция за националната сигурност на Република България, обн. ДВ, бр. 46 от 22 април 1998 г.

<sup>5</sup> Актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България, приета с Решение на НС от 14.03.2018 г., обн. ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г.

<sup>6</sup> Иванов, Хр., Вътрешната сигурност на Република България – проблеми и перспективи, Сборник Икономика и вътрешна сигурност, Горекс Прес, София, 2003, стр. 100-101

<sup>7</sup> Проданов, В., Вътрешната сигурност и националната държава, Военен журнал, No. 2, 1995



Дефиницията, която може да бъде изведена от прочита на САЩ за обхвата на вътрешната сигурност, има два различни спрямо България момента. Единият е защитата на киберпространството, която е пряко обвързана с гарантиране сигурността на критичната инфраструктура, личните данни и развитието на комуникациите в условията на криза. Другият момент е включването на кризите от природен характер в рамките на тези отговорности.<sup>8</sup>

Въз основа на изложеното е изготвена следната работна дефиниция на понятието „вътрешна сигурност“: Вътрешната сигурност обхваща защитата на сигурността на всички нива и във всички сфери / аспекти на социалния живот в рамките на държавата. Факторите, които обуславят нейното състояние, са с външен и вътрешен за страната произход, включително трансгранични такива.

Обоснован е обхватът на системата за вътрешна сигурност, какъвто е разгледан в дисертацията, като е предложен и графичен модел на системата, включително взаимовръзките между елементите ѝ.

Съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС) системата за защита на националната сигурност се състои от държавни органи и структури, които осъществяват дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контраразузнавателна, оперативно-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейност и които са представени в Съвета по сигурността към Министерския съвет.<sup>9</sup> За целите на настоящото изследване като елементи на СВС ще бъдат разгледани институциите и ведомствата от системата за национална сигурност на страната, чиито законови ангажменти имат отношение към защитата на вътрешната ѝ сигурност. Работната дефиниция за „система за вътрешна сигурност“ е следната: СВС се състои от институциите, ведомствата и службите, чиито нормативно установени отговорности са релевантни към защитата на вътрешната сигурност на страната, както беше дефинирана по-горе.

В СВС могат да бъдат разграничени няколко групи структури:

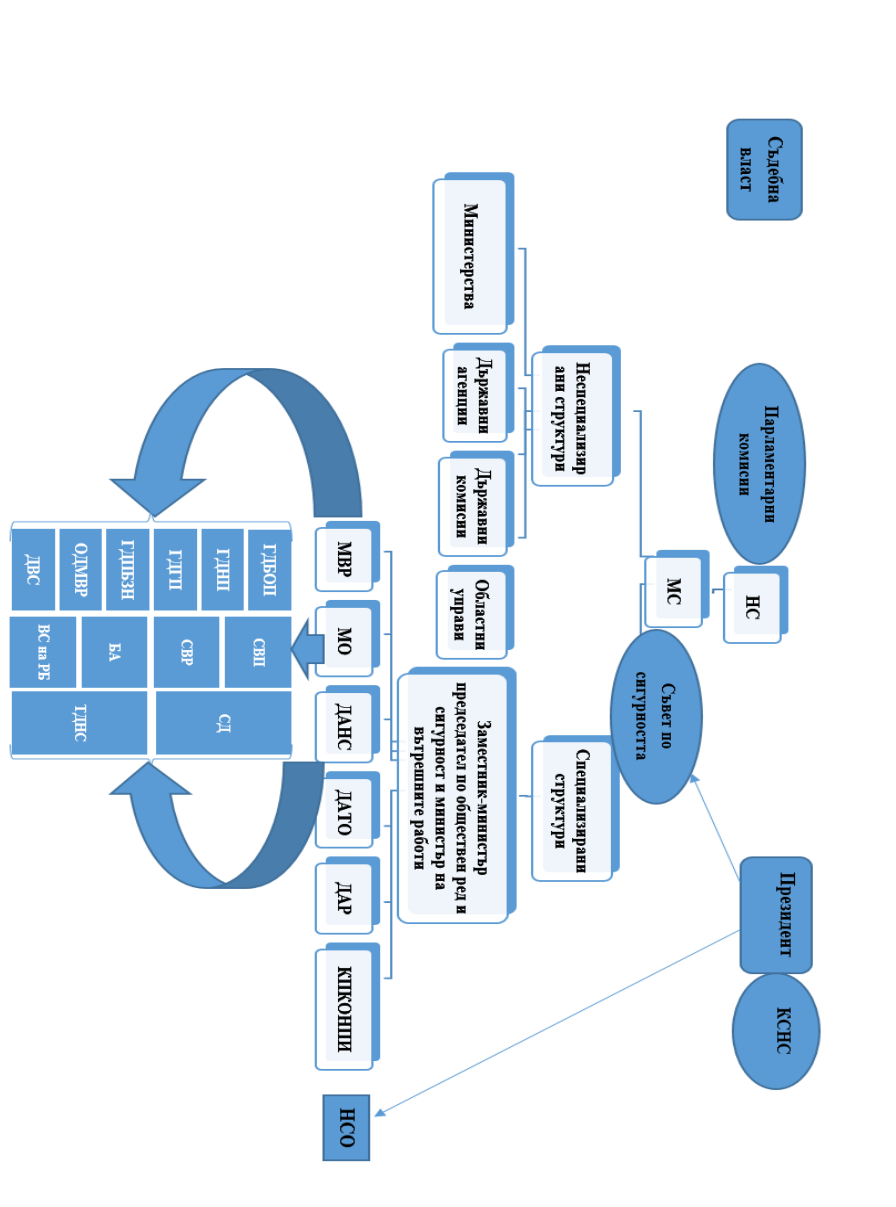
- Структури за стратегическо управление. Те поставят концептуалната и стратегическа рамка на функционирането на институциите, определят техните компетентности и правомощия, залагат матрицата на действие, която трябва да превърне

---

<sup>8</sup> Jane A. Bulloc, George D. Haddow, Damon P. Coppola, Introduction to Homeland Security, Elsevier, 2016, p. 13-14

<sup>9</sup> Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, в сила от 01.11.2015 г., обн. ДВ, бр. 61 от 11 август 2015 г., последно изм. ДВ, бр. 69 от 4 август 2020 г.

отделните елементи в системата. Това са Народното събрание (НС), вкл. релевантните постоянни парламентарни комисии; президента, вкл. Консултативният съвет за национална сигурност (КСНС) към президента; Министерският съвет (МС), вкл. Съветът по сигурността при Министерския съвет.



Фиг. 1. Система за вътрешна сигурност на Република България.<sup>10</sup>

- Специализирани структури. Те са част от изпълнителната власт и се различават от неспециализираните по това, че директно комуникират и взаимодействат с предизвикателствата за вътрешната сигурност. Това са Министерство на отбраната

<sup>10</sup> Източник: Авторът.

(МО), Министерство на вътрешните работи (МВР), Държавна агенция „Разузнаване“ (ДАР), Служба „Военно разузнаване“ към МО (СВР), Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО), Националната служба за охрана (НСО), Служба „Военна полиция“ към МО (СВП) и Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ).

- Неспециализирани структури. Досегът на неспециализираните структури с предизвикателствата е косвен и преките им законови ангажименти и дейности са извън сферата на сигурността. Те са например министерствата с прилежащите към тях изпълнителни агенции; държавните агенции; държавни комисии, вкл. междуведомствени; местните органи на самоуправление – общини, кметства; съдебната власт.

- Други. Това са неправителствените организации, университетите и изследователските организации, омбудсманът и други.

За целите на изследването се разглеждат специализираните структури като елементи на СВС, както и структурите за стратегическото ѝ управление, доколкото функциите им са относими към предмета на изследването.

На следващо място е представено управлението на СВС, тъй като структурата на системата, както и взаимовръзките между нейните елементи, са изградени посредством съответните нормативни актове и са в резултат на дейността на стратегическото ниво на управление на системата (и страната). Същевременно стратегическото ниво на управление може да се разглежда и като потребител на продукта на СВС. Следователно, освен че е пряко отговорно за изграждането на системата, е зависимо от нейното (на СВС) функциониране – използва информационните продукти, които са резултат от работата на СВС. В процеса на работа са представени научни публикации относно мениджмънта на публичния сектор и в частност на сигурността. Текстовете насочват вниманието върху стратегическото ниво на управление като фактора, който задава целите и разпределя ресурсите за тяхното реализиране.<sup>11</sup> Същевременно стратегическото управление се разглежда и като инструмент на оправомощените институции, който им позволява адекватна и своевременна реакция на промените на средата.<sup>12</sup> Очертани за четири основни

---

<sup>11</sup> Иванов, Т., Мениджмънт на сигурността и отбраната, УИ „Стопанство“, 2008, с. 133-136

<sup>12</sup> Христов, Ст., Стратегическо управление в колективната система за сигурност и отбрана, УИ „Стопанство“, 2007, с. 16-21

изисквания при управлението на институциите от публичния сектор, за да се осигури тяхното добро функциониране: поставянето на ясни цели и задачи; приоритети, върху които да се концентрират ресурсите; измерители и оценка за резултатите; адаптивност към условията на средата.<sup>13</sup>

Втората част от характеризирането на СВС обхваща междуведомствената координация и комуникация в системата. Посредством обзора на научни публикации в областта на междуведомствената координация е открито ролята на координирането и комуникацията в публичния сектор и в частност в сигурността. Структурата на публичния сектор предполага междуведомствено сътрудничество за постигането на общите цели на държавното управление. Това от своя страна изисква координирани решения и действия между отделните структури. Предпоставка за ефективността на координацията е комуникацията между структурите.<sup>14</sup> Двата механизма – координация и комуникация, са взаимно свързани и трябва да присъстват комплексно за успешното осъществяване на междуинституционалната координация.

Координацията е трудно да бъде еднозначно дефинирана. От една страна, тя е процес на взимане на общо решение, а от друга – е резултат от този процес на взимане на общо решение. Проучените дефиниции на термина определят координацията като процес и комплекс от стратегии и инструменти, които правителствата използват за координиране на организациите или програмите в публичния сектор; като набор от инструменти и механизми, които целят да засилят доброволното или принудителното съгласуване на задачите и усилията на организациите в публичния сектор.<sup>15</sup>

В проучените научни публикации е отбелязана и връзката между специализацията и координацията в публичния сектор. Посочва се, че периодите на засилване на специализацията са последвани от увеличаване на координацията. Целта е чрез координационните механизми и / или инструменти да се постигне интеграция на структурите, за да се преодолее фрагментираността, достигната вследствие на специализацията.

Аналогични са вижданията в научните публикации и относно управлението на системата за сигурност, чиято цел е осигуряването на капацитет, способен да отговори

---

<sup>13</sup> Дракър, П., Мениджмънт. Задачи, отговорности, практики, „Класика и стил“ ООД, 2003, с. 167-179

<sup>14</sup> Little, D., A New Social Ontology of Government - Consent, Coordination, and Authority, Palgrave Macmillan, 2020, с. 98-99

<sup>15</sup> Bouckaert, G., B. Guy Peters and Koen Verhoest, The Coordination of Public Sector Organizations, Palgrave Macmillan, UK, 2010, с. 15-16

на рисковете и заплахите на средата. Основното средство за постигане на поставената цел е ефективната координация на заетите в тази сфера.<sup>16</sup>

Съгласно официалния сайт на МС органите за взаимодействие между институциите са държавно-обществени консултативни комисии, съвети, работни експертни групи. Една от най-често срещаните области, в които са формирани органи за междуинституционално взаимодействие, е сигурността. Инструментите за междуведомствена координация съществуват, нормативно и функционално. Това, което е необходимо, е тяхното систематизиране и класификация. Нужни са ясни, унифицирани правила за организацията и функционирането им, както и за тяхната обвързаност и комуникация (когато дейностите са релевантни), не на последно място – регламентирана отчетност и контрол. Според проф. Димитър Димитров основна роля за координацията имат органите за стратегическо управление, защото те отговарят за поставянето на нормативната рамка на организацията на дейностите по защита на националната сигурност, както и за ресурсната осигуреност на тази дейност.<sup>17</sup>

В разгледаните научни публикации ясно е открито ролята на стратегическото управление за изграждането на системата за сигурност в организационен и ресурсен план. Посочено е значението на междуведомствената координация и проблемите в организацията ѝ.

Въпросите за осъществяването на координацията и комуникацията в рамките на СВС се решават на няколко нива. Първото е на ниво стратегическо управление, където посредством Конституцията и някои основни закони са регламентирани съответните функции на структурите за стратегическо управление на системата и тези на специализираните им прилежащи органи. Специфична е функцията на ЗУФСЗНС, който има отношение и към стратегическото управление, и към управлението на системата на ниво ведомство. Той урежда общия принцип на осъществяване на взаимодействието и координацията в СВС, т.е има надведомствен характер и може да бъде поставен на второ ниво между стратегическото и текущото управление. Такъв характер имат и постановления на МС, издадени с аналогична цел. На следващото, трето ниво могат да бъдат поставени специалните закони на елементите, съставляващи СВС, които регламентират функционирането на елементите на системата. В законите, правилниците към тях и/или устройствените им правилници са налични в различна степен текстове за

---

<sup>16</sup> Иванов, Т., цит. съч, с. 74-81

<sup>17</sup> Димитров, Д., Междуинституционална координация в областта на националната сигурност, сборник „Междуинституционална координация и работа в екип“, УИ „Стопанство“, 2011, с. 162-166

взаимодействие и координация с различни органи и институции при определени условия. Като последно, четвърто ниво на регламентация могат да бъдат посочени междуведомствените инструкции, които най-често са двустранни и уреждат специфични въпроси между ведомствата в зависимост от тяхната компетентност и отговорности, както и междуведомствените звена, създадени по определени предизвикателства.

Необходимостите от координация и комуникация в СВС са нормативно обусловени от законовите отговорности и правомощия на структурите, които я съставляват. В тази част на дисертацията са обобщени законовите отговорности, регламентиращи дейността на структурите от СВС, както е дефинирана по-горе. Специализираните структури в системата за национална сигурност, ангажирани с вътрешната сигурност на страната, са МО, МВР и специалните служби: ДАР, СВР по отношение на разузнаването; ДАНС като контраразузнавателна агенция; ДАТО – по осигуряване и прилагане на специални разузнавателни средства, НСО и СВП. Към специализираните структури следва да бъде причислена и КПКОНПИ.

Специалните служби са ситуирани в различни сегменти на изпълнителната власт. СВР и СВП са част от МО и съответно подчинени на министъра на отбраната, респективно на МС. На МС директно са подчинени ДАНС, ДАТО и ДАР. НСО е подчинена на президента. Съгласно чл. 7, ал. 2 от ЗПКОНПИ КПКОНПИ е независим специализиран постоянно действащ държавен орган за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество.<sup>18</sup> Всички изброени подлежат на контрол от НС.

В нормативните актове, уреждащи дейността на структурите от СВС, частично са уредени въпроси на координацията и комуникацията. В по-голяма степен те са регламентирани в подзаконови нормативни актове, а именно междуведомствени инструкции. В процеса на работа са проучени публично достъпните документи. Освен междуведомствени инструкции са разгледани и две постановления на МС, имащи аналогична роля.

От проучените документи стават видими следните координационни връзки:

- НС има общата контролна функция по отношение на вътрешната сигурност и я реализира както по отношение на правителството, така и директно по отношение на службите и министерствата. НС има законодателната функция, посредством която

---

<sup>18</sup> Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, обнародван в ДВ, бр.7 от 19 януари 2018 г. и последно допълнен в ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 г.

формира обхвата, правомощията, организацията и цялостното функциониране на СВС. С някои от законите се създават и междуведомствени структури като звеното за контртероризъм, ситуирано в ДАР.

- Президентът лично и/или чрез свои представители има правото да участва в заседанията на Съвета по сигурността към МС и да дава предложения и становища по въпросите на сигурността – свои и произлезли от заседанията на КСНС. Президентът е оправомощен да поставя информационни задачи на разузнавателните и контрразузнавателните служби и да получава текуща информация от тях, равна по обем и съдържание на тази, предоставяна на министър-председателя и председателя на НС.

- МС под ръководството на министър-председателя осъществява стратегическото ръководство на СВС в сътрудничество с НС и президента, а самостоятелно – и текущото. ЗУФСЗНС определя Съвета по сигурността към МС за координиращ орган. МС посредством постановления създава междуведомствени структури.

- ЗУФСЗНС определя координацията и взаимодействието между ведомствата да се осъществява посредством съвместни инструкции.<sup>19</sup> Аналогични текстове са налични и в редица специални закони – на ведомствата или по определени предизвикателства.

- Могат да бъдат открити публично достъпни междуведомствени инструкции. В общия случай инструкциите са между две ведомства, като се откриват и повече от една инструкция между две ведомства, обхващащи различни сфери на взаимодействие.

В резултат на изложеното в последната част на Първа глава е направен проблемен анализ на координацията и комуникацията в СВС. Анализът на достъпните (явни) инструменти за координация и комуникация в СВС сочи, че структурите обменят информация и си взаимодействат на оперативно и ръководно ниво. Могат да бъдат обобщени няколко основни сфери на взаимодействие като обучение на кадри; обмен на информация, включително достъп до автоматизирани информационни системи (АИС); предоставяне на достъп до инфраструктура и технически средства и осъществяване на съвместни действия.

От проучените законови и подзаконови нормативни актове са изведени два способа, посредством които се осъществява междуведомствената координация към момента на изготвяне на дисертационния труд. За целите на работата двата способа са наречени стандартен и междуведомствен. Стандартният способ включва ЗУФСЗНС,

---

<sup>19</sup> ЗУФСЗНС, чл. 3, ал. 5-9

специалните закони и следващите от тях инструкции и има йерархична структура. Графично е представен на фиг. 2.



Фиг 2. Стандартен способ за междуведомствена координация.<sup>20</sup>

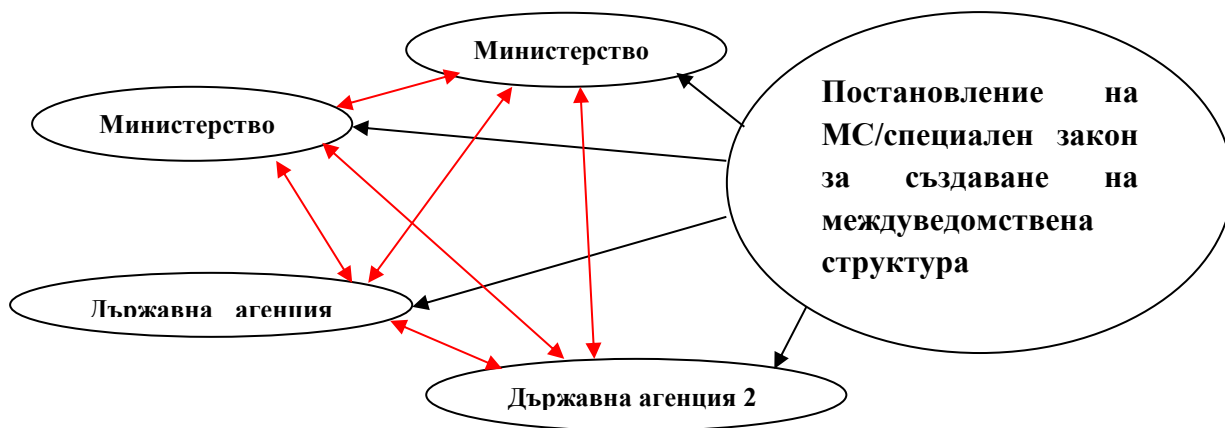
Качествата на стандартния способ могат да бъдат обобщени в няколко посоки. Видимо от междуведомствените инструкции, те се отнасят до зоните, в които законовите отговорности на структурите се допълват. Няма инструкции, които да уреждат тези компетентности, които се припокриват. Друга характеристика на инструкциите, която прави впечатление, е в наличието на по-обща и по-конкретна инструкция между едни и същи структури (напр. ДАНС и МВР). От съдържанието им е видимо, че общата инструкция съдържа смислово по-конкретната. Така общите инструкции изглеждат неработещи, тъй като се налага да бъдат прецизирани, а същевременно и двете са активни. Още една характеристика, която следва от това, е, че за да бъдат обхванати всички специфични случаи на координирани действия между две структури, ще се генерира голям брой инструкции.

Вторият способ – междуведомственият, е представен на фиг. 3 и има хоризонтална структура. Той представя междуведомствените структури, създавани с постановления на МС. При него трите нива на нормативни актове се свеждат до едно.

Относно обхванатите посредством двата способа предизвикателства може да се каже, че в пълен вид са координирани антитероризмът, контрабандата с акцизни стоки и борбата с корупцията. Първите две – поради междуведомствените структури, а корупцията – чрез КПКОНПИ и видимите инструкции, обхващащи всички необходими елементи.

<sup>20</sup> Източник: Авторът.





*Легенда:*

*Червено – връзките за взаимодействие и координация, създадени между обхванатите ведомства*

*Черно – нормативен акт за създаване на междуведомствена структура*

Фиг. 3. Междуведомствен способ за координация и комуникация.<sup>21</sup>

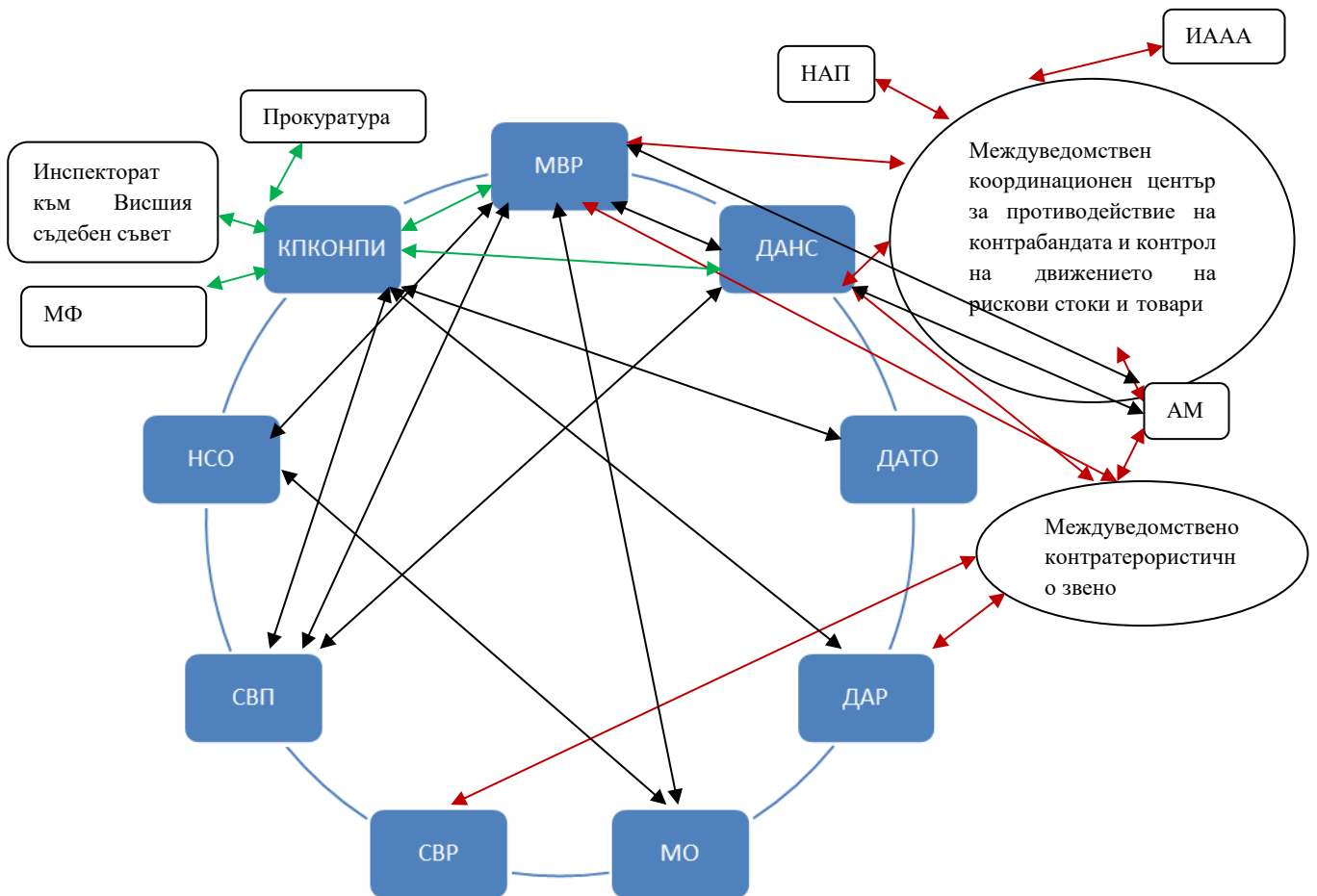
Видимо от времевата последователност при създаването на различните нормативни документи е, че стандартният способ предхожда междуведомствения. Следователно на стратегическо ниво се търси възможност за надграждане на съществуващата нормативна база, обусловено от динамиката на средата и на предизвикателствата пред сигурността. Комплексността на предизвикателствата също е отчетена в по-новите нормативни актове. Създават се закони по отделни предизвикателства, които регламентират и комуникацията, и координацията на елементите на системата, създават се и междуведомствени структури с аналогична цел.

При актуалното законодателство в страната двата способа функционират едновременно, като за целите на изследването ще бъдат наречени “междуведомствен модел“. Графично моделът с цялостната схема на междуведомствените координационни и комуникационни връзки е представен на фиг. 5.

Направеният анализ и проучените източници позволяват обобщаването на проблемите на координацията и комуникацията в СВС. От изложеното е видно, че системата има йерархична структура и е изградена от елементи със специфична компетентност и сфера на действие. Това от своя страна налага определени ограничения по отношение свободата на споделяне на информация и на оперативното взаимодействие. От друга страна, именно строго определените зони на компетентност

<sup>21</sup> Източник: Авторът.

предполагат съвместни и и/или координирани действия между елементите на системата. Въпросът е как ще бъдат инициирани, на какво основание ще бъдат организирани и от кого и как ще бъдат проведени – кой ръководи съвместните и координираните действия и как е организирана субординацията. Не по-малко важно е да се знае дали СВС има способност да реагира на динамиката на средата за сигурност.



Легенда на връзките:

Черно – двустранна инструкция

Зелено – инструкция между повече от две ведомства

Червено – междуведомствена структура

Фиг. 5. Междуведомствен модел за координация и комуникация в СВС.<sup>22</sup>

Установените проблеми на координацията и комуникацията са обобщени в три основни групи, както следва:

<sup>22</sup> Източник: Авторът.

- Стратегически. Стременият към специализация на отделните елементи на системата с цел постигане на по-добра експертиза в конкретната дейност неминуемо е довела до значителна фрагментираност на СВС. Специализирането в разузнаване, контраразузнаване, борба с организираната престъпност или борба с корупцията на различни структури от системата, като част от тях нямат например полицейски функции, само по себе си е предпоставка да се търсят ясно регламентирани правила за координация и комуникация между тях.

- Организационни. Вследствие на специализацията отделните елементи на системата изграждат собствена организационна култура и стремеж към автономност в рамките на своята дейност. При липсата на ясни правила за междуинституционална комуникация и координация и с позоваване на ЗЗКИ структурите от системата се въздържат от споделяне на информация и от съвместни действия.

- Нормативни. Частичните промени в СВС, които се извършват, са нормативно регламентирани. Тази регламентация е също така частична, защото там, където са налице общи зони на компетентност, комуникацията и координацията не са изрично регламентирани. Това са допълнителни условия, които неволно насърчават загубите на информация и въздържането от съвместни и / или координирани действия. Същевременно не са трайно уредени например координационните взаимоотношения между ДАНС и МВР, възникнали още с разделянето на двете ведомства. Следователно липсва ясен регламент и там, където компетентностите се допълват.

Наличието и приоритетът на така установените проблеми на СВС се потвърждават и в резултат на проведеното експертно проучване, представено в Трета глава на настоящия дисертационен труд. Съгласно мнението на анкетирания експерти – част от професионалната и научната общности в сферата на сигурността, структурните, нормативните и организационните проблеми са сред най-съществените в СВС, а координацията и комуникацията между елементите не са на нивото, предполагащо синергичен ефект от работата на системата.

Функциониращият към момента на изготвяне на дисертационния труд междуведомствен модел е характеризирани в зависимост от няколко основни критерия. Първият е дали осигурява вертикалната и хоризонталната координация и комуникация или вертикални и хоризонтални информационни и функционални връзки. Може да се каже, че хоризонталната комуникация е осигурена в рамките на покритието на съществуващите инструкции и в рамките на междуведомствените звена. Това обаче не се отнася до координацията, защото решенията се взимат на ниво ведомство и

вероятността да бъдат различни и дори противоречащи си не е елиминирана. Вертикалната координация и комуникация са уредени в рамките на всяка структура. Същевременно междуведомствените звена могат да предоставят общ информационен продукт на стратегическото ниво на управление, но не могат да получат задача директно. Извън тези звена всяка структура предоставя своето късче информация, което следва да бъде допълвано и анализирано до осигуряването на краен информационен продукт по дадено предизвикателство. Това означава, от една страна, че не са реализирани способностите на системата да предостави синергичен продукт и от друга страна – стратегическото ниво на управление не е адекватно информирано.

Вторият критерий за оценка са възможностите на самия координационен инструмент да бъде надграден или актуализиран. Инструкциите се надграждат и променят, като се изработват нови, които да заменят или допълнят предишните, т.е. не винаги предходните се отменят (напр. по-общи и по-конкретни). Постановленията на МС могат да бъдат променяни по-своевременно или да бъдат надградени със съвместни инструкции, каквито примери също има.

Третият критерий трябва да подпомогне оценката до колко междуведомственият модел отразява спецификите на отделните ведомства и на системата като цяло. В настоящото си състояние моделът отчита изцяло спецификите на отделните ведомства и пази тяхната функционална самостоятелност, тяхната автономност. Именно затова се наблюдават и този тип общи, принципни съглашения, които впоследствие, за да станат реално работещи, се детайлизират в нови по-конкретни инструкции. В този смисъл може да се каже, че междуведомственият модел не отразява цялостно спецификите на системата по отношение на координацията и комуникацията. Те са отразени частично там, където има създадени междуведомствени инструкции, т.е. твърде фрагментирано и с ограничен обхват. Нещо повече – автономността в действията на ведомствата се подкрепя от модела, като в повечето случаи структурите трябва да имат инициативата да преценяват дали да създават такива междуведомствени инструкции, за да реализират съвместни и/или координирани действия за осъществяване на целите на СВС по различните предизвикателства. Проблемът частично се преодолява със създаването на междуведомствените звена чрез събирането на релевантната експертиза на едно място. Същевременно, както беше казано по-горе, координационният проблем остава нерешен, тъй като решенията се взимат в рамките на всяко ведомство поотделно.

### **Изводи и обобщения към Първа глава.**

▪ Въз основа на проучените стратегически документи и научни публикации е изведена дефиниция на термина „вътрешна сигурност“.

▪ Обобщен е обхватът на СВС съгласно дефиницията и обхвата на системата за защита на националната сигурност, съдържащи се в ЗУФСЗНС, след като са проучени законовите отговорности на елементите на системата и е взета предвид изведената дефиниция за вътрешна сигурност.

▪ Изяснена е ролята на координацията и комуникацията в публичния сектор и в сигурността за постигане на общите цели на държавното управление. Очертана е зависимостта на координацията от наличието на комуникация, както и връзката между специализацията на структурите и последващата необходимост от координация.

▪ Проучено е състоянието на междуинституционалната координация в страната и в частност в сигурността. Посредством анализ на законова и подзаконова нормативна база е изведено състоянието на координацията и комуникацията в СВС, като е представено графично в модел.

▪ Направен е проблемен анализ и са изведени проблемите на координацията и комуникацията в СВС, като са разграничени три групи проблеми – стратегически, нормативни и организационни.

Във **Втора глава** на дисертационния труд са изложени методическите аспекти на изследването на координацията и комуникацията при функционирането на СВС на Република България. Възприетият подход е съобразен със спецификите на обекта и предмета на изследването.

Проучен е изследователският процес в публичната администрация и публичния мениджмънт. На първо място, изяснени са характеристиките на обекта на изследване при публичната администрация. Това са обособени части от публичния сектор, който понастоящем представлява доста широко понятие и съответно предполага широко изследователско поле. Също толкова е възможно обектът да представлява уникален обект на изследване, като например централната банка на дадена държава. Не на последно място при изследвания на публичната администрация наличната за обработване информация е в големи количества. Друг отличителен белег на изследователската работа в публичната администрация е, че тя е млада наука и по тази причина борави с теориите на други базисни научни дисциплини, а изследванията са предимно приложни. Взети заедно, отличителните белези на публичната администрация водят до преобладаващата употреба на методи, които са подходящи за изучаването на

малък брой случаи и които позволяват директно прилагане на резултатите в ежедневната практика.

Изследователският процес в мениджмънта също е приложно изследване. Неговата цел е да помогне на мениджърския състав при вземането на решения и в разбирането на процеса по вземане на решение. Изследването в мениджмънта може да бъде докладващо, описателно, обяснително или предсказателно.<sup>23</sup>

В проучвания върху изследователските методи при бизнес и социалните науки могат да бъдат открити описания на най-подходящите според авторите им подходи при бизнес и социални изследвания. Най-общо казано, има два основни вида изследване, най-често срещани в литературата, и те са количествено и качествено изследване.<sup>24</sup>

Друг тип класификация на изследванията е разделянето им на теоретични и приложни. Чистите (теоретични) изследвания обикновено се използват за разкриване на нови знания, които подобряват разбирането за реалния свят. Посредством тях се оценяват концепциите и теориите, като така се прави опит за разширяване на границите на съществуващите знания. Приложно изследване се провежда, когато трябва да се вземе решение за конкретен проблем в реалния живот. Основната цел на учените, провеждащи приложни изследвания, е да подобрят условията за живот на хората, въпреки че резултатите могат да имат търговска стойност. Целите на такова изследване са пряко свързани със социални и политически теми.<sup>25</sup>

Изясняването на свойствата на системите и обзорът на дефинициите, които могат да бъдат открити, са обусловени от обекта на изследването, а именно СВС. Това е необходимо във връзка с избора на подходящ методически подход, който в най-пълна степен да отговаря на спецификите на обекта, както и на поставените пред изследването задачи. Австрийският биолог Карл Лудвиг фон Берталанфи (1901-1972) е широко признат за приноса си към науката като системен теоретик и по-конкретно за развитието на т. нар. Обща теория на системите (ОТС). Теорията дава нови основи и възможности като обобщена теория на системите с приложения в множество области на изследване. Основни за ОТС са взаимовръзките между елементите, които всички заедно формират едно цяло. В съвременни научни публикации Теория на системите се възприема като

---

<sup>23</sup> Krishnaswamy K. N., Appa Iyer Sivakumar, Mathirajan M., Management Research Methodology (Integration of Principles, Methods and Techniques), Dorling Kindersley (India) Pvt. Ltd Licensees of Pearson Education in South Asia, 2012, p. 3-4

<sup>24</sup> Van Thiel, S., Research methods in Public Administration and Public Management, 2014, Routledge, c. 1-10

<sup>25</sup> Adams, J., Khan, H.T.A., Raeside, R., White, D., Research Methods for Graduate Business and Social Science Students, Business books from SAGE, 2007, c. 26-27

интердисциплинарно изучаване на системите като цяло, което цели да открива модели и да изяснява принципи, които могат са бъдат изведени от и приложени към всички типове системи на всички нива и във всички клонове на науката.

Могат да бъдат очертани два основни подхода при изучаването на системи – редукионизъм и холизъм. Редукионизмът е подход, който изучава поведението на системата, вземайки предвид поведението на нейните компоненти, и системата се разглежда като сума от частите ѝ. При холистичния подход системата не може да бъде обяснена единствено чрез съставните ѝ части. Въпреки че разбирането на поведението на всеки компонент е важно, те не обясняват макроповедението на системата.<sup>26</sup>

В ежедневната употреба на думата „система“ в различен контекст могат да бъдат разграничени три смислови употреби:

- Начин на изпълнение на задача, организация на ресурси и процедури.
- Компютърна или информационна система.
- Концептуална организация на ресурси и процедури, определени съгласно

теория на системите.

В заключение на горното може да се каже, че „система“ е общо название, което се използва във всички клонове на науката. Системите могат да бъдат определени като обичайни взаимодействия между независими елементи, които действат като общо цяло и по определен модел или ред. Промените в заобикалящата среда на системата се отразяват от самата система, която прави съответните настройки, за да запази своето състояние стабилно.<sup>27</sup>

Системният анализ има няколко отличителни черти. Той започва от общото и се движи към частното, ориентиран е към целта на функциониране на системата, обективен е. Същевременно той трябва да отчита и средата, в която функционира системата, за да изясни проблемите ѝ. Могат да бъдат разграничени шест фази на системния анализ: определяне на целите на системата, създаване на критерии за оценка, създаване на алтернативни решения, оценка на алтернативите, итерация, действие.<sup>28</sup>

Въз основа на изложените по-горе структура и характеристики на СВС, както и на изследователските подходи при изследването на системи от публичния сектор, е изградена методологията за провеждане на настоящото изследване. В рамките на

---

<sup>26</sup> Heba M. Ezzat, Systems theory – chapter, август 2016, [www.researchgate.net/publication/307575809\\_Systems\\_Theory](http://www.researchgate.net/publication/307575809_Systems_Theory), достъпена на 08.10.2020 г., с. 1-3

<sup>27</sup> Heba M. Ezzat, цит. съч., с. 6-7

<sup>28</sup> Gibson, John E, William T. Scherer, and William F. Gibson, How to do systems analysis, A John Wiley & sons, inc., Publication, 2007, с. 91-94

методологията мотивирано са подбрани и конкретните изследователски методи, които да бъдат използвани в процеса на работа.

При създаването на методологията на дисертационния труд е възприето, че тя представлява философията, стратегията и логическата последователност, която ще се следва при провеждане на изследването. Методът на изследване от своя страна се приема, че е начинът за провеждане и изпълнение на изследването в рамките на избраната методология.

Методологията за осъществяване на настоящото изследване е изградена съобразно целта и задачите на изследването. В случая това е изследване на механизмите за координация и комуникация при функциониране на СВС на Република България с оглед откриване на проблемите и съответно разкриване на възможности и механизми за усъвършенстване функционирането на системата посредством подобряване на координацията и комуникацията.

На първо място, в рамките на настоящото изследване е направен анализ на състоянието и функционирането на нормативната уредба и допълнителните инструменти за координация и комуникация в СВС. Проучени са научни публикации, нормативни актове и стратегически документи.

При изграждане на методологията също така е взет предвид изследователският процес в публичния сектор, част от който е СВС. Той се характеризира с голямо количество на обработваната информация и с приложната същност на изследователската работа.

Предложените в резултат на изследователската работа модели на първо място са базирани на изведеното състояние на системата, настоящата структура и способностите за координация и комуникация в рамките на СВС. На второ място са взети предвид проучените добри практики на други държави, с което да се разкрият още възможности за подобряване на координацията и комуникацията в СВС. Вследствие на обобщения функциониращ модел и проучените добри практики са предложени модели за усъвършенстване на координацията и комуникацията.

Направена е оценка на моделите дали осигуряват координацията и комуникацията в рамките на системата и дали допринасят за решаването на установените координационни и комуникационни проблеми, за да бъде подобро функционирането на системата. Като метод за експертна оценка е използвана проведена анкета с две групи експерти, компетентни в посочената тема.



Съобразно изградената методология за изследване на функционирането на СВС на Република България са представени и изследователските методи, които са приложени.

Документален анализ е приложен по отношение на документи, засягащи структурата и управлението на СВС и междуведомствената координация в системата. Проучване на добри практики (бенчмаркинг) е осъществено по отношение на СВС на Федерална република Гемания и Италианската република. Методът позволява измерване и подобряване на представянето на организацията чрез сравняване с най-добрите. Бенчмаркингът се състои от два аспекта. Първият е сравняването на нивата на изследваните обекти, за да се установят различията между най-добрите и организацията, която трябва да бъде подобрена. Допълнителната цел в този случай е да се прецени чий опит би бил най-полезен. Вторият аспект е изучаването на практиките на най-добрите, които ги правят такива, и след това адаптирането и прилагането им.<sup>29</sup>

Използването на експертно-аналитични методи, а именно анкета, е за оценяване на мерките за усъвършенстване на функционирането на СВС посредством подобряване на координацията и комуникацията. Поради високото ниво на структурираност на получената информация при провеждането на анкета тя е подходяща за използване при проверка на изследователски въпроси, тестване на хипотези и др. Най-важните характеристики на анкетата са, че трябва да бъде кратка и проста. Въпросите трябва да следват логическа последователност, като са подредени от по-простите към по-сложните. Сложните технически термини и изрази, които биха могли да се тълкуват двояко, трябва да бъдат избягвани. Въпросите могат да бъдат дихотомни (да или не), с няколко алтернативи или отворени. В затворените въпроси трябва да се включват и алтернативи за несигурност – не знам, нямам предпочитания и т.н. Добре би било към анкетата да бъдат включени и кратки указания за нейното попълване.<sup>30</sup>

#### **Изводи и обобщения към Втора глава.**

- При изграждане на методологията на изследването са взети предвид целта и задачите на изследването.
- Проучен е изследователският процес в публичната администрация и публичния мениджмънт.

---

<sup>29</sup> Stapenhurst, Tim, *The Benchmarking Book: A How-to-Guide to Best Practice for Managers and Practitioners*, Butterworth-Heinemann is an imprint of Elsevier, Oxford, 2009, с. 6-18

<sup>30</sup> Dawson, C., *Introduction to Research methods*, How To Books, 2009, с. 89-103

- Проучени са дефиниции на понятието „система“ и са обобщени изследователските подходи за изучаване на системи.

- Проучени са изследователски методи, които са адаптирани и приложени в процеса на изготвяне на дисертационния труд и са относими към изпълнението на целта и задачите на изследването.

В **Трета глава** на дисертационния труд са предложени мерки за усъвършенстване на функционирането на СВС посредством подобряване на координацията и комуникацията.

Проучени са добри практики и опит при осъществяване на координацията и комуникацията, като са подбрани държави по определени критерии: държави, които са членки на ЕС и НАТО, реформирали са системите си за сигурност, като изходните условия са били сходни с тези в България - фрагментирани системи за сигурност, загуби на информация, остаряла нормативна база и т.н. Проучени са системите за сигурност на Федерална република Германия и Италианската република, наричани за краткост Германия и Италия. Италия е реформирала своята СВС през 2007 г., като в изследването е обхваната обновената нормативна база и е обобщено настоящото състояние на СВС. Реформите в Германия започват през 2016 г., като са обхванати съответните нормативни и стратегически документи, които ги подготвят и чрез които се осъществяват.

Системата за вътрешна сигурност на Италия в специализираната ѝ част се състои от няколко компонента: Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи и Разузнавателна система за сигурност на Републиката. Също както при СВС на България, и тук Министерство на отбраната има отговорности по вътрешната сигурност на страната. Към него са Финансовата гвардия (*Guardia di Finanza*), Бреговата охрана (*Capitanerie di porto – Guardia Costiera*) и Карабинерите. При изпълнение на мирновременните си функции Карабинерите са на подчинение на Министерство на вътрешните работи на Италия, аналогично Финансовата гвардия е на подчинение на Министерство на икономиката и финансите. Карабинерите действат като жандармерия и военна полиция, а Финансовата гвардия е специална служба, отговаряща за финансовите престъпления, борбата с наркотрафика, данъчните и митническите престъпления. Останалата част от системата за вътрешна сигурност е съставена от разузнавателните служби на Италия, организирани по специфичен начин.

Системата за национална сигурност на Италия е реформирана през 2007 година, като реформирането ѝ продължава. В зависимост от законовите им отговорности са налични общи сфери на дейност на различните институции, открива се и

фрагментираност на системата. В рамките на системата са предвидени междуинституционални договорености като инструмент за координация и комуникация, откриват се и междуведомствени структури – комисии, по различни актуални проблеми на сигурността, пречупени през призмата на италианското приоритизиране на предизвикателствата. Предвид спецификата на сферата на сигурността дисертационният труд няма претенции за изчерпателност по отношение на всички налични инструменти за координация и комуникация. Целта е да бъдат показани въведените и използвани в италианската СВС интегративни инструменти за елиминиране на стратегическите, нормативните и организационните пречки пред синергичното функциониране на елементите на системата.

Едно от видимите предимства на реформата в Италия е императивно регламентираното споделяне на информация по предизвикателствата, по които са изградени междуведомствени структури. Това дава възможност за концентриране на целия информационен ресурс, включително и добит чрез международно сътрудничество. Може да бъде направен изводът, че са създадени благоприятни условия за постигането на синергичен ефект от съвместното функциониране на елементите на системата. Използваните инструменти за координация и комуникация имат за цел да преодолеят организационните проблеми на системата, а именно автономността на отделните елементи. Относно стратегическите проблеми на системата осъществената реформа на италианската система дава възможност за значителна съгласуваност в действията на службите. Това е обусловено от създаването на две надведомствени структури, а именно:

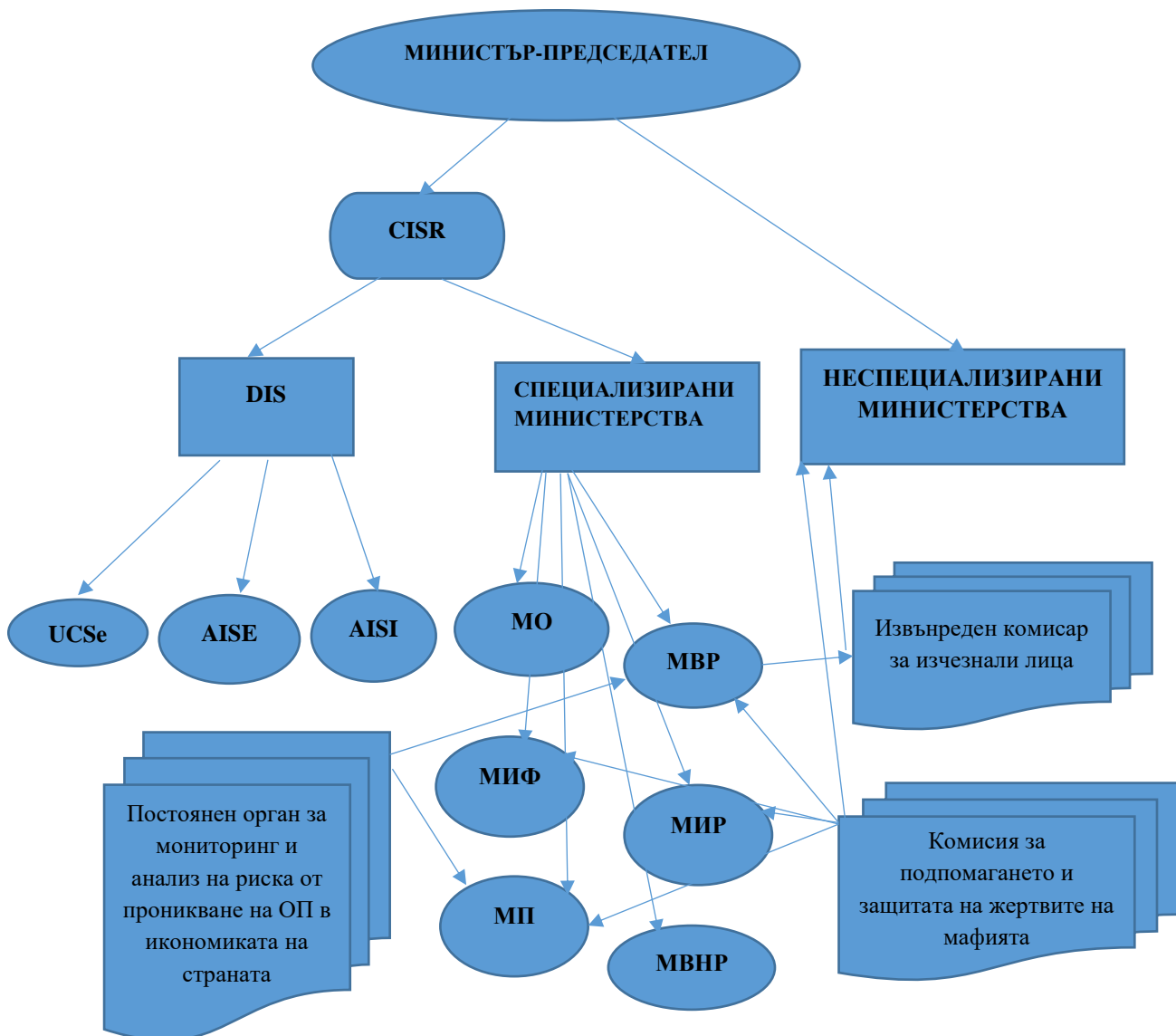
- Междуведомствен комитет за сигурност на Републиката (Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica-CISR);

- Отдел „Информация за сигурността“ (Dipartimento Informazioni per la Sicurezza-DIS).

В Междуведомствения комитет за сигурност са представени всички институции, които имат отговорности по вътрешната сигурност на страната (така, както са приоритизирани в условията на Италия). Налице е и прякото участие на министър-председателя, т.е. има пряка координационна връзка между съответните институции на надведомствено ниво.

Същевременно присъстват всички ръководители – мирновременни и военновременни, на преподчинените Финансова гвардия и Карабинери. Не на последно

място там е представено и е на пряко подчинение и обединеното разузнаване на Италия. То съществува под името отдел „Информация за сигурността“, като обединява в себе си разузнаването и контрразузнаването на страната.



Фиг. 6. Система за вътрешна сигурност на Италия.<sup>31</sup>

Така структурирано, управлението на вътрешната сигурност на Италия осигурява координация и комуникация на надведомствено ниво, а създадените междуведомствени структури осигуряват комуникацията и координацията на хоризонтално ниво. Това води до извода, че поставяните пред системата задачи са съгласувани и се реализират координирано, за което са създадени условия за

<sup>31</sup> Източник: Авторът.

акумулиране на информация и създаване на възможно най-пълнен информационен продукт за целите на стратегическото ръководство, както и за целите на превенцията и борбата с престъпността. Обединяването на разузнаването и преподчиняването на Карабинерите и Финансовата гвардия видимо носят и допълнителни ползи като обща администрация и обучителни центрове. Системата за вътрешна сигурност аналитично е представена на фиг. 6, като са добавени и описаните координационни и комуникационни връзки.<sup>32 33</sup>

Системата за вътрешна сигурност на Федерална република Германия е съставена от федерални, на провинциите и общински структури.

Федералните структури са следните:

- Федерална криминална полиция (Bundeskriminalamt-ВКА). Структурата има правомощия на територията на цялата страна и подпомага дейността на Криминална полиция на германските провинции (Landeskriminalamt-LKA) по отношение на криминалистични въпроси, изследвания и криминални разследвания. Същевременно ВКА е и национална точка за контакт с Интерпол.

- Федерална митническа служба (Bundeszollverwaltung). Тази структура е изпълнителна агенция с фискални административни функции към Федералното министерство на финансите.

- Федерална служба за разузнаване (Bundesnachrichtendienst/BND). Действията ѝ са насочени към разследване на заплахи с произход извън Германия. Това е свързано и с прилагането на СРС по отношение на международни комуникации.

- Национална служба за защита на конституцията (Bundesamt für Verfassungsschutz-BfV). Федералната служба за защита на конституцията е вътрешната разузнавателна служба на Германия, противодействаща на шпионаж, държавна измяна и бунтове. Тя няма правомощия за арест и не може да използва сила, но осъществява надзор и снабдява ВКА и други полицейски агенции с информация за международната престъпност, трафика на наркотици, тероризма и други незаконни дейности.

- Федерална полиция (Bundespolizei-BPOL). Структурата е подчинена на Министерството на вътрешните работи (Bundesministerium des Innern-BMI). Служителите са въоръжени и някои подразделения разполагат с леки самолети и

---

<sup>32</sup> Law No. 124 of 3 August 2007, The Official Journal no. 187 of 13 August 2007, Text in force as of 25 August 2012, [Law No. 124/2007 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica \(sicurezzanazionale.gov.it\)](http://www.sicurezzanazionale.gov.it), достъпена на 14.02.2021 г.

<sup>33</sup> <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/english.html>, достъпена на 14.02.2021 г.

хеликоптери за улесняване на бързия достъп до отдалечени гранични райони и за патрулни и спасителни мисии. Бреговата охрана е част от BPOl.

Службите за сигурност на германските провинции са както следва:

- Криминална служба за разследване (Landeskriminalamt/LKA).

- Провинциална служба за защита на конституцията (Landesamt für Verfassungsschutz/LfV).

- Провинциални полицейски сили (Landespolizei). Германските провинции са отговорни за управлението на по-голямата част от полицейските сили на тяхната територия, като всяка провинция има своя полиция. Всяка провинция обнародва закон, с който определя организацията и задълженията на своята полиция. Съответният провинциален министър на вътрешните работи контролира полицейските операции в неговата юрисдикция.

С най-широки правомощия и компетентности е Министерството на вътрешните работи, строителството и благоустройството. То се състои от главни дирекции, дирекции и отдели. Всяка главна дирекция се състои от няколко отдела, които работят по различни аспекти на една и съща обща област на компетентност.

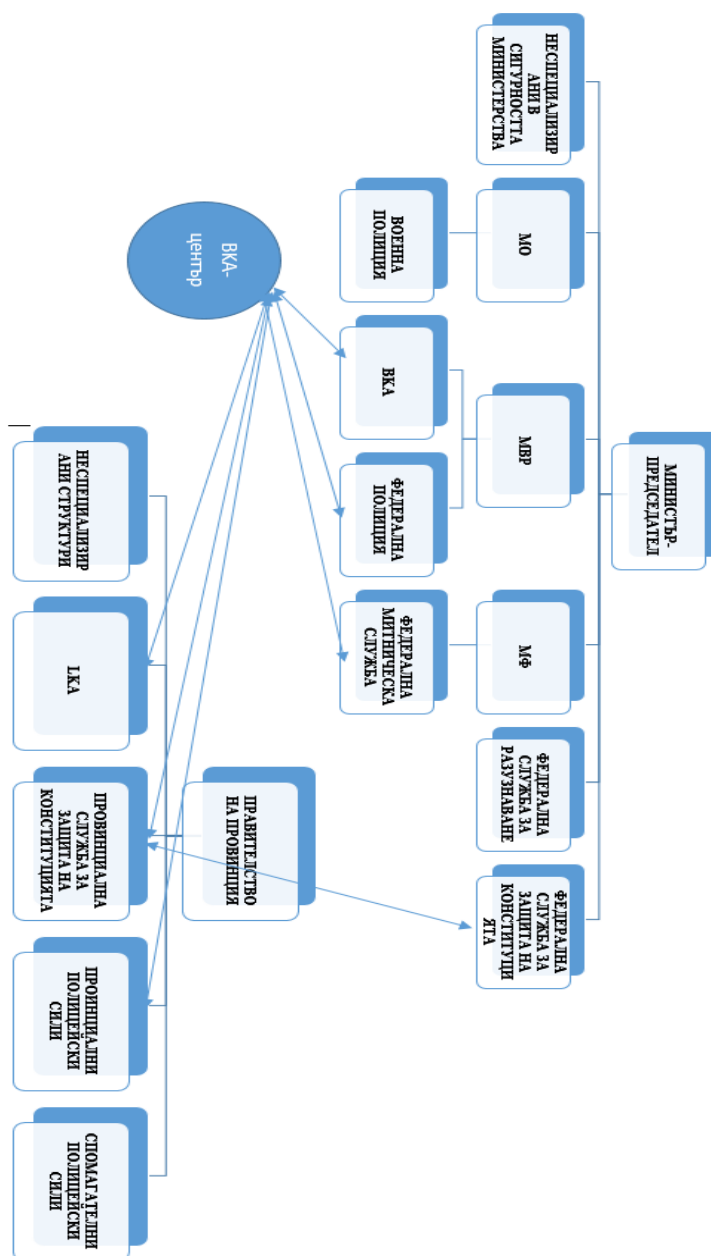
През 2016 година германското правителство издава Бяла книга 2016 за германската политика за сигурност и бъдещето на Бундесвера. Целта на Бялата книга е да представи както ключовите елементи на политиката за сигурност на Германия, така и настоящото виждане на аналитиците за средата за сигурност, в която трябва да бъдат реализирани стратегическите и текущите цели на системата за сигурност на страната. Като първи стратегически приоритет е заложен междуведомственият подход към сигурността с участието на цялото правителство.<sup>34</sup>

Също през 2016 г. вътрешните министри на федералното и провинциалните правителства се споразумяват, че информационната архитектура на федералните и полицейските сили на провинциите е част от вътрешната сигурност на страната. Това е и основата на фундаментална модернизация и стандартизиране на управлението на информацията в сферата на вътрешната сигурност. Основните цели са постигане на по-добра събираемост на полицейска информация, увеличаване на „рентабилността“ и засилване защитата на данните чрез съвременните технологии. Предвидено е мрежовата система с централно съхранение на данни да бъде ситуирана в ВКА. Информацията ще

---

<sup>34</sup> WHITE PAPER 2016 ON GERMAN SECURITY POLICY AND THE FUTURE OF THE BUNDESWEHR, Federal Ministry of Defence, юни 2016 г., достъпена на [https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch\\_na\\_14.02.2021](https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch_na_14.02.2021) г., с. 47

се въвежда от което и да е място в системата, ще отива на едно място и ще се обработва идентично. Необходимата правна рамка, която урежда принципното изграждане на системата, е новият закон за ВКА. От друга страна, достъпът до данните се основава на динамични и целеви концепции за упълномощаване, които са много по-диференцирани по отношение на основните права.<sup>35</sup> Системата за вътрешна сигурност на Германия е представена на фиг. 7.



Фиг. 7. Система за вътрешна сигурност на Германия.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Polizei 2020 - White Paper, достъпена на [polizei-2020-white-paper.pdf \(bund.de\)](https://www.bund.de/polizei-2020-white-paper.pdf) на 17.12.2021 г.

<sup>36</sup> Източник: Авторът.

Въпреки спецификите на германската система за вътрешна сигурност могат да бъдат отбелязани няколко добри практики, които биха могли да бъдат приложени в България. Първият пример е осъзнатата необходимост от междуведомствен, многостранен подход към предизвикателствата. Този подход е относим както към тяхното идентифициране, така и към превенцията и борбата с тях. Вторият пример е обединяването на информационната инфраструктура на полицейските органи. Това демонстрира осъзнаването на ценността на информационния ресурс, като конкретно поставените цели са за пълнота на информацията и постигането на възможно най-комплексен информационен продукт по различните предизвикателства. Разбира се, диференцирани са нивата на потребителите, но информацията може да бъде избирана по различни признаци и съответно обработвана. Не на последно място така събраната информация, обработена по необходимия начин, може да послужи и на стратегическо ниво, защото ще бъде възможно създаването на цялостна картина по редица предизвикателства.

На база обобщените добри практики и опит на Германия и Италия и проучването, направено в рамките на дисертационния труд, са изведени насоки за усъвършенстване на координацията и комуникацията между елементите на СВС. Предложените мерки са представени като модели на координационните и комуникационните връзки, които създават. На база изследователската работа са изведени три модела за подобряване на координацията и комуникацията в СВС.

Първият модел предвижда надграждане на междуведомствения модел при организацията на работа. Надграденият модел включва изграждане на междуведомствени звена по основните предизвикателства, като предизвикателствата бъдат предварително оценени и приоритизирани. Разбира се, първото условие за създаването на подобно звено е въпросното предизвикателство да изисква комбинирана компетентност и да е в отговорностите на повече от едно ведомство. Кои структури и ведомства да бъдат включени в едно такова комплексно звено може да покаже законодателството чрез преглед на това кои са ангажираните по конкретното предизвикателство. Такъв тип информация носи и оперативният опит в текущата работа по дадено предизвикателство, което дава възможност екипът да се допълни с представители на други елементи на СВС или пък такива на неспециализирани в сигурността структури, които да допринесат за общите задачи. Тези изходни данни ще подскажат и каква необходимост от достъп до информационни ресурси има междуведомственото звено. Този модел включва също така мярка за преминаване в



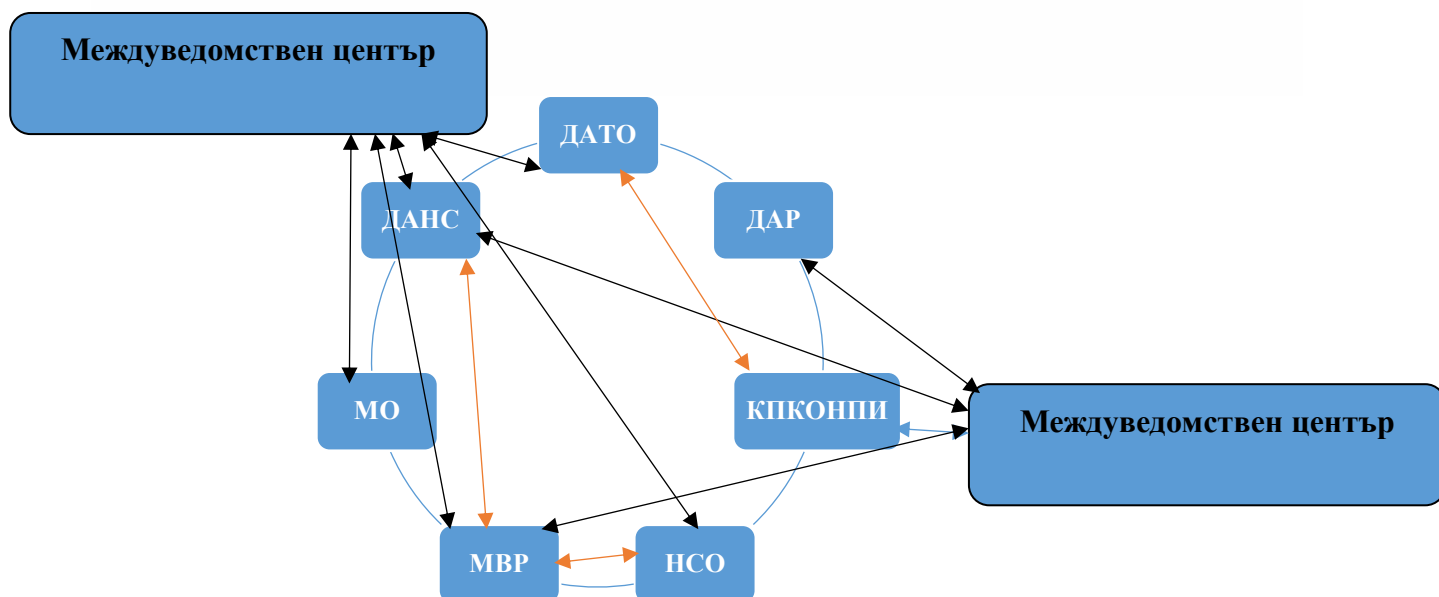
специалните закони на текстовете от инструкциите, които уреждат такова взаимодействие и координация – част от основните отговорности на съответното ведомство или служба. Налице е необходимостта от подобряване на вертикалната координация и комуникация, която да скъси цикъла на взимане на решения по вътрешната сигурност и с това да повиши оперативността на системата. Част от тази вертикална интеграция е и нерешеният проблем в рамките и на този модел за преодоляване на автономността на отделните ведомства, що се отнася до иницирането на съвместни действия и / или споделянето на информация. Инструментите на модела осигуряват възможността за координация и комуникация, но не поставят ясни индикатори кога е задължително да бъдат приложени. Следователно инициативата и решенията за съвместни действия и за споделяне на информация остава в отделните ведомства. Последното е предпоставка за непълното обхващане на дадено предизвикателство в информационен и оперативен план.

Оценка за модела в подобрения му вид може да бъде дадена посредством преценката дали и до колко ограничава или елиминира организационните, стратегически и нормативни проблеми на СВС по отношение на координацията и комуникацията. Надграждането на междуведомствения модел има отношение към нормативните проблеми, защото с един акт, този за създаването на звеното, се осъществяват всички необходими координационни и комуникационни връзки, включително ползването на АИС, и не се налага натрупването на множество междуведомствени инструкции. Трудно обаче може да се търси изчерпателност при обхващането на предизвикателствата, защото това изисква създаването на множество междуведомствени структури или в някои случаи това не е необходимо. Следователно в нормативно отношение моделът се допълва от междуведомствените инструкции, където е необходимо. От гледна точка на стратегическите проблеми на системата междуведомственият модел успешно преодолява фрагментираността на системата в комуникационен план, като обединява всички ведомства, нормативно ангажирани със съответното предизвикателство. Следователно може да се очаква комплексен информационен продукт по съответното предизвикателство в рамките на дейността и компетентността на междуведомствената структура, който би могъл да послужи на стратегическото ниво на управление.

По отношение на координацията може да се твърди, че тази фрагментираност не е преодоляна, защото не са възможни съвместни действия на хоризонталното ниво на комуникация, ако при всеки един от участниците не е изминат пълния вертикален път

на взимане на решения. Същото важи и за обратната връзка от стратегическото ниво на управление към ведомствата, няма как задачата да се постави директно към междуведомствения екип, тя минава през всички йерархични нива и след това се очакват съвместни действия, които трябва да бъдат инициирани от някое от ведомствата. В тази връзка, що се отнася до организационните проблеми на системата, а именно преодоляване на автономността на ведомствата, инструментариумът на междуведомствения модел не осигурява тяхното елиминиране и / или ограничаване.

Представеният на фиг. 8 подобрен междуведомствен модел очертава двупосочните връзки (в черно) между структурите в СВС и междуведомствените звена, които имат комуникационен и координационен характер. В червено са представени междуведомствените инструкции, които биха могли да уреждат различни въпроси от тези, засягащи работата на междуведомствените центрове по предизвикателствата (напр. обучение на кадри).



Фиг. 8. Подобрен междуведомствен модел<sup>37</sup>

Според втория предложен модел усъвършенстването на междуведомствената комуникация и координация може да бъде решено на ниво Съвет по сигурността към МС чрез разширяване на информационно-аналитичния капацитет на Съвета и

<sup>37</sup> Източник: Авторът

оправомощаването му с по-широки координационни отговорности. Възприемането на такъв модел за координация и комуникация ще утвърди Съвета по сигурността като надведомствен орган по управлението на СВС, с което ще бъде изграден необходимият координационен и комуникационен интегритет на системата. Преди всичко съставът на Съвета следва да бъде допълнен с ДАТО и КПКОНПИ, чиито законови отговорности ги дефинират като част от системата за национална сигурност, но нормативно не присъстват. Като структури с уникална дейност и равноотдалечени от останалите в системата те имат своето място в Съвета.

На първо място, изграждането на по-солиден информационно-аналитичен капацитет означава създаване на експертни информационно-аналитични звена към Съвета, относими към предизвикателствата с най-висок приоритет. Моделът е близък до междуведомствения в тази си част, защото предлага същата комплексна експертиза по предизвикателствата. За да бъдат обхванати цялостно тези предизвикателства, следва звената да разполагат освен с необходимите експерти и със специфични обобщени бази данни по конкретната тематика. Целта е постигането на комплексен информационен продукт. Ползватели на информационно-аналитичните продукти следва да бъдат съответните служби и ведомства по компетентност, както и Съветът по сигурността за изпълнение на своите функции. Същите служби и ведомства са тези, които ще предоставят информацията във въпросните информационно-аналитични звена. Това от своя страна води до два съществени резултата. Първият от тях е, че крайният информационен продукт ще достигне стратегическото ниво на управление на страната своевременно и в пълен обем. Вторият резултат е, че елементите на СВС ще работят в условия на по-пълна информираност по основните си дейности и ще разполагат с наличната в службите и ведомствата информация в тяхната сфера на компетентност. Това би повишило успеваемостта им в превенцията и борбата с предизвикателствата. С посоченото се постигат още три по-широки ефекта. Ще бъде постигната по-голяма своевременност при информирането на стратегическото ниво на управление по актуалните предизвикателства, което от своя страна предполага и възможност за по-ранни мерки и превенция. На следващо място, нивото за стратегическо управление, разполагайки с по-пълнен обем от информация по актуалните предизвикателства, ще съумява да разпределя по-прецизно ресурсите в зависимост от приоритетите. Третият очакван ефект е по-висока успеваемост при овладяването на предизвикателствата поради по-добрата информираност и своевременната превенция като синергичен ефект от работата на системата.

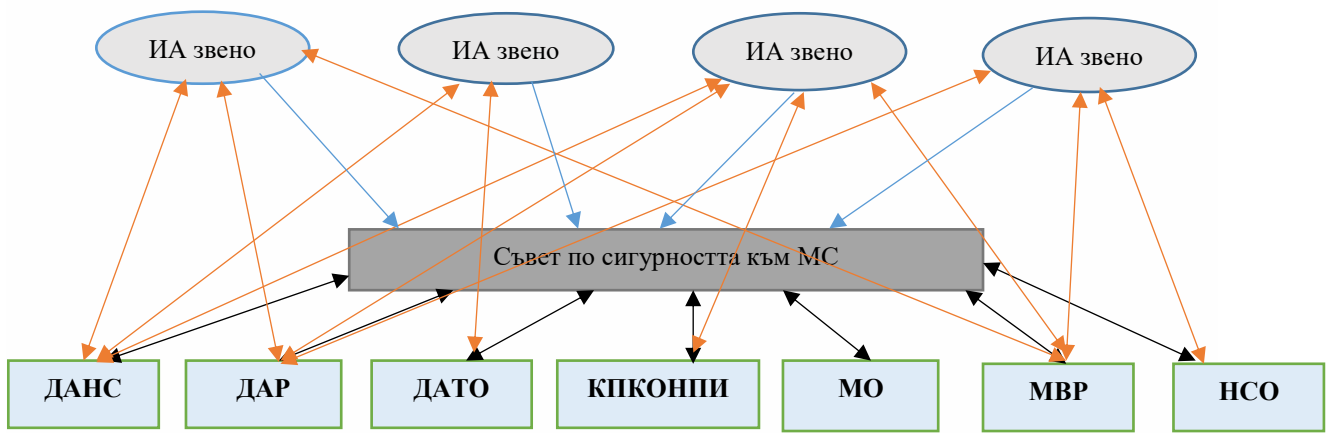
Моделът изисква Съветът по сигурността да има по-широки координационни правомощия, което ще подобри функционирането на системата. При съобразяване на компетентността и възможностите на всяко ведомство и предвид актуалната необходимост могат много по-бързо да бъдат създавани ad hoc оперативни звена на хоризонтално ниво за обхващане на определено предизвикателство, било то изменено или нововъзникнало. Това не изключва трайни изменения на законовата база, когато временната необходимост се е превърнала в дългосрочна.

Предложеният модел би могъл да бъде оценен по заложените по-горе параметри, използвани за оценка на междуведомствения модел. По отношение на вертикалната комуникационна и координационна интеграция този модел изпълнява в най-висока степен това изискване. При него се обхващат всички нива на йерархичната структура, включително и надведомственото с пряк достъп до стратегическото ниво на управление. Увеличават се възможностите за поставяне на общи задачи при съответните нормативно определени условия и търсене на общ, комплексен резултат. Моделът изцяло решава информационното интегриране на структурите от СВС. Относно хоризонталната координация при този модел може да се разчита на междуведомствените инструкции. На следващо място, посредством надграждане на координационните правомощия на Съвета съществуващите връзки могат да бъдат обогатявани и надградени с целеви решения при необходимост. Такава роля ще има и бъдещото законодателство по актуалните предизвикателства, чието приоритизиране отново ще произлезе от разширения информационен капацитет на Съвета и съответно на цялата СВС.

Относно съобразяване със спецификите на системата и на отделните ведомства Съветът по сигурността и на настоящия етап има такъв поглед. По-комплексната му информираност ще допринесе за неговата обективност и за повишаване ефективността на работата на системата вследствие на своевременността, която ще бъде постигната.

Проблемите на СВС, както бяха очертани в Първа глава, са организационни, стратегически и нормативни. Предложеният модел за подобряване на координацията и комуникацията би следвало да ограничи тези проблеми. Създаването на информационно-аналитичните звена по основните предизвикателства, нормативно облечени, ще поставят императивно споделянето на информация пред отделните ведомства и техните структурни единици. От една страна, тази организационна мярка преодолява проблема с автономността на ведомствата и службите. От друга страна, елиминира натрупването на междуведомствени инструкции по всякакъв повод.

Засилването на координационните правомощия на Съвета по сигурността цели преодоляването на фрагментираността на системата. При предложения обхват на Съвета ще бъдат обхванати всички специализирани структури и най-тясно свързаните със сигурността на страната – напр. финанси и външна политика. По-широките координационни правомощия, съчетани с повишения информационно-аналитичен капацитет, ще скъсат и пътя за координация между ведомствата и техните структури. Ще се подобри своевременността при вземането на решения за съвместни действия и т.н.



Фиг. 9. Модел с разширяване на координационния и информационно-аналитичния капацитет на Съвета по сигурността към МС.<sup>38</sup>

Представеният графично на фиг. 9. модел с разширяване на координационния и информационно-аналитичния капацитет на Съвета по сигурността към МС показва двупосочните връзки между структурите от СВС и информационно-аналитичните звена (в червено), координационните връзки със Съвета по сигурността (в черно) и пряката информационна връзка между информационно-аналитичните звена и Съвета (в синьо).

Третият модел предвижда комбинация от добрите практики на Италия и Германия. На първо място това се отнася до информационната инфраструктура на полицейските сили. В България има изградена мрежа и няколко общи бази данни по отношение на документи за самоличност и регистрация на автомобили, но не и информационна база, в която да се натрупва по-сложна информация по различните престъпления и лица. От междуведомствените инструкции се вижда, че отделните

<sup>38</sup> Източник: Авторът.

ведомства поддържат свои бази данни, които при определени условия (напр. инструкция) са достъпни за ползване от други служби. Видно е, че както в примера на Германия, имаме информация с различен формат, съхранявана на различни места. В този случай тя е трудна или невъзможна за достъпване и / или обработване. Това от своя страна означава, че и координацията между отделните ведомства в редица случаи не се реализира именно поради липсата на достатъчна информация. Не се реализират и превантивни и други мерки, които биха били предприети в условия на по-добра информираност, пропускат се тенденции и процеси, които се развиват в средата за сигурност. Те остават неидентифицирани за по-дълъг период от време, с което се забавя и реакцията на системата на всички нива. В примера на Германия информационната система е ситуирана в ВКА, която е криминалната служба на страната на централно ниво. При настоящата организация, създадена в МВР, има поне две възможности за разполагане на такъв център – ГДНП и ГДБОП. Това са двете главни дирекции на МВР с най-широк спектър от отговорности по видове предизвикателства. Същевременно и двете звена имат достатъчен по количество и качество експертен ресурс, за да бъде поета една такава дейност. МВР има изградена мрежа, затова създаването на подобна система е въпрос предимно на организация и софтуер.

Вземайки предвид примера на италианската реформа, другата стъпка, която би могла да се предприеме с цел подобряването на координацията и комуникацията в СВС, е по-сложна. Това е обединяването под общо ръководство на разузнавателните агенции на страната – ДАР и ДАНС, с което би се постигнало следното:

- Координиране на разузнавателните задачи;
- Съвместно координиране с МВР;
- Информационно-аналитичен център, който да кореспондира със съответния на МВР за постигане на общ продукт и по-ефективна превенция и борба с престъпността;
- Също по италиански модел звеното на ДАНС и ДКСИ също е удачно да бъдат обединени под същото общо ръководство;
- Общо обучение на кадри;
- Обща администрация;
- Ръководителят на структурата участва в Съвета по сигурността.

Остават ДАТО, КПКОНПИ и НСО. И трите структури са със своите специфични дейности. ДАТО и КПКОНПИ са създадени така, че да бъдат равноотдалечени от всички останали. По-скоро останалите структури следва да бъдат изчистени от функции, които дублират тези на ДАТО и КПКОНПИ, за да се осигури

реална независимост на техните специфични дейности, която е и една от целите на тяхното създаване.

Относно НСО следва да бъде решен въпросът с дублирането на дейността на службата от страна на МВР, на първо място, и на второ, дали подчинеността на службата на президента не я поставя в още по-изолирана позиция спрямо останалите структури. Координацията и достъпът до необходимата информация са решени посредством инструкции. В известен смисъл аналог на НСО са италианските карабинери и Финансовата гвардия, които са част от МО, но имат своите мирновременни отговорности, при изпълнението на които са подчинени на министъра на вътрешните работи. Аналогия се налага поради това, че НСО е военизирана организация, която обаче има мирновременни ангажменти. Същевременно тя е поставена извън МО и извън МВР, а това, че е подчинена на президента, я поставя встрани от СВС, част от която безспорно е.

В обобщение СВС би се състояла от:

- Съвет по сигурността, който включва министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи, министъра на финансите, министъра на правосъдието, министъра на отбраната, председателя на ДАТО, председателя на КПКОНПИ, ръководителя на обединената разузнавателна структура.

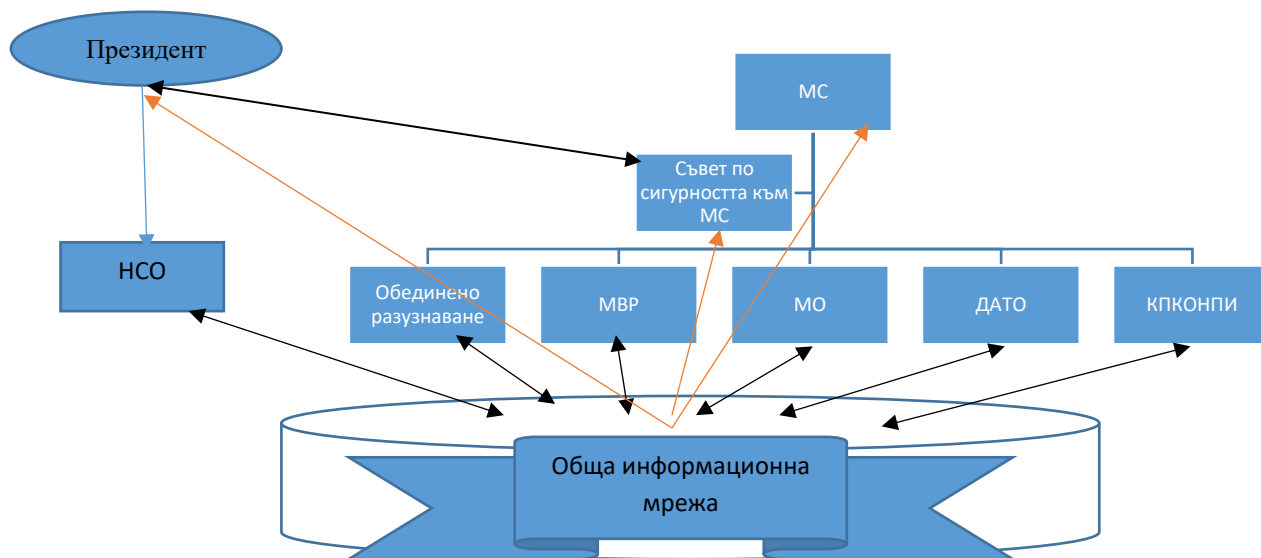
- МВР, МО, ДАТО, КПКОНПИ, обединена разузнавателна структура, НСО.

- В рамките на обединената разузнавателна структура следва да бъдат имплементирани функциите на ДАНС, ДАР и евентуално ДКСИ.

- Другите мерки за подобряване на координацията и комуникацията са двата информационни центъра – в МВР и в обединената разузнавателна структура.

Така предложеният модел следва да бъде оценен по параметрите, по които бяха оценени предходните, за да има база за сравнение между моделите, а и преди всичко да се покаже дали моделът дава отражение върху идентифицираните проблеми на СВС. Посредством създаването на комплексни информационни центрове в разузнаването и МВР ще бъдат обединени съществуващите късчета информация и същевременно ще бъде преодоляна комуникационна автономност, изразяваща се в несподеляне на информация. Ефектите са за оперативните звена и за стратегическото ръководство на системата. Оперативните звена ще повишат своята ефективност поради по-голямата информационна осигуреност. Стратегическото ръководство своевременно ще получава по-пълни информационни продукти, което ще позволи по-прецизни и по-своевременни решения по вътрешната сигурност. Обединяването на разузнаването пряко преодолява

известна част от фрагментацията на системата. Възлагането на координационни и комуникационни отговорности на същата структура също ще подобри работата в тази посока. Допълването на Съвета по сигурността би трябвало да изиграе същата роля на надведомствено ниво.



Фиг. 10. Модел с обединяване на част от елементите под общо ръководство и с обща информационна мрежа.<sup>39</sup>

Моделът е представен графично на фиг. 10. Червените връзки са еднопосочни – от общата информационна мрежа към стратегическото ниво на управление и Съвета по сигурността. Черните връзки са двупосочни и обхващат два механизма: единият е участието на президента в Съвета по сигурността към МС, а другият – предоставянето и ползването на информация от общата информационна мрежа от страна на структурите в СВС.

В рамките на настоящото изследване беше изготвена анкетна карта, състояща се от 17 въпроса, свързани със същността на дисертационния труд. Към текста са приложени и графики, които показват получените резултати от анкетата. Тя е анонимна и е представена на група експерти, обхващаща професионалната и научната общност в сферата на сигурността. Въпросите в анкетата са структурирани с цел да се получи мнението на експертите в няколко основни направления: оценка на настоящото състояние на координацията и комуникацията в СВС; оценка на приносите на трите предложени модела за усъвършенстване на координацията и комуникацията, както и на

<sup>39</sup> Източник: Авторът.



евентуалните им слабости; сравнителна оценка на трите модела, на приносите им за подобряване на координацията и комуникацията в СВС и за усъвършенстване на работата на СВС; набелязване на основните мерки, които са необходими според експертите за подобряването на координацията и комуникацията в СВС, за да се усъвършенства работата на системата.

Въвеждащите въпроси търсят мнението на групата експерти относно най-важните предизвикателства пред функционирането на СВС, оценка на състоянието на координацията и комуникацията и на нормативната база, която го обуславя. Експертите са открили организационните проблеми, а на следващо място са поставили координационно-комуникационните и кадровите проблеми на системата като основополагащи за недоброто ѝ функциониране. Идентифицирани са също така стратегически и нормативни проблеми на СВС, с което се потвърждават и проблемите на системата, изведени в Първа глава на дисертационния труд. Отговорите на експертите относно състоянието на координацията и комуникацията са концентрирани в средата на скалата – по 30% задоволително и незадоволително, което сочи доста ниска оценка. Същевременно всички отговорили експерти считат, че няма синхрон между нормативните актове в сферата на сигурността. Половината от отговорилите са на мнение, че липсата на синхрон не възпрепятства работата на системата, а останалите – че пречи.

По отношение на оценката на трите предложени модела за подобряване на координацията и комуникацията експертите най-високо оценяват третия модел. Той предвижда обединяване на структури и изграждане на единна информационна мрежа.

*Легенда:*

● Да.	5
● По-скоро да.	11
● По-скоро не.	11
● Не.	1
● Не мога да преценя	2



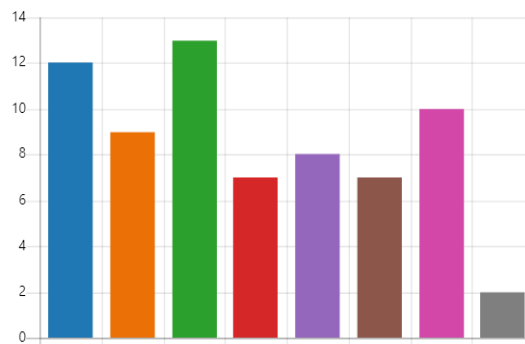
Фиг. 18. Оценка на модела с обединяване на структури и изграждане на единна информационна мрежа за подобряване на координацията и комуникацията.

В оценката от страна на експертите (фиг. 18) 53% считат, че той с голяма вероятност ще подобри координацията и комуникацията, а 40% - че няма да има положителен ефект. Останалите 7% нямат мнение по въпроса.

Приносът на модела за подобряване на работата на системата като цяло (фиг. 19) се счита за най-голям по отношение на подобряване на координацията, ефективно използване на ресурсите и по-добра информираност на стратегическото ниво на управление. В по-малка степен експертите считат, че моделът ще подобри комуникацията и организацията, а в близки стойности са мненията за подобряване на достъпа до информация и концентриране на експертиза.

#### Легенда:

● Подобрена комуникация.	5
● Подобрена координация.	11
● Ефективно използване на ре...	7
● Концентриране на експертиза.	15
● Подобрена организация.	3
● Подобен достъп до информационни масиви	7
● Подобряване информираността на стратегическото ниво на управление на СВС	15
● Други	4



Фиг. 19. Приноси на модела с обединяване на структури и изграждане на единна информационна мрежа за подобряване на работата на СВС.

Евентуалните слабости, които експертите виждат в предложения модел могат да бъдат групирани, както следва:

- Информационни. Голяма част от експертите са на мнение, че създаването на обединена структура и обща информационна мрежа ще постави в риск опазването на класифицираната информация, като виждат мрежата и достъпа до нея по-скоро като опасност, отколкото като възможност. Това донякъде бива обяснено от мнението на друга част от експертите, които считат, че моделът е обречен на неуспех поради принципната нагласа на структурите да не споделят информация помежду си. Тя се обяснява на първо място със защита на източниците на информация.

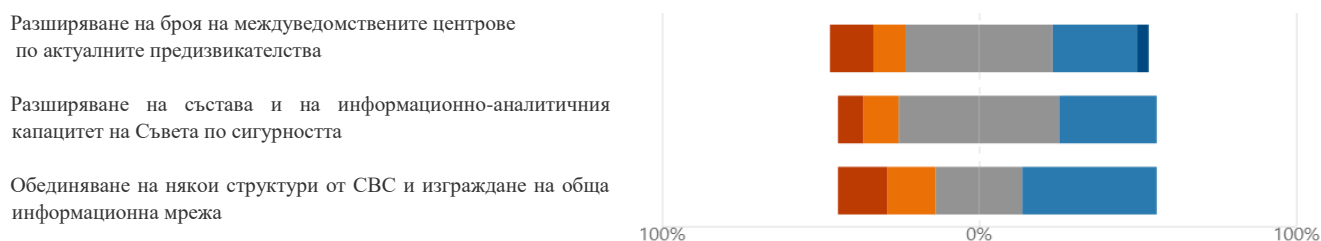
- Стратегически. Не по-малко внимание заслужават мненията, че така на едно място ще бъде концентриран голям властови ресурс, като същевременно това ще влоши условията за публичност и контрол.

- Организационни. На първо място те се свързват с ценността на човешкия ресурс, който експертите считат, че ще бъде изложен на трудно поносими структурни промени. Налице са опасения от раздуване на администрацията, проблеми с управлението на общите ресурси и различните дейности, които да доведат до влошена комуникация в рамките на обединената структура.

Следващите два въпроса, поставени пред експертите, са свързани със сравняването на моделите по приносите им за подобряване на координацията и комуникацията и доколко създават условия за преодоляване на фрагментираността на системата.

*Легенда:*

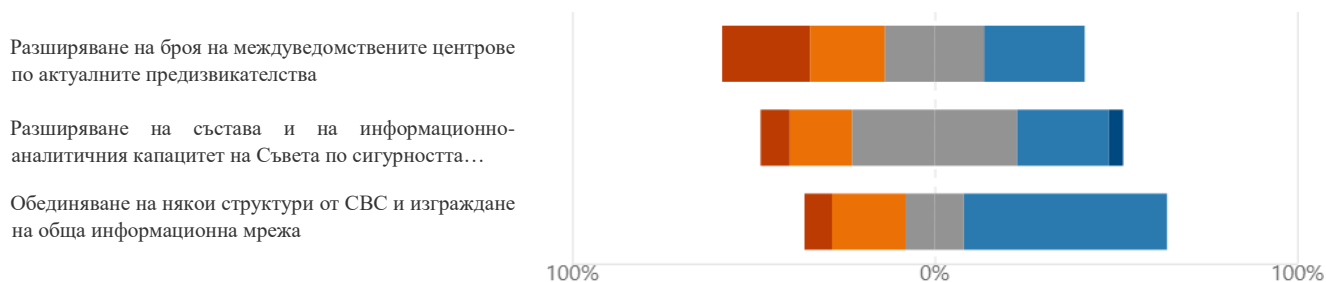
■ Няма такъв принос. ■ В незначителна степен. ■ Донякъде. ■ В значителна степен. ■ Изцяло



Фиг. 20. Принос на моделите за подобряване на координацията и комуникацията.

*Легенда:*

■ Няма такъв принос. ■ В незначителна степен. ■ Долякъде. ■ В значителна степен. ■ Изцяло



Фиг. 21. Принос на моделите за преодоляване на фрагментираността на системата.

Показаните на графиките (фиг. 20 и фиг. 21) резултати, касаещи приноса на всеки един от предложените модели за подобряване на координацията и комуникацията и за преодоляване на фрагментираността на системата, сочат най-голям принос за третия модел.

Последният поставен въпрос търси мнението на експертите относно това какви според тях са най-приоритетните мерки, които трябва да се вземат, за да се подобри координацията и комуникацията и да се усъвършенства работата на системата. В отговорите има еднозначни мнения и доста подробно описани препоръки, които могат да бъдат обобщени в следните групи насоки:

- Нормативни. Малко над 40% от анкетираните експерти директно заявяват необходимостта от законодателни промени. Посоките на тези приоритетни според експертите промени са за преодоляване на фрагментираността на системата, синхронизиране на законодателството в сферата на сигурността, елиминиране на дублирането на функции и правомощия, ясно разграничаване на компетенциите на отделните структури, ясно разписани и общовалидни координационни и комуникационни правила за всички нива и всички предизвикателства.

- Координационни и комуникационни. Те са свързани със създаването на обща информационна мрежа и такива по направления, като достъпът бъде адекватно контролиран; да се осигури обратна връзка при обмена на информация; и други. Цялостната нагласа е, че са необходими промени, включително и предложените в резултат на изследването, които ще допринесат за подобряването на координацията и комуникацията в СВС.

- Кадрови. В една част от препоръките нужните мерки са обобщени като кадрови. Друга част от тях дават конкретни препоръки за необходимото в кадрови план.

- Други. Останалите препоръки са свързани с финансовото и материално обезпечаване на дейността на структурите от СВС, нетолерирането на конкурентни взаимоотношения между тях и на умишленото им противопоставяне, провеждането на структурно-организационна реформа на системата.

### **Изводи и обобщения към Трета глава.**

Получените резултати вследствие на прилагането на изследователските методи в тази глава на дисертационния труд са следните:

▪ Проучването на системите за вътрешна сигурност на Италия и Германия показва аналогична специализация и съответна фрагментираност, която изисква комуникация и координация, посредством които да се реализират общите цели на

системата. Изготвени са обобщени графични модели на двете системи и базисните връзки между елементите им. В рамките на изследователската работа са открити и систематизирани добрите им практики и опит. Направени са изводи относно тяхното функциониране, като са открити най-съществените.

▪ Предложени са три модела за подобряване на координацията и комуникацията в СВС. Първият модел, с надграждане на използвания в СВС понастоящем междуведомствен модел, предвижда обхващането на актуалните предизвикателства с най-висок приоритет в междуведомствени центрове. (Това е и подходът на САЩ, чиято СВС не е застъпена при прилагането на метода бенчмаркинг в настоящото изследване, но който също бе проучен.) По отношение на междуведомствените инструкции е предвидено намаляване броя на инструкциите чрез извеждане на част от разпоредбите им в нормативните актове на структурите или по предизвикателствата.

Вторият предложен модел предвижда разширяване на състава и информационно-аналитичния капацитет на Съвета по сигурността към Министерския съвет. Отсъстващите в случая структури са ДАТО и КПКОНПИ. Втората мярка, предвидена в модела, е увеличаването на информационно-аналитичния капацитет на Съвета чрез създаване към него на информационно-аналитични звена по основните предизвикателства.

Третият предложен модел предвижда две структурно-организационни стъпки. Едната от тях е обединяването на поне две структури (ДАНС и ДАР, ако се следва италианският модел) под общо ръководство и с обща администрация. Другата стъпка е създаването на обща информационна мрежа с по-сложна информация по предизвикателствата.

▪ Последният етап от изследването се състои в експертна оценка на предложените модели за усъвършенстване. Мнението на експертите потвърждава значимостта на състоянието на координацията и комуникацията, на нормативната база, на фрагментираността на системата и организационното ѝ състояние за функционирането на СВС. Наслагването на мнението на експертите за качествата на предложените модели, поотделно и в сравнителен план, и приоритетните според тях мерки извеждат на преден план модела с обединяване на структури и обща информационна мрежа. Очертаните проблеми на системата – организационни, стратегически и нормативни, дават пряко отражение върху координацията и комуникацията и оттам върху цялостната работа на системата. Тази връзка и зависимост бяха идентифицирани и от експертната група. Стремещът за преодоляването им е

поставен като приоритет от анкетираните експерти. Те от своя страна също намират координацията и комуникацията за важен фактор за усъвършенстване функционирането на СВС.

#### **IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Системата за вътрешна сигурност на Република България като обект на настоящия дисертационен труд представлява широко изследователско поле с колкото разнообразна, толкова и специфична тематика. Тя е изградена от множество структури, чиито законови отговорности са свързани с вътрешната сигурност на страната. Спецификата на тяхната дейност поражда многообразието им, което прави осигуряването на координацията и комуникацията между тях толкова съществена за общото представяне на системата. По тази причина дефинираният предмет на изследването – усъвършенстване на функционирането на СВС, е обвързан с подобряването на координацията и комуникацията между структурите, съставляващи системата.

Вследствие на изследователската работа, извършена в рамките на дисертационния труд, са получени следните резултати:

- Изведена е дефиниция на понятието „вътрешна сигурност“;
- Изведена е работна дефиниция за система за вътрешна сигурност, за да бъдат определени структурите, които я съставляват.
- Проучен е мениджмънтът в публичния сектор и управлението на СВС.
- Обобщена е ролята на координацията и комуникацията в публичния сектор и в сигурността.
- Изведено е състоянието на координацията и комуникацията в СВС.
- Обобщени са два способа за реализиране на координацията и комуникацията с СВС, наречени за целите на изследването стандартен и междуведомствен. Стандартният включва междуведомствените инструкции, а междуведомственият – междуведомствените структури по отделни предизвикателства. Те от своя страна са изведени като цялостен модел за осъществяване на координацията и комуникацията, а именно – „междуведомствен модел“. Направени са изводи за това доколко междуведомственият модел осигурява координацията и комуникацията в СВС.
- Изведени са проблемите при функционирането на СВС във връзка с координацията и комуникацията в системата. Изведените проблеми са синтезирани в три групи, а именно стратегически, организационни и нормативни. Идентифицираните

проблеми се потвърждават и от проведеното експертно проучване, представено в Трета глава.

- Проучени и адаптирани са изследователски методи и подходи, които са приложени за целите на изследването. Описани са методите, които са част от дефинираната методология за изследване на СВС на България и които са приложени в процеса на работа по дисертационния труд.

- Проучени и обобщени са добри практики и опит на чужди държави (Германия и Италия).

- В резултат на изследователската работа са изведени три модела, чиято цел е да подобрят координацията и комуникацията в СВС. Първият е на основа функциониращия в момента модел, който за целите на изследването е наречен „междуведомствен модел“. Надграденият междуведомствен модел включва вмъкване в законодателството на текстове от инструкциите, които имат постоянен характер, и създаване на междуведомствени центрове по предизвикателствата с най-висок приоритет. Вторият модел включва надграждането на комуникационния и координационния капацитет на Съвета по сигурността към МС и допълване на състава му с ДАТО и КПКОНПИ. Третият предложен модел включва обединяване на двете разузнавателни агенции в България ДАНС и ДАР под общо ръководство и с обща администрация и създаване на обща информационна мрежа в рамките на СВС, съдържаща по-сложна информация по предизвикателствата. Трите модела са сравнени, като за критерии са използвани трите типа проблеми на СВС, идентифицирани в Първа глава, и степента, в която ги преодоляват.

- Проведено е анкетно проучване сред група експерти от академичната и професионалната общност в сферата на сигурността. Мнението на експертите потвърди идентифицираните в изследването проблеми, като откри и някои допълнителни – основно кадрови и финансови. Оценките на приносите на предложените модели от страна на експертната група отличават модела с обединяване на структури и изграждане на единна информационна мрежа за подобряване на координацията и комуникацията. Същевременно експертите считат, че същият модел в най-голяма степен влияе на функционирането на СВС, като подпомага преодоляването на фрагментираността на системата. Обобщени и изведени са препоръките на експертите относно мерките, които те биха препоръчали да се предприемат за подобряване на координацията и комуникацията и усъвършенстване работата на СВС.

Поставените задачи са изпълнени и целта на изследването е постигната. Предвид поставените в уводната част ограничения е възможна непълнота при представянето на документите, уреждащи координацията и комуникацията в СВС, тъй като са представени единствено явни документи.

Предложените модели, чиито параметри са изведени вследствие на изследователската работа, освен подобряване на координацията и комуникацията ще имат отражение и върху работата на СВС като цяло. Освен от проведеното проучване на научни публикации и нормативни актове това е видно и от проучения чужд опит, където са представени реформирани работещи системи. Не на последно място тезата на изследването се потвърждава освен от цялостното изследване и от резултатите от проведеното експертно проучване.

#### **IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.**

1. Адаптиран е и е използван изследователски инструментариум за анализ на състоянието на системата за вътрешна сигурност и конкретно по отношение на състоянието на координацията и комуникацията в нея, както и за извеждане на насоки за подобряването му.

2. Изведени са проблемите на координацията и комуникацията в рамките на системата за вътрешна сигурност въз основа на анализа на организационното и нормативно състояние на СВС към момента на провеждане на изследването.

3. Изведени са добри практики посредством обособяването им в модели на основата на проучването и анализа на чужд опит в областта на вътрешната сигурност.

4. Предложени и оценени са модели за усъвършенстване на координацията и комуникацията на СВС, посредством които да се подобри функционирането на тази система в Република България.



## **V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.**

1. „Взаимоотношенията медии-сектор за сигурност. Аспекти и значение“, Сборник с доклади от международен научен форум, организиран от катедра „Медии и обществени комуникации“ – „Медийна среда, публична и стратегическа комуникация“, УНСС, 2018 г., стр. 400-406, ISBN 978-619-232-086-7.

2. „Система за защита на вътрешната сигурност на Република България – обоснована необходимост от организационни промени“, Кръгла маса „Управление на институционалната промяна“, УНСС, 2019 г., с. 131-141, ISBN 978-619-232-269-4.

3. „Кратък сравнителен анализ на законодателството на Република България и държавите от англоговорящата общност – Австралия, Великобритания, Нова Зеландия и Канада, относно законното използване на специални разузнавателни средства (СРС)“, научно списание на факултет „Икономика на инфраструктурата“ – УНСС, кн. 14, година 9, август 2020, с. 94-100, ISSN 1314-0930.

4. „Състояние на функционалния интегритет на елементите от системата за вътрешна сигурност на Република България“, Сборник с научни трудове от международна научна конференция “Кризис и конфликти – корелации и предизвикателства“, том 2, НБУ, 2021 г., с. 318-328, ISBN 978-619-7383-23-2.

5. “Methodological Approach for Studying the Functioning of the Homeland Security System of the Republic of Bulgaria”, Сборник с научни трудове от международна научна конференция “10TH International Conference on Application of Information and Communication Technology and Statistics in Economy and Education (ICAICTSEE– 2020)“, UNWE, Sofia, Bulgaria, November 27-28th 2020, с. 268-277, ISSN 2367-7635 (PRINT) ISSN 2367-7643 (ONLINE).

## **VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ.**

Декларирам, че представената във връзка с провеждането на процедура за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ в Университет за национално и световно стопанство дисертация на тема „Усъвършенстване функционирането на системата за вътрешна сигурност на Република България“ е мой труд.

Цитиранията на всички източници на информация, текст, таблици, фигури и други са обозначени според стандартите.

Резултатите и приносите на проведеното дисертационно изследване са оригинални и не са заимствани от изследвания и публикации, в които нямам участие.