



Фондация RiskМонитор

2015

ДЪРЖАВАТА МВР

36

Веселин Методиев

Георги Ангелов

Иванка Иванова

Йово Николов

Рада Смедовска-Тонева

Ралица Илкова

Настоящата публикация се осъществява с подкрепата на
Open Society Foundations.

Изложените в нея мнения и позиции принадлежат единствено на авторите на този материал. Те по никакъв начин не могат да се приемат за израз на мнения и позиции на донорската организация.

ДЪРЖАВАТА МВР

Автори: Веселин Методиев, Георги Ангелов, Иванка Иванова,
Йово Николов, Рада Смедовска-Тонева, Ралица Илкова.

Ръководител на проекта и главен редактор: Стефан Попов

Координатор на проекта и редактор: Юлия Рафаилович

Фондация РискМонитор®

ISBN 978-954-2914-36-5



Фондация **РискМонитор**

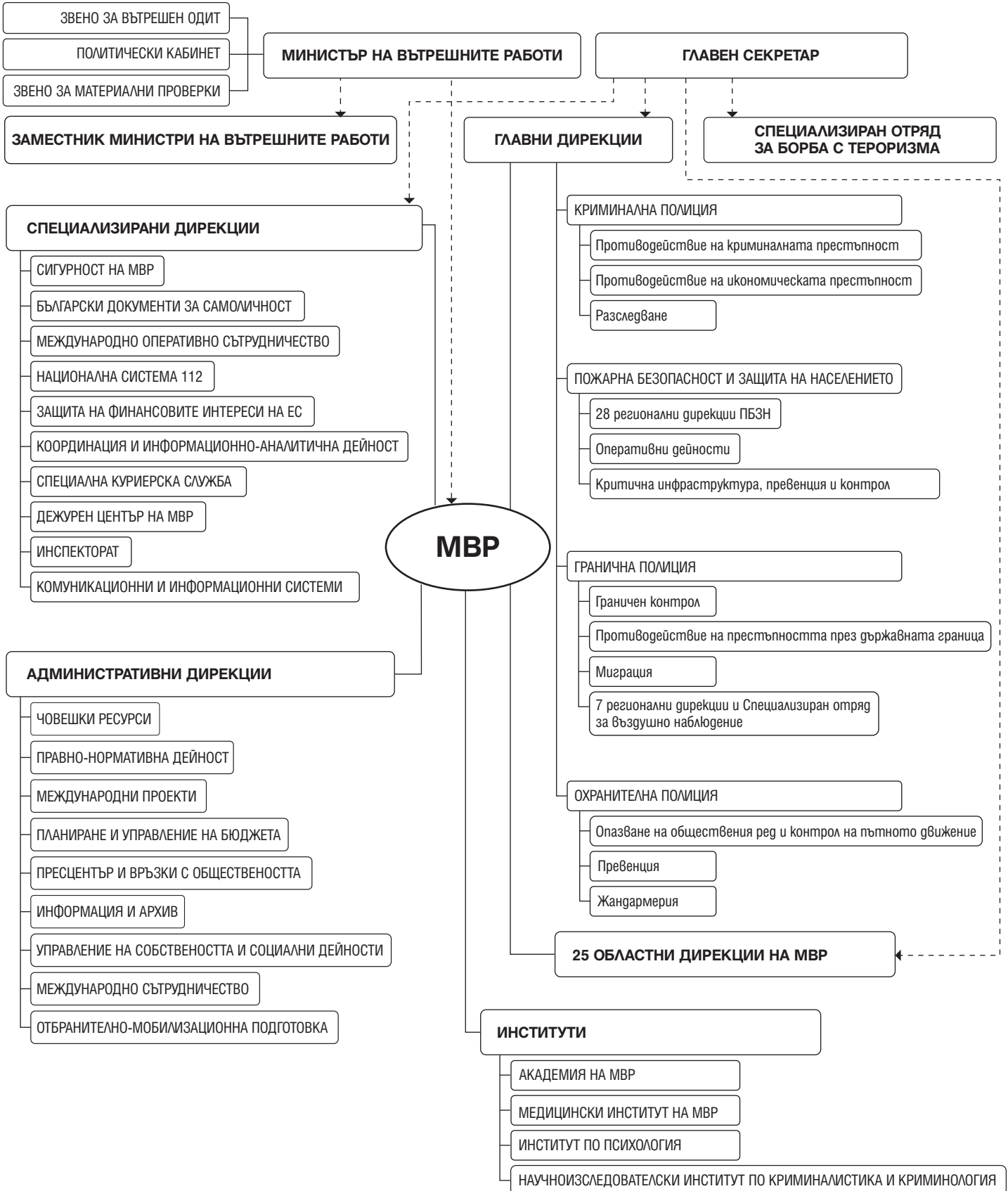
България, София 1000, бул. Цар Освободител 29

ел. поща: riskmonitorinfo@gmail.com

www.riskmonitor.bg

АДМИНИСТРАТИВНА СТРУКТУРА НА МВР	5
УВОД	6
ИЗВОДИ	8
СТРУКТУРА	8
КОНТРОЛ	9
ПУБЛИЧНОСТ	9
БЮДЖЕТ	9
ИСТОРИЯ И СТРУКТУРА НА МВР	10
ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ	10
ДЕЙНОСТИ И СТРУКТУРИ СЛЕД 1990 ГОДИНА	12
МВР ДНЕС	14
ДЪРЖАВА В ДЪРЖАВАТА	14
ОСНОВНИ ФУНКЦИИ	15
ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ	18
АДМИНИСТРАТИВНА СТРУКТУРА	19
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	22
КАК МВР ПОЕМА ДЕСЕТКИ ФУНКЦИИ	25
ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ	31
ОТЧЕТНОСТ НА МВР	32
ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ	33
БЮДЖЕТ НА МВР	39
РАЗСЛЕДВАНЕ	48
ОСОБЕНИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН СТАТУТ НА МВР	53

Административна структура на МВР



Увод

Настоящият доклад представя изследване върху структурата, функциите и общата административна организация на Министерството на вътрешните работи. В него се прави описание и анализ на съществуващото състояние на нещата към края на 2014 и началото на 2015 година. Анализът е направен с цел достигане до оценка за институцията от гледна точка на нейната обща организация и начина, по който тази организация подпомага изпълнението на основните дейности на МВР.

В доклада е предпоставено, че фундаменталната функция, върху която е изградена институцията МВР, е полицейската. Тя от своя страна е свързана с охрана на обществения ред в един широк смисъл. Докладът проследява, анализира и оценява как тази основна функция се разклонява и осъществява в различни административни структури.

Въпреки че попада в жанра на конкретните политики, докладът е повече изследователски, ориентиран е към анализ и критика на съществуващото състояние, а не към предложения за промяна. Необходимост от сериозна реформа на МВР е извод, до който докладът стига. Но основните измерения на такава реформа са предмет на следващ по-кратък доклад. Тук се стига единствено до констатацията, че макар полицейската функция да е основна, административната структура не ѝ дава възможност да се осъществи така и я затруднява. Нещо повече, неконтролираното разрастване на МВР и трупането на функции води до замъгляване на профила на институцията. Това нарастване най-силно се отразява тъкмо на приетата по дефиниция основна полицейска функция.

Предложенията за стратегически параметри на една реформа ще бъдат развити в следващия кратък доклад на базата на критичните оценки на настоящия. Следващият доклад ще бъде подготвен през пролетта на 2015 година. Двата доклада ще представляват единна разработка с два фокуса, критика на настоящия модел и предложение за оптимален модел, който се препоръчва да бъде следван в бъдещи реформи.

По време на подготовката на настоящия доклад в България се проведеха извънредни избори за Народно събрание. Новото правителство разви пътна карта за реформи в МВР и я представи публично на 12 януари 2015 година. Пътната карта не е анализирана в настоящия доклад по две причини. Първо, тя бе представена, когато докладът бе вече готов. Но второ и по-съществено, предложените в нея промени не влияят на изводите

В този анализ. МВР и след приемане на новата пътна карта ще остане гигантска структура с огромен брой функции, които според оценката, дадена тук, не са свойствени за институцията, ангажирана в изпълнение на основната полицейска функция. От гледна точка на този доклад следователно новата пътна карта е необходима бърза първа и може би спешна стъпка, каквато всяко правителство е добре да направи в началото на мандата си. Но тя не очертава онази реформа, която ще доведе до необходимото изчистване на профила на МВР и съществено подобряване на работата му, в крайна сметка до високоефективно изпълнение на първичната за институцията полицейска функция.

Най-голяма стъпка пътната карта на новото ръководство на МВР прави в посока разсекретяване на съществени данни за МВР, отнасящи се до административната организация, човешките ресурси и основанията за настоящите нива на бюджетиране. С представянето на тази информация бе направена нова стъпка по отмяна на напълно ненужно и контрапродуктивно засекретяване на основни административни данни. То започна преди няколко години, но сега вече е по-ясно, по-радикално и става част от идеята за реформа. Въпреки това обаче самата реформа, преценена от гледна точка на този доклад, е недостатъчна. Без сериозна реформа в цялата структура рискът всяко бъдещо управление да злоупотреби със значителния ресурс и власт, концентрирани в МВР, остава висок.

София, януари 2015

Ръководител на проекта: Стефан Попов

Изводи

Структура

- МВР е еkleктично организирано административно тяло. В този си вид то не позволява полицейската функция да се открие като основна.
- Първичната полицейска функция на МВР е затруднена от множеството други дейности, с които е ангажирано Министерството.
- Основната полицейска функция на МВР се изпълнява най-пряко като национална полиция, а съответната служба е централна за МВР.
- Съществена функция на МВР е охраната на границата, която е граница и на ЕС, а отчасти и поради действащите контрабандни канали отпреди 1989 година.
- Нерядко функции на МВР се дублират с тези на други институции. Такъв например е случаят с бежанците.
- Академията и болницата на МВР могат или да се закрият, или да излязат от Министерството.
- Различните институти на МВР не са необходими като звена в Министерството и могат да се изнесат от него.
- Дирекцията Управление на собствеността и социални дейности има нужда от грасична оптимизация.
- Пожарната безопасност не е оправдано да бъде в рамките на МВР и може да премине към общините.
- Дейностите, свързани с бедствия и аварии, са допълнителни за МВР и могат да се изнесат от него и децентрализират.
- Фигурата на главния секретар е спорна: дали да бъде професионална или административна съгласно закона за администрацията.

Контрол

- МВР не представя редовно годишни доклади и отчети за дейността и няма процедура за изготвянето им.
- До момента МВР е публикувало два отчета. Отчетите на отделните служби не са винаги публични.
- Гражданският контрол върху МВР е обективно затруднен, тъй като функциите, задачите и отговорностите на Министерството не са достатъчно изяснени.
- Текущият контрол върху МВР от страна на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред е неразвит и е недостатъчен.
- Върху МВР няма достатъчно ефективен контрол по отношение на зачитането на човешките права и върховенството на закона.

Публичност

- МВР продължава да действа в режим на „секретност“, която не се мисли като извънредност, а като обичайно състояние.
- Много малко от дейностите на МВР има основание да не са открити и публично достъпни и наблюдаеми.

Бюджет

- Администрацията на МВР е двойно по-голяма от разумната, с почти равен брой полицаи и административен персонал.
- Делът на бюджета на МВР от публичните разходи е един от най-големите за Европа и за българско министерство.
- МВР има най-висок бюджетен разход за персонал в държавната администрация. Над 90% от целия бюджет е за персонал.
- Твърде големи средства в МВР се харчат за финансиране на ранно пенсиониране, 20 заплати за пенсиониране, дълги отпуски и др.
- Специалният статут, с който се ползват служителите на МВР, е оправдан и задължителен за полицейските служители.

История и структура на МВР

Веселин Методиев

Възникване и развитие

Министерството възниква с Търновската конституция през 1879 г. Потвърждаването на конституционното изискване се реализира с указа на княз Александър I на 5 юли 1879 г. при съставянето на първото българско правителство.

На 17 юли същата година вече се утвърждава, отново с княжески указ под № 23, и самата структура на Министерството на вътрешните работи. Това е рожденият ген на всички министерства. Определя се и специалното място на главния секретар като ръководител на администрацията и втория човек след министъра. Това се запазва до комунистическия период, когато се появява позицията зам.-министър (първоначално под името помощник-министър, по съветски образец, място за политическо назначение на компартията; позицията главен секретар е особено важна с оглед на историята на МВР, но за това – малко по-подробно от гледна точка на съвременната ситуация).

В МВР се създават 5 отделения: 1. Полицейско-административно; 2. Общинско-градско; 3. Пощенско; 4. Телеграфно и 5. Строително-пътно. Подчертава се, че пощенското и телеграфното скоро ще бъдат обединени. Както като конкретна структура, така и като дейности се вижда, че Вътрешното министерство възниква като сбор от поне 3 съвременни министерства. Вътрешни работи е всичко, което днес виждаме като полицейска работа, администрация, връзка централна – местна власт и различните клонове на модерното понятие инфраструктура. В следващите дни от последвалите назначения се вижда и много важната функция за инспектиране на всички дейности при тяхното реализиране в рамките на цялата страна. Контролната дейност ще е важна за цялата централна изпълнителна власт.

В годините Министерството се разделя с част от тези инфраструктурни въпроси – създават се министерства, ръководещи пътищата, съобщенията. Но постепенно се оформят групи важни „вътрешни работи“ – санитарно дело, здравеопазване. Именно поради тези новости в България се изграждат санитарни връзки, канализационни системи, които не само модернизират страната, но и въвеждат здравни норми, чрез които рязко нараства средната възраст на населението в началото на XX век.

Министерството на вътрешните работи подчертава своята административна функция особено ясно в периода на институционалното съединение след септември 1885 г. Тогава в рамките на половин година княжеството успява да се обедини с провинцията Източна Румелия именно защото министерствата, и най-вече Вътрешното, са развити администрации. Така тези в София са готови да погълнат пловдивската администрация за кратко време и без проблеми.

През 1911 г. по време на функционирането на V Велико народно събрание при последната промяна на Търновската конституция един от най-големите дебати е за състава на изпълнителната власт. Поради факта, че министерствата като брой и наименования са част от текста на Основния закон, разликите във вижданията на левицата и десницата стават обект на разисквания. Левите и центристски партии настояват за разширяване на броя на министерствата. Едно от тези искания е възникването на Министерство на народното здраве. Новите социални виждания в края на XIX и началото на XX в. за такъв тип институции – здравеопазване, социална политика, не подминава и европейска България. Но десницата твърдо отстоява своя възглед за икономии. Така се ражда промяната в наименованието на разглежданото министерство – от МВР то става МВРНЗ, към абревиатурата се прибавя и НЗ – „народно здраве“. Това става обект на градския фолклор, като например: „Кое е това министерство, в което вечер те бият, а сутрин те лекуват?“. Промяната подчертава важността на този ресор за българската мрежа от висши и централни държавни институции.

След 1919 г. в Европа се появяват модните алтернативи на парламентарната демокрация – тоталитарните доктрини. Такава е болшевишката, която намира подслон и в българската политика. Нескрито, в публикуваните си програмни и организационни документи, компартията призовава към терористична дейност. Същевременно в райони на страната, но най-вече в столицата, действат и терористични части на ВМРО – институцията, която наследява българските амбиции за единна в етно-териториално отношение българска държава. Това кара МВР да изгради нова система на противодействие в рамките на полицията – държавна сигурност. Развитието на тази структурна единица е важно главно поради факта, че в годините на установяване на комунистическата диктатура именно тази единица ще стане най-важна и ще подчини на себе си цялата власт в държавата. Основната дейност – полицейската, ще потъне и ще бъде изместена.

Това се вижда най-повърхностно от факта, че през 60-те години на XX век МВР се прекръщава на МВРДС, т.е. към абревиатурата

се прибавя ДС – „гържавна сигурност“, аналогията за съвместимости на вътрешните работи е ясна. Тази дейност има и своите структурни единици – главните управления, развиващи новите за XX век разузнавателна и контраразузнавателна дейности. Тук няма никакъв български принос, а точно копиране на модел, създаден и изграждан в СССР. Това, което България не прави, е липсата на НКВД, т.е. министерство на гържавната сигурност. Има кратък период, отново през 60-те години, когато съществува Комитет за гържавна сигурност, но това е за кратко.

Така МВР фактически съответства на съветското министерство на гържавната сигурност, в което са поместени и някои други дейности на вътрешните работи като полицейската или противопожарната. Последната е функция на общинската власт и като такава и се развива в България, но прекомерната централизация на тоталитарната гържава естествено я поставя в министерство, още повече че пожарната е структура, която може да се използва и в борбата с тълпата.

Както проличава в края на 80-те години, българското МВР е концентрирало цялата репресивна власт, и то на тоталитарна гържава. Обслужването на всички дейности е тайна, което поражда цяла серия стопанско-административна – снабдяване, строителство, конспиративни и явни вили и почивни домове, хранителна дейност и прочее. В МВР може да видим и дейности на всички стопански министерства – хранително-вкусови и инфраструктурни, скрити под секретността. Единствено подобно е Министерството на отбраната, където огромна администрация обслужва действаща армия от стотици хиляди офицери и войници.

Дейности и структури след 1990 година

Превратът през ноември 1989 г. дава тласък на промяна, която е движена от външни фактори. Основен въпрос пред новите управляващи е икономическата катастрофа, а не институционална или дори конституционна промяна. За обществото обаче стопанският въпрос е второстепенен. Премахването на тоталната система на вътрешна сигурност е първият и единствен важен въпрос. Въвеждането на демокрация от само себе си ще реши и материалните въпроси, хората да живеят по-богато – това като че ли беше основната заблуда. Така в дневния ред на обществото темата за Министерството на вътрешните работи бе първостепенна. То има дълголетна история на репресивен орган на партията-гържава, като през годините носи името Министерство на вътрешните работи и

държавна сигурност. Фактически тази институция е символът на комунистическата власт и това е естествено за всяка тоталитарна държава.

Затова атаката бе именно към структурите на прочутото със съкращението КДС ведомство, изградено изцяло по съветския образец на КГБ. В края на 1989 г. и началото на 1990 г. започва първата реорганизация. В няколко съвещания на ръководството на БКП с ръководството на МВР се подчертава тази необходимост. В крайна сметка държавата се сдобива с разузнаване, което е отнесено на подчинение към държавния глава, и контрразузнаване, което остава в рамките на Министерството. Развитието на полицейската институция не е приоритетна задача, както следва да се развива демократична държава. Акцентите са поставени в рамките на секретни институции, призвани в своите наименования да се борят с масови безредици, което отговаря на уличното състояние на засилващ се обществен натиск срещу управляващата компартия.

Кръглата маса от зимата и пролетта на 1990 г. влиза в темата за МВР твърде повърхностно и това е съвсем естествено – кой от опозицията би имал компетенции в тази област? В края на януари 1990 г., скрито от споменатия форум и от обществото, МВР пристъпва към унищожаване на близо 50 % от информацията на ДС, съхранявана в архивите на тази служба и нейните досиета. Това е унищожаване на информационната система, необходима на тоталитарната държава. Къде стои разделението между политически-информационните и криминално-информационните системи е неизяснен въпрос и гнес. Темата е споменавана (досиетата) на Кръглата маса, но така и остава встрани, докато през есента на същата година не възниква специална комисия към Великото народно събрание от 1990/1991 г. Акцентът остава върху политическите досиета, докато въпросът за криминалните такива остава на заден план: Има ли? Колко са? Къде са? Тези въпроси нямат отговор.

Икономическият крах принуждава правителството да извърши сериозни съкращения. Те засягат и МВР. Освободени са от работа хиляди служители – главно оперативни работници от ДС. Точният им брой представлява интерес, но трябва да е плод на самостоятелно проучване в архивите на МВР. Все още споменаваните числа са спекулативни и са свързани с изграждането на мрежа от престъпни структури, която ще изгради защитата и поддръжката на контрабандните канали, преминаващи през територията на България. Тук проучванията също са в своето начало – каква е връзката между тези напуснали служители и останалата част от администрацията на МВР, отговаряща за граници и митници.

В началото на 90-те години на XX в. правителствените промени водят до една съществена структурна промяна, отговаряща на вижданията за развитие на МВР – това е появата на специална служба за борба с престъпността. Тя има различни наименования, може би най-гълголетно е БОП. Най-важната характеристика на тази служба е, че винаги е била извън ареала на властта на полицията. Така, специализирайки части и поставяйки ги директно на подчинение на върха на Министерството, тази служба се оказва в пряка политическа зависимост. През годините МВР отговаря за поне три отделени една от друга дейности – контраразузнаване; полиция; спецслужби за борба с организираната престъпност.

Ръководството на МВР до 1997 г. е уникално в сравнение с останалите министерства. Министърът е ръководител на секретариат – главен секретар и секретари, които de facto са политическо тяло, макар непрестанно да се води дебат за професионализма в управлението на това министерство.

МВР днес

Според закона „Министерството на вътрешните работи е администрация с йерархичен характер и централизъм в управлението, чиято дейност е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, националната сигурност и обществения ред.

Основните елементи на тази администрация са два – йерархичен характер и централизъм. Това показва, че в случая под „администрация“ се разбира по-скоро аналог на военна, а не толкова публично-гражданска. Йерархията е характерна за всяка администрация, но централизъм в управлението в по-свободен език означава, че всяко действие подлежи на възможна санкция от върха на тази администрация, където стои политическото лице министър. А такава власт в ръцете на политиката е твърде опасна за същия този обществен ред, който трябва да бъде охраняван. С това министърът на вътрешните работи става особена фигура в рамките на демократично управление от министърпредседателски тип. Това е било и в известна степен продължава да бъде проблем за всяко мнозинство, излъчило правителство.

Държава в държавата

МВР е „държава в държавата“, която дава на министъра „власт във властта“. Това става ясно от чл. 4, където са описани принципите, въз основа на които Министерството

осъществява своята дейност. Там на трето място отново е „централизъм в организацията и управлението“. В този член се намира и първото обяснение за това какво представлява специалната полицейската работа, която му е възложена: „конспиративност при съчетание на гласни и негласни методи и средства в определените от закон случаи“. Това е разбираемо само доколкото се отнася до спецификата на полицейската работа, но не и изобщо до дейността на цялото министерство. В следващия текст от главата „Принципи“ четем: „Служителите на МВР при изпълнение на служебните си задължения са физически неприкосновени и се ползват с особена закрила на закона“. Ако на мястото на думата служители се постави „полиците“, тази поредба би била тривиална, но в случая „неприкосновени“ и „ползващи се с особена закрила“ са всички работещи в системата на МВР. В този контекст възникват и доста въпроси за това какво се има предвид под система от конспиративност.

„Основни задачи“ е друга глава в специалния закон. Тук под номер 1 е записано „защита на националната сигурност“. Това е може би най-сложното понятие в цялото време на българския посткомунизъм. Би трябвало в допълнителните разпоредби на закона да има дефиниция за него. Още повече че националната сигурност е поле на действие на специална служба – държавна агенция под същото име, която също има свой закон. В текстовете обаче такова обяснение липсва. Вместо това в допълнителните разпоредби има обяснение на понятия от синдикалния характер на закона – напр. професионално образование или дисциплинарно дело; полицейска подготовка или брутно месечно възнаграждение и т.н. Веднага трябва да подчертая, че споровете по закона, включително и към момента (пролетта на 2014 г.), са обикновено от синдикален характер, което се съчетава в последните години с акции от подобно естество, организирани от полицейския синдикат.

Основни функции

Основната функция на МВР е полицейска. Полицията е част от вътрешното министерство от самото начало на неговото създаване. Тя е част от тази администрация, тъй като в нея са заложили дейностите, свързани с изграждането на местното управление – общинските и околийските администрации. Исторически, охраната на сигурността възниква именно в малките общности. За държавата приоритет е армията – институцията за отбрана и нападение в отношенията с останалите страни.

В края на 19 и началото на 20 век полицейските структури в Европа започват да се централизират. Тази тенденция ще обхване

и България. С появата на алтернативите на парламентарната демокрация държавни управления след Първата световна война, тя ще се засили още повече. Покрай това вътрешното разузнаване, което се занимава с предотвратяване на въоръжени акции, започва да се мисли като полицейска функция. Така възниква и държавна сигурност. В навечерието на Втората световна война голяма част от европейските държави, които имат демократични вътрешнополитически уредби, разполагат с охранителна полиция и специални служби, които са ангажирани с предотвратяването на терористична дейност. Тази основа за съществуване на МВР е валидна и днес в 21 век.

Задачите на МВР по контрола и охраната на границата най-много се доближават до полицейската функция на Министерството. Ако България бе страна в средата на територията на Европейския съюз, то тази задача щеше да има едни изражения. Но стоейки на границата на Съюза, задачата придобива първостепенен смисъл. Към това трябва да се добави, че България е посткомунистическа държава, в която контрабандата е била държавна дейност и наследството от това е много тежко. В последните 25 години неведнъж е било констатирано, че страната е с „разпробити“ граници по отношение на контрабандата, и то на твърде скъпата стока наркотици. Споменато бе, че е неясна съдбата на информационната система за граничния контрол и в частност на документи, свързани с проследяването и анулирането или „подкрепянето“ на контрабандата. Досиетата, свързани с контрабандата, никога не са били предмет на обществен разговор. Няма основания да се приеме, че точно тази важна за държавата дейност е останала встрани от тоталитарния контрол. Напротив, по-вероятно е тази информация да е била най-строго пазената тайна.

България има уникално място в определянето на сигурността на ЕС не само защото се намира на границата му. Контрабандните канали, разработвани от Държавна сигурност на комунистическата държава, днес са инструмент на българската мафия. Това поставя големия въпрос като член на Съюза – произвежда ли сигурност за себе си – и оттам за всички – или само създава несигурност за своите партньори. Затова въпросът за мястото на „Гранична полиция“ в МВР трябва да бъде подложен на публичен дебат: именно тази функция може да стане определяща за развитието на структурите на МВР. Както за полицейската дейност, така и за специализираните структури, тяхното изграждане и развитие. Вместо да се изграждат в други места, най-важните и елитни части на МВР могат да се поместят именно в „Гранична полиция“.

МВР притежава още една важна функция и компетентност –

въпросите на миграцията. Възникването на самостоятелна агенция за бежанците бе под външен натиск и с цел да се модернизира администрацията. Но Министерството запазва върховната разпоредителна власт по отношение на чужденците, поискали статут. Отнемането на визи, санкционирането на чужденци като цяло е по-близо до консулските функции на външните министерства. Така в една област българската държава има поне три централни администрации на ниво изпълнителна власт. Вслушването в съветите отвън не би трябвало да води до такава пъстрота на структурни решения, особено в областта на сигурността.

Онова, което е свързано с границата, е в компетентността на МВР, но наред с него къде би следвало да се разделят компетенции между Агенцията за бежанците и споменатите министерства, остава все още неизяснено. Случаят с бежанците от Сирия като че ли за първи път разкри миграционния въпрос пред българското общество и институции. Едва по този повод се заговори за това, че става дума за хора, които са прокудени от военни действия, че те имат нужда от достоен живот в качеството си на бежанци и че искат да останат в страна, чийто стандарт и качество на живот са добри. Нашата държава не отговори адекватно и затова сега (пролетта на 2014), когато европейски държави връщат тези хора обратно в България, ще трябва да се осъзнае необходимостта от полагане на социална загриженост във всички ѝ форми. Това са проблеми, които стоят много встрани от компетентността на едно полицейско министерство.

Най-критикуваната част в работата на МВР е битовата престъпност. Акциите по атака на битовата престъпност със средствата на жангармерията като че ли са доказателство за липсата на яснота и на тази задача. В рамките на борбата с битовата престъпност като че ли изплува нов вариант на работа с една от специалните структури на МВР – жангармерията. Нейната полицейската целесъобразност явно е в процес на намиране на най-добрия вариант.

Една друга основна дейност на МВР е „прегответряване на насилствена промяна на конституционно установения ред в Република България“. Насилствена промяна на обикновен език означава преврат. Как се съотнасят към тази задача разузнаването, което не е към МВР; контраразузнаването, което също не е към МВР; Държавната агенция за технически операции или Министерството на отбраната и обвързаните с него структури? Очевидно и това е наследство от централизираната държавна сигурност. Само този текст от закона показва колко далеч е нормативната и практическа дейност от изясняване на функциите и дейностите на различните държавни институции,

които трябва да осигуряват сигурността на гражданите, демократичното общество и в крайна сметка, държавния ред.

Институционално място на ресора „Бедствия и аварии“ днес е намерено в МВР. Как тази дейност се съотнася с полицейската и пожарникарската работа, е въпрос, който има като че ли ясен отговор. Има необходимост от министерство, което да се занимава с всичко споменато дотук, и то е в пряка връзка със сигурността на гражданите.

Последна по ред, но не по значение, е регулаторната дейност, предоставена на МВР. Всички видове дейности и функции, предадени със закон на това министерство, ако бъдат реализирани от различни частни институции, подлежат на разрешителен режим от него. Още един белег на централизация. И то във време, когато технологиите се развиват с бясна динамика, абсолютно непозната досега. Освен като поредно поле с възможни корупционни следствия, друго като че ли не се решава. Цялото разнообразие от системи за проследяване, подслушване (което вече не е в обсега на МВР), разработване и използване на технически средства и способности за предотвратяване на терористични действия; блокиране с технически средства осъществяването на електронни съобщения; разработване и прилагане на специфични физико-химични методи и средства и извършване на взривно-техническо изследване и оценка на експлозиви или на елементи на взривни устройства попада в списъка с технологическите възможности на съвременната наука. Лицензирането на тези дейности е тема също на специално проучване. Но е сигурно, че такива специалисти държавата е разположила в различни институции не само в МВР, ето защо въпросът за регулацията не е решен от само себе си.

Граждански контрол

На фона на казаното дотук с особена сила стои проблемът за упражняването на граждански контрол върху работата на Министерството. Първата и най-съществена част е парламентарният контрол, втората е разследващата журналистика и не на последно място, аналитичната работа на неправителствени институции. В последните десетина години, главно покрай разкрития на разследващи журналисти за злоупотреби, контролът в парламента постепенно се засилва. Със сигурност обаче може да се каже, че водещ е журналистическият контрол. Тази тема е деликатна, защото твърде често се случва едно журналистическо „разкритие“ да се окаже с ясна политическа насока и в полза на спорещи страни от самата организирана престъпност. Това не омаловажава и

силните и безспорни журналистически разследвания.

Парламентарният контрол съдържа в себе си и тежкия въпрос: какво и колко могат да съобщят на обществото депутатите от това, което научават като класифицирана информация? Тази тема е разговор във всички национални парламенти на Европейския съюз. От една страна е задължението пред избирателите, а от друга, грижа да не се пречи на дейността на институции, чиято работа е секретна. Само депутати с дълголетен демократичен опит са в състояние да отговорят на това предизвикателство. Във ФР Германия например е намерена и форма за възникване на комисии, които се състоят от действащи и бивши депутати и заедно със съдии упражняват този деликатен граждански контрол.

При информирането на обществото за конкретните теми за проверка и контрол остава деликатният въпрос за охраняването на класифицираната информация. В тази посока българският парламентарен контрол е още много назад в изпълнение на своята дейност. Поради популистки причини народните представители имат малки възможности да назначават експерти към своята дейност, а в случая с разследваща дейност това е повече от наложително. В същото време много дълго време липсваше една комисия, която да има контролна власт на целия сектор от институции, свързани с въпросите на сигурността и обществения ред. А това пречи на профилирането на народни представители с повече опит да заемат тази отговорност върху себе си.

Спецификата на парламентарния контрол изисква да се направи важна крачка към промяна. Парламентът не бива да разчита на инициативата на депутатите в рамките на публичния контрол в парламентарната зала всяка седмица. Тук изключително важна роля има контролът, осъществяван от комисиите на парламента. Те трябва да извършват дейност, която се доближава до журналистическото разследване, но вече от позицията на парламентарно разследване. Тук не става дума за анкетните комисии, а за постоянно действащите комисии на Народното събрание.

Административна структура

Основните структурни звена на Министерството са главни дирекции, дирекции. От определянето на главните дирекции проличава и какво е виждането за значимостта на дейностите в Министерството. Главни дирекции са: „Национална полиция“; „Гранична полиция“; „Пожарна безопасност и защита на населението“. От останалите структури може би най-голям

интерес предизвиква дирекцията „Вътрешна сигурност“, която е специализирана в оперативна работа за разкриване на престъпления, извършени от служители на Министерството, т.е. вътрешното полицейско разузнаване. При внимателния прочит на закона и правилника за неговото прилагане остава неясно на кого е подчинена тази дирекция. Ако се следва централизираната логика на устройството, след като не е предоставена на главния секретар, то означава, че неин ръководител е самият министър. Към това задължително трябва да се добави институцията на инспектората, както и специализираната администрация за контрол във връзка с документооборота, наречена СКИАД. Натрупването на множество контролни органи подсказва повече известна мания за секретност, отколкото проверка за ефективност и борба с корупцията, което е безспорно важна задача. Политическата отговорност на министъра към тази борба за българските условия категорично трябва да му даде повече инструменти за нейното провеждане. В действащия закон и правилника за неговото прилагане по-скоро тази дейност е закрепена в заповеди, което не е най-доброто решение.

Политическият кабинет като задължение по Закона за администрацията бе въведен най-късно в МВР. Но дори и неговото съществуване вече повече от десетина години не успява да промени управлението от неговото комунистическо наследство. От една страна са министърът и заместник-министрите, а от друга (не политическа, а професионална) е главният секретар и неговите заместник или заместници. Практиката показва, че смяната на министрите води и до смяна на главния секретар и неговия екип. Или казано другояче – изборите решават и двете ръководства, едното от които се води професионално по неясни, поне за мен, причини. Тази структурна грешка стана особено видна, когато в началото на века масово се знаеше кой е главният секретар, но не и кой е министърът.

Главният секретар на МВР ръководи дейността на главните дирекции и областните дирекции, Специализирания отряд за борба с тероризма и полицейското разследване. От тези му функции се вижда, че това е фактически полицейският началник. Изводите са поне два. Главният секретар трябва да заеме своята функция по Закона за администрацията – ръководител на общата администрация в Министерството, или ще продължава тази двойственост да бъде едновременно политик и професионалист. И второ, ясно става, че водещата професионална фигура в Министерството трябва да е директорът на Главна дирекция „Национална полиция“. Именно той се очертава като водещата професионална фигура, в която следва да се съсредоточи властта и нейните репресивни

функции. Така ще отиде на мястото си и специализираната структура за борба с тероризма.

Дејноста, свързана с борбата с тероризма има със сигурност вътрешен и външен аспект. И ако специален полицейски отряд е естествено необходим, то мощният инструмент, наричан отряд за борба с организираната престъпност, потъна в българската контраразузнавателна служба ДАНС. Кои са аргументите за това, е трудно да се каже. Обратно – защо полицейски отряд за борба с терористични прояви и специална дирекция за борба с организираната престъпност трябва да са част от полицията, може да се аргументира солидно. Кои носи професионалната отговорност за работата на тези специални органи? Това не са министърът и главният секретар. Остава шефът на полицията. Кои е носител на компетентност във висока степен за полицейската работа? Пак ръководителят на тази институция. Полицейска работа ли е борбата с проявите на тероризъм и ударът върху организираната престъпност? Да. Ясно тогава кои трябва да е ръководителят.

Всичко това трябва да се мисли единствено при условие, че разузнавателната и контраразузнавателната служби са информационни институции, които нямат репресивни функции. Може би тук е и големият делител – какво е и какво трябва да бъде структурно МВР. Наследството го държи в състояние и на информационна институция, и на репресивна структура. Полицията е инструмент за налагане на волята на държавата върху тези, които нарушават закона, а специалните служби са средството да бъдат информирани висшите държавни институции за потенциалните заплахи и рискове, които могат да се стоварят върху обществото. В крайна сметка координирането и общото ръководство в една парламентарна република е редно да се съсредоточи във върха на изпълнителната власт – министър-председателя.

В страната има 27 регионални областни дирекции. Те съдържат в себе си функциите и дейностите, характерни за централната администрация. Нямат, разбира се, подразделения на такива структури като специализирания отряд. Но доскоро имаха регионалните дирекции на БОП. Така днес в областния град има три еквивалентни структури, отскоро еманципирани една от друга – областна дирекция на МВР, регионална структура на ДАНС и на БОП, последните две – под обща шапка. Кои на кого е подчинен в областната йерархия, е от особено значение и поради създадените стереотипи, според които полицейската работа е специална и тайнствена. За да бъде пълна снимката, трябва да се поставят до тях и местните ръководители на прокуратурата и съда. Това е гаранция за законност в децентрализирана България. Сегашното положение: за полицейската работа

да носи отговорност регионалният директор на МВР, а за специфичната информационна дейност – ръководителят на местната структура на ДАНС, изглежда най-добре.

Към МВР има и две информационни дирекции – системата за спешни повиквания 112 и куриерска служба, необходима на държавата за специална кореспонденция. Те имат своя живот в различни форми на висшата изпълнителна власт. Бяха към съществуващото известно време Министерство на администрацията и административната реформа и към Министерството на борба с бедствията и аварията. Точното им място може да бъде изяснено, когато има и категорично, и стратегическо решение за управлението на подобен тип нужни на държавата институции. Едно от възможните решения е подчиненост на Министерския съвет, когато към неговия главен секретар бъдат прилагани подобен тип администрации с полифункционална насоченост.

Заклучение

От особено значение за хората е връзката между регионалните структури на МВР и общините, в частност кметската администрация. Тук се натъкваме на познатите несъвършенства на полудецентрализацията. Общините ни в огромната си част „висят“ на държавния бюджет, т.е. нямат никакви възможности за своя дейност в областта на сигурността. Същевременно обезлюдяването на голяма част от тях е нестихващо явление. Законът е дал шанс на министъра да разкрива полицейски управления именно поради тези причини. Но това със сигурност е временно и нестабилно решение. Точно в тази област временните решения да стават постоянни е неправилно и стратегически грешно. Най-напред трябва да се реструктурира местната администрация и след това ще има нужда и от реформа в звената на МВР по общини и области.

Наред с това в полицията в страната има и специални полицейски части, които са под ръководството на регионалните директори. Тяхната дейност може да бъде обект на специално внимание. В какъв план ще бъдат най-ефективни? Елемент от борбата с криминалната, организираната престъпност или и помощници в борбата с тероризма. И дали тяхната география трябва да отговаря на областната, общинската или друг тип регионална логика. Това е решение задължително във връзка с цялостна концепция по темата за административно-териториалната структура и ролята на общините в страната.

По подобен начин трябва да се преформулира работата на още две големи институции в рамките на МВР. Това са пожарната

безопасност и борбата с бедствията и аварията. В предишен мандат политическата целесъобразност бе изградила цяло министерство за тези дейности. А те са във висока степен децентрализираща структура. Необходимостта от методичен и в малка степен административен център е, разбира се, нужна. Но каква по-важна за общината функция от тази да пази населението при огнена или водна опасност. Тази дискусия е слаба за България. На моменти само се отчита, че европейската и американската практика показват нуждата от силни местни структури на пожарна и аварийна безопасност. Във висока степен именно пожарникарите са хората, които се мобилизират не само при пожар, но и при всякакъв друг вид бедствия.

Крайното решение е в пряка зависимост и от техническата модернизация на разглежданите структури. Изграждането на корпуси за бързо реагиране в случаите на бедствия за малка страна като България може да се окаже добро централизиращо решение, но и сигурно доста по-скъпо като първоначална инвестиция. То отговаря като методическо решение на въпроса със спешната помощ в медицината. Но местната пожарна е като емблема на добрата местна власт. При сегашната ситуация в много от малките общини, в които освен друго има много архитектурни паметници на културата, липсват добри решения по пожарна безопасност заради централизацията и факта, че зависят от областния център. В крайна сметка Главна дирекция „Пожарна и аварийна безопасност“ е истинският и равностоен партньор на Главна дирекция „Полиция“ в едно модерно министерство на вътрешните работи.

Доскоро най-високо цененото звено в МВР бе специализираната администрация, свързана с подслушването и проследяването. Острите реакции на Главната прокуратура и лошата практика, в това число прочутият случай с подслушването на ръководителя на митниците, принудиха парламента да изведе от МВР тази институция. Тя също има регионални поделения и от тази гледна точка представлява национална организация. Отделянето ѝ обаче в самостоятелна държавна агенция директно, подчинена на министър-председателя, бе непремерен законодателен ход.

Естествено място на тази служба е в Министерството на правосъдието. Гражданският контрол върху подслушванията и проследяванията показва, че има много голяма близост с функциите на едно модерно правосъдно ведомство, отколкото обособяването в самостоятелна институция. Под контрола на министър, който няма отношение към искането и използването на специални разузнавателни средства, но носи отговорност за силата на законността и правовата държава, ще се получи най-точният образ на тази дейност.

Но най-тежкият въпрос, поставен пред МВР от гледна точка на

неговата структура, е въпросът за видовете администрация. Към днешния момент броят на общата администрация, количеството чиновници, на които се правят многократни опити да се припишат специфични функции, пречи на оптимизацията на състава. Вече престана да бъде тайна броят на служителите и е известно, че съотношението полицаи – чиновници е почти 50 на 50. Свободните места са за сметка на полицията, а претрупаният състав е административен. Това е винаги най-болезнената част на институционалните реформи. Но тук този път не става дума за съкращения в полицейските служби, подредени в своя йерархия, а за твърдо съкращаване на административен персонал както в центъра, така и в регионалните структури. Това ще освободи финансов ресурс за преосмисляне на заплащането на редовите полицаи, както и на техните колеги, поемащи тежките задачи за пресрещане на организирана престъпност и тероризъм.

Министерството на вътрешните работи е централна администрация, която е претрупана. Политическите решения са необходими, за да се очертае ясно защитникът на обществения ред и сигурност – националната полиция. Безспорен помощник за това е службата за борба с бедствия, пожари и аварии. Какъв тип институции за борба с организираната престъпност и тероризма извън полицията е нужен, също е стратегически важно. Сегашната картина, която е плод на поредна политическа конюнктура, със сигурност не е най-добрата. Без минимално политическо усилие за съгласие тези задачи не могат да бъдат решени. Тъй като опитът от досегашната практика на българските правителства и парламенти сочи, че подобни съгласия не се получават, то линията на модернизация трябва да бъде минимална приемственост, отговаряща на идеята за министерство на полицията. Може би това е единствената алтернатива на неслучващото се съгласие по тази тема.

Как МВР поема десетки функции

Йово Николов

До 10 ноември 1989 година под шапката на Министерството са, от една страна, Държавна сигурност, от друга – Народната милиция. Вместо да се преструктурира през годините на прехода, МВР започва да трупа необичайно много допълнителни функции и прибавя към себе си всякакъв вид служби, което го превръща в най-голямата държавна структура в България с непрекъснато увеличаващ се бюджет, а нейните служители се ползват с всевъзможни социални привилегии и екстри при пенсионирането си.

Със Закона за МВР от 16 юли 1991 година в състава на Министерството влизат следните структури:

- Национална служба за сигурност, бивше Второ главно управление на ДС
- Национална полиция, бивша Народна милиция
- Национална служба за противопожарна безопасност
- Гранични войски
- Вътрешни войски
- Централна служба за борба с организираната престъпност, голяма част от бившето Шесто управление на ДС
- Специализиран отряд за борба с тероризма, част от Шесто управление на ДС.

Министър на ведомството е адвокат Христо Данов. Идеята на закона е да се въведе децентрализация на Министерството, за да се избегнат алюзиите с Държавна сигурност. Организацията и дейността на МВР се осъществява при съчетаване на принципите на централизма и децентрализма.

Този закон е първият устройствен за МВР, който изисква за всяка отделна служба да бъде приет отделен закон. Нещо, което се случва в следващите 5 години. Последният закон, който регламентира работата на ЦСБОП, е приет през 1995 година.

Според този първи закон Министерството се управлява от министър – политическа фигура, главен секретар и секретари, които не са политически фигури, а професионални. Това

трябваше да внуши на обществото, че МВР се ръководи от професионалисти и няма да се използва за политически разправи и реваншизъм, защото секретарите трябваше да имат задължително стаж от поне 5 години в системата на МВР.

Към МВР се създават оперативно-технически служби, които чрез специални разузнавателни средства подпомагат органите на Министерството и другите служби за сигурност в страната при изпълнение на възложените им функции. Условието и редът за тяхното използване се определят със закон. Всъщност това бяха техническите служби, които работеха преди за Държавна сигурност. Създадена е и ревизионна служба, която контролира финансовия режим и опазването на имуществото на МВР. В този закон е регламентирана и дейността на МТОСО – службата за материално-техническо и социално осигуряване. Тази служба организира медицинското обслужване и другите социални и културни дейности за личния състав.

В раздел VIII на закона „Данов” е регламентирана дейността на научноприложни институти и учебни заведения при МВР. Още тук е регламентирана и взаимната обвързаност между властите, като е търсен необходимият баланс – в чл. 49 е указано, че „Директорите на национални служби се назначават от президента на републиката по предложение на МС”.

С този закон се отменя Указ № 1670, който регламентира дейността на ДС, народната милиция става национална полиция, централното управление на противопожарната охрана става Централна служба за противопожарна охрана, Висшата специална школа „Георги Димитров” става Висш институт за подготовка на офицери и за научноизследователска дейност – ВИПОНД, сега Академия на МВР.

На 28 декември 1993 година е приет Устройственият закон на Националната полиция, който урежда правата и задълженията на тази институция. Законът за Национална служба „Сигурност“ е приет на 17 юни 1994 година. В него са формулирани задачите и функциите на НСС – тя е специализирана контраразузнавателна служба на МВР за защита на сигурността и конституционно установената държавна власт в Република България срещу насилствена промяна. В този закон е регламентирано и пресичането на дейността с ЦСБОП, довело до редица проблеми, които десетилетие по-късно ще рефлектират върху работата на МВР. Според чл. 11 НСС осъществява наблюдения и контрол на лица и обекти свързани с: международни терористични организации, незаконна търговия с оръжие, наркотици и други общоопасни средства, незаконно финансиране и укриване на доходи, с които дейности се застрашава сигурността на страната”.

В Закона за противопожарната дейност от 1979 година пише, че органите и поделенията на общата противопожарна охрана са в системата на Министерството на вътрешните работи. Законът е променян през 1991 година, но мястото на пожарната остава непроменено.

На 1 август 1995 година е приет и Законът за Централната служба за борба с организираната престъпност.

На 19 декември 1997 година е приет новият закон за МВР, който по същество не променя устройството, функциите и задачите на Министерството. Но променя управлението на системата и преразпределението на задачите.

Необходимостта от промяна на Устройствения закон за МВР е подчертавана от всички министри след Христо Данов. Децентрализацията, която адвокатът заложи във Вътрешното министерство, доведе до неефективно управление на службите, губиране на дейности и отговорности и разнородност, предизвикан от корупция и лични интереси. Регионалните директори, които са наместници на министъра по места, се оказаха с ранг на прости полицейски началници. Защото по силата на тогава действащия закон местните директори на служби „Сигурност” и „Борба с организираната престъпност” се подчиняваха пряко на София. Така се създаваше пълен хаос в областните градове и регионалните дирекции на МВР.

Законът за МВР от 1997 г. отменя 5 други закона, които регламентират работата на МВР и неговите служби – стария устройствен закон на Вътрешното министерство, законите за Националната служба за сигурност (НСС), Централната служба за борба с организираната престъпност (ЦСБОП), Националната полиция и Националната служба за противопожарна охрана.

Така цялата власт пряко се концентрира в министъра.

Според новия закон Гранични и Вътрешни войски се прекръстват съответно на Гранична полиция и Жангармерия, дефинират се правомощията на полицията и информационната дейност на МВР.

С новия закон бяха отнети полицейските функции на НСС и тя се превръща в чисто информационна служба. А контролът на гранично-пропускателните пунктове премина върху Гранична полиция. През ноември 2003 година с промяна в Закона за МВР е създадена и Дирекция „Миграция”, която започва да функционира през февруари 2004 година. Създадени са 28 регионални звена на Дирекцията в цялата страна.

На 11 ноември 2009 г. Народното събрание приема промените в Закона за МВР, чрез които Главна дирекция „Гражданска защита”

става национална специализирана структура на МВР.

В мотивите към проектозакона за промяна на Закона за МВР няма заявено обяснение защо се налага преминаването на „Гражданска защита“ към МВР, освен че според структурата на новия Министерски съвет се закрива Министерството на извънредните ситуации.

Със същия законодателен акт дирекциите „Миграция“ и „Български документи за самоличност“ стават самостоятелни и се отделят от Главна дирекция „Охранителна полиция“. Мотивите за тази промяна са, че двете дирекции нямат отношение към охранителната дейност на полицията. Това са „служби за административен контрол върху българските граждани чрез системата на българските документи за самоличност и върху чужденците в Република България чрез регулиране на миграционните процеси. По този начин тези две функции се извеждат като самостоятелни, като така се отговаря най-адекватно на изискванията на Европейския съюз за разграничаване на тези административни функции от функциите по опазване на обществения ред“, се казва в мотивите към проектозакона.

В същото време Държавната агенция за бежанците е на пряко подчинение на Министерския съвет, тя има свои териториални подразделения и в нея работят 133 служители, като функциите почти се припокриват с тези на Дирекция „Миграция“ в МВР.

Главна дирекция „Гражданска защита“ при МВР на Република България е закрита на 1 януари 2011 г. съгласно поредните изменения в Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи, обнародван в „Държавен вестник“ — бр. 88 от 9 ноември 2010 г. Според него Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“ се преименува на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“, като „поема функциите“ на закритата Главна дирекция „Гражданска защита“. Идеята е да се спестят ресурси и дублиране на функции. Ето какво казват вносителите на промяната в парламента: „Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“ и Главна дирекция „Гражданска защита“ се интегрират в Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГДПБЗН). С тази промяна в ЗМВР се премахва дублирането на отделни функции между двете главни дирекции. Редуцира се администрацията и се постига значително подобряване на организацията на работа чрез оптимизиране на времето за реакция на новата структура. Това ще доведе до намаляване на разходите при извънредни ситуации както по отношение на ангажираната техника, така и по отношение на човешките ресурси“.

С промяна на Закона за Национална система 112 и Закона за МВР през декември 2009 година се създава Дирекция „Национална система 112“, която също се влива в МВР.

С промяна в Закона за МВР през 2012 година се създава АФКОС – Дирекция „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз“, която се явява контактна точка на ОЛАФ в България.

През април 2008 година беше приет Законът за Държавна агенция „Национална сигурност“, която обедини Национална служба „Сигурност“, като я извади от структурата на МВР, Военното контраразузнаване и Агенцията за финансово разузнаване, която към онзи етап беше към Министерството на финансите. Целта на тази нова структура отново не беше дълбоко осъзнатата необходимост от разделяне на разузнавателните дейности от службите за вътрешен ред, а политически опит за нагмощие в управляващата тогава тройна коалиция и по-конкретно в Българската социалистическа партия. От своята трансформация от Второ главно управление на ДС до вливането си в ДАНС, а и след това НСС винаги е била генератор на скандали, както и използвана за политически рекет и икономически облаги. Заради силните вътрешнопартийни конфликти тогавашният премиер Сергей Станишев катализира приемането на закон за ДАНС, а тогавашният вътрешен министър Михаил Миков не се възпротиви срещу тази промяна.

Тези обстоятелства силно рефлектираха в по-нататъшната дейност на агенцията и в разразилите се скандали за политическа употреба на ДАНС. Трябва да се отбележи, че това е първото отделяне на структура от МВР след 10 ноември 1989 година. До този момент Министерството само е добавяло към себе си структури и функции. Второто подобно отделяне на дирекция е през юни 2013 година, когато с промяна в законите за МВР и ДАНС Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ беше изпратена в ДАНС.

Причината за това отделяне отново не беше осмислена реформа във Вътрешното министерство, а опит за предаване на повече функции, в случая полицейски, на ДАНС, за да се получи суперслужба, която да бъде използвана от задкулисието за частни икономически цели. Видно от резултатите, въпреки изключителните правомощия и доброто заплащане, които получи тази служба, ДАНС остава служба от алгебричен сбор на отделни такива, която не може да развие потенциал.

От август 2013 година от МВР излизат и дирекциите за технически мероприятия – подслушване и проследяване. Те се превръщат в самостоятелна Държавна агенция „Технически операции“, специализиран орган към Министерския съвет. Това

става чрез промяна на Закона за специалните разузнавателни средства.

Въпреки това разделение в последното правителство вътрешният министър контролираше и тези агенции, тъй като той беше и вицепремиер, в чиито правомощия са координацията и контролът на службите за сигурност.

През всички години на прехода от 1990 година вместо да се освобождава от несвойствени функции, МВР, с изключение на описания по-горе случай, се натоварва с още и още, което го превърна в гигантски и трудно управляем мастодонт. Това е може би най-тежката административна структура в българската държава, чиито бюджет всяка година става все по-голям и все по-голям.

Парламентарен контрол

Рада Смедовска-Тонева

Тази глава проследява парламентарните механизми за контрол на дейността на МВР.

В България гражданският контрол е най-характерната си проява, а именно контрол от страна на гражданското общество – сдруженията на гражданите и НПО, все още не е развит. Не се упражнява и пряк граждански контрол от страна на гражданите над централните и териториални структури на МВР в работата им по противодействието на престъпността и охраната на обществения ред. Централизираният модел на управление на МВР възпрепятства значително упражняването на ефективен граждански контрол. Вследствие на това не се изготвят отчети на териториалните полицейски структури пред гражданите за осигуряването на реда на отделните територии, не са добре развити формите за пряк избор от страна на гражданите на ръководителите на териториалните полицейските структурни звена, не се приемат бюджетите на същите от общинските съвети.

Темата за парламентарния контрол рядко се обсъжда и може да се каже, че е един от сполучливо избягваните въпроси. Проблемът за ефективността на надзорните функции на парламента не винаги получава ясна дефиниция и еднозначен отговор и като цяло липсва желание от страна на изпълнителната и законодателната власт да посочат истинските причини за недостатъците на парламентарните инструменти за контрол над МВР.

Парламентарният контрол над дейността на МВР се осъществява под две форми. От една страна, съществува редовният седмичен контрол, в рамките на който посредством актуални въпроси и питання Народното събрание осъществява контрол върху изпълнителната власт. От друга, постоянните комисии към парламента също изпълняват контролни функции. За МВР отговорната комисия е Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред.

Прилагането на процедурите и инструментите за парламентарния контрол над дейността на МВР по време на последните няколко парламента обособяват следните проблеми:

- Прави впечатление, че темата за парламентарния контрол се отбягва и не се обсъжда достатъчно.

- Не се дефинират ясно структурните проблеми на парламентарните процедури за контрол.
- Механизмите за парламентарен контрол се упражняват формално.
- Недостатъчен експертен капацитет – прокрагва се идеята, че депутатите не винаги са достатъчно добре запознати с проблемите на МВР.

От гледна точка на съвременното състояние на парламентарния контрол следните въпроси трябва в бъдеще да намерят решение:

- Засилване на текущия контрол върху МВР от страна на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред в духа на добрите парламентарни практики
- Институционализиране на процедура за изготвяне и представяне на годишен отчетен доклад на МВР
- Създаване на правила за обсъждане и приемане на отчетните доклади на МВР от страна на Комисията за вътрешна сигурност и обществен ред
- Фокусиране на контрола върху професионални въпроси, пряко свързани с проблемите на МВР
- Съсредоточаване на контрола върху следните аспекти:
 - а) ефективност и ефикасност на дейността на МВР по отношение на зачитане на върховенството на закона и правозащитните стандарти в неговата дейност; б) повишаване на прозрачността и ефективността на бюджетните разходи на Министерството
- Създаване на ритмичност в отчитането на МВР посредством годишните доклади за дейността на ведомството.

Отчетност на МВР

До 2007 г. МВР е едно от министерствата, които предоставят оскъдна информация за своята дейност, и отчетността е изключително слаба. През 2007 г. министър Румен Петков изнася отчет за първите две години от неговото управление на ведомството. През 2009 г. е публикуван и отчет за първите 100 дни от правителството на тройната коалиция. През 2012 г. е изнесен публичен доклад, който обхваща периода от 2009 до 2012 г. Документите обаче „не следват стандартно зададена форма и не позволяват сравнение на осъществения напредък по предварително зададени критерии”¹. През 2010 г. за първи

¹ Въпросите се отправят чрез председателя на Народното събрание в писмена форма най-

път се съобщава общата щатна численост на МВР (54 066). В следващите години щатната численост намалява (през 2012 г. е сведена до 55 170).

От 2009 г. насам Министерството постепенно започва да следва политика на откритост и диалогичност по отношение на реформите, свързани с неговата дейност. Голяма част от законодателните промени и стратегическите документи минава през предварително обществено обсъждане с неправителствения сектор (напр. Стандартът „абсолютна необходимост“ при използването на оръжие, физическа сила и помощни средства от полицейските органи). От 2010 г. МВР започва да води сравнително регулярна отчетност както по отношение на дейността си по същество, така и финансова отчетност. Годишните отчети съчетават предоставяне на данни относно изпълнението на отделните политики и програми, както и съответните разходи по тях. Това донякъде се дължи на факта, че от 2007 г. министерствата са задължени да изготвят т.нар. програмни бюджети – публични документи, в които ведомствата описват своята политика, стратегически цели, оперативни цели, програми. Отделно от това включват и показатели за изпълнение, чрез които може да се оцени доколко са постигнати поставените цели. В сравнение с предишни години публично достъпната информация, която МВР предоставя, позволява да се анализират основните проблеми, приоритетите на ведомството, както и средствата за тяхната реализация.

Парламентарен контрол

(а) Реговен парламентарен контрол

Съгласно чл. 89, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, народните представители отправят до министър-председателя, заместник министър-председател или до министър въпроси от актуален характер, които представляват обществен интерес и са в техния ресор на управление или засягат дейността на ръководената от тях администрация.²

По време на самия парламентарен контрол народните представители могат да отправят питання до министър-председателя, заместник министър-председател или до

късно 48 часа преди началото на заседанието, на което министрите следва да отговорят. Отговорът може да бъде уснен или писмен. Отговорът е писмен, когато народният представител е изразил изрично писмено желание за това или когато се поставя въпрос, засягащ лични права или интереси.

² Чл. 92, ал. 1. и 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. На питаннята се отговаря задължително в срок до 14 дни от регистрирането им. Отговорът може да бъде уснен или писмен.

министър, които се отнасят до основни страни от дейността на министър-председателя, заместник министър-председателя, отделните министри или на администрацията, за която те отговарят.³ От началото на 42-рото народно събрание до март включително има регистрирани 10 питання, отправени до министъра на вътрешните работи, като първото от тях е регистрирано едва през ноември.⁴ На фона на останалите МВР не е често обект на питання.

За последната една година тематичният обхват на питаннята е разнообразен и не винаги съсредоточен върху стратегически въпроси и политики, свързани с дейността на Министерството.⁵ В предишния парламент бяха направени опити за осъществяване на контрол при съмнения за нарушаване на човешките права от органите на полицията. Освен това 42-рото народно събрание беше инициатор на вота на недоверие за провал в политиката за вътрешна сигурност и обществен ред. Оценка на неправителствени организации, осъществявали наблюдение върху парламентарния контрол, отчита, че редовният петъчен парламентарен контрол е повече формалност, отколкото „механизъм за прозрачност и отчетност на властта. Често контролът е сведен до ненужна формалност, а самите отговори на министрите съдържат повече бюрократичен формализъм, отколкото осъзната политическа отговорност и визия за съответната политика”.

(б) Комисия по вътрешна сигурност

Парламентарният контрол върху МВР е заложен в ръцете на Комисията за вътрешна сигурност и обществен ред, която упражнява текущ контрол върху ведомството. Статутът ѝ на постоянна комисия налага провеждането на редовни и извънредни заседания, т.е. съществува законоустановено изискване за периодичност на контрола. Съгласно вътрешните ѝ правила, нейните заседания са закрити. По решение на Комисията отделни заседания могат да бъдат открити. При провеждане на съвместни заседания с други парламентарни комисии се прилага принципът на закрити заседания, освен ако председателят на Комисията и председателите на другите участващи комисии, чиито заседания по правило не са закрити, не решат друго.

Комисията се състои от 20 народни представители, както

3 Ноември – 4, декември – 1, януари – 1, февруари – 1, март – 2.

4 Регистрираните питання са относно следното: кризата със сирийските бежанци; разпространяващата се битова престъпност; връщане на суми, изплатени на гранични полицаи, командировани в Елхово; овладяване на престъпността в област Враца; изкупуване на български села от канадски гражданин; идеята за създаване на разузнавателен борд към МС; политиката за назначаване и карьерно развитие на служители в МВР; увеличаване на броя на жертвите по пътищата за първото тримесечие на 2014 г.

5 Въстъпителен мониторингов доклад за състоянието на парламентарната дейност. Институт за модерна политика, май 2013 г., <http://www.modernpolitics.org/?p=3621>

повечето от постоянните комисии в парламента. Според експерти обаче експертният ѝ капацитет е недостатъчен, тъй като в състава ѝ влизат не повече от двама-трима депутати, които притежават достатъчни знания за упражняване на контролни функции и имат наблюдения върху дейността на МВР. Натовареността на Комисията също възпрепятства работата ѝ по отношение на нейните надзорни правомощия. Вътрешната комисия е една от най-натоварените откъм политически проблеми, една от най-политизираните. Практиката показва, че върху нея се упражнява натиск и лесно може да бъде заобиколена – например в един от предишните парламенти Комисията за вътрешна сигурност и обществен ред изисква от МВР да ѝ бъде предоставено т.нар. дело „Лиана“. Вътрешното ведомство не предприема никакви действия, вследствие на което Комисията отказва да гледа бюджета на Министерството. В крайна сметка бюджетът на МВР е прехвърлен за обсъждане и одобрен от Комисията по правни въпроси.

Основните инструменти, чрез които Комисията за вътрешна сигурност и обществен ред осъществява парламентарния контрол върху МВР, са отчетните доклади на ведомството, неговият бюджет и изслушванията на ръководството на Министерството. Липсата на ритмичност в отчетността на МВР е пречка за пълноценното осъществяване на контролните функции от страна на народните представители. Въпреки че през последните години се наблюдава промяна в подаваната от Министерството публична информация, отсъствието на институционализирана процедура за изготвяне на годишни доклади от страна на МВР демотивира парламента. С цел повишаване на ефективността на парламентарния контрол е необходимо да се изработят и регламентират ред и процедура за изготвяне на годишен отчетен доклад на Министерството, както и за неговото обсъждане от ресорната комисия. Нужно е също така и самата Комисия за вътрешна сигурност и обществен ред да взема съответното решение, свързано с отчетния доклад на МВР, както и да изработва доклад по отчета на контролираното министерство.

(в) Контрол чрез изслушвания на ръководството

Дефицитите в работата на Вътрешната комисия рядко се обсъждат. Доколкото може да бъде формулиран структурен проблем, той се изразява в следното: на този етап изискваната от постоянната комисия информация, свързана с дейността на МВР, ѝ се предоставя в суров и необработен вид. Вследствие на това голяма част от дейността и капацитета на Комисията се поглъща от необходимостта от обработване и структуриране на подадената от ведомството информация. За преодоляването

на този недостатък е необходимо контролът да е насочен по-скоро към политическите лица, от които да се изисква предоставянето на Комисията на вече обработени данни. Това ще спести обработването на информацията от експертите към Комисията и ще допринесе за оптимизиране процеса на работа.

Според чл. 26 от Правилника на НС „В последния до един час и половина от заседанията на постоянните комисиии, всяка първа сряда или четвъртък на месеца, ресорните министри се явяват пред съответните комисиии и отговарят на актуални устни въпроси, отправени от членове на комисиите на самото заседание. Отправените въпроси следва да се отнасят до конкретни политики и не могат да съдържат искания за предоставяне на подробни числови данни”.

За периода от юни 2013 до март 2014 Комисията в 42-рото народно събрание е провела 6 изслушвания на министъра на вътрешните работи съгласно правилника на парламента. Отделно от това има и едно изслушване на политическото и професионалното ръководство на МВР и още едно на главния секретар и зам.-министъра на вътрешните работи по повод случая в Лясковец. Практиката показва, че контролът не е регулярен. Допълнително затруднява и фактът, че самото министерство не се отчита системно, а появата на ритмичност в изработването на доклади от страна на МВР не се насърчава от народните представители.

(г) Контрол през бюджета

Парламентът системно пропуска възможността да повиши прозрачността и отчетността в разходването на бюджетните средства, които се използват от МВР и службите за сигурност. Според депутати в предишни парламенти контролът върху бюджета на МВР често пъти е бил невъзможен поради факта, че Министерството никога не е давало бюджетната си рамка по пера, така че народните представители да могат да узнаят и преценят къде и за какво отиват средствата за вътрешната сигурност. Експерти споделят, че в случаите, в които се предоставя информация за разходите на МВР, тя никога не е достатъчна, за да се осъществи проверка за разумното и целесъобразно изразходване на средства.

Неефективността на парламентарния контрол върху бюджета се потвърждава и от образувалите се скандали около частните гарения за нуждите на полицията. През 2011 г. например се разбра, че Министерството е получавало пари от големи и малки компании, банки и застрахователни дружества, съдилища

и прокуратури, общински съветници, почетни консули (сред гарителите има и разследвани и осъждани). В своите редовни мониторингови доклади ЕК разкритикува тази нерегламентирана практика, посочвайки риска от възникване на корупционни дейности и опорочаване независимостта на полицейските разследвания. В средата на 2013 г. заповед на министъра на вътрешните работи забранява този вид гарения.⁶

Трудности в осъществяването на парламентарен контрол се срещат и по отношение на друг въпрос – бюджета и изразходването на средства за СРС, който е разположен в други по-обща бюджетни пера (като например „оперативно-техническо осигуряване“), а не е обособен в собствена бюджетна линия. Поради това оценките на редица независими експерти и на депутати от постоянните комисии, които осъществяват парламентарен контрол върху МВР и ДАНС, се различават съществено от данните, предоставени от самото ведомство. Тази липса на прозрачност за бюджетните разходи често пъти позволява на МВР (както и на службите за сигурност) да спекулират с обема на финансирането на подобни дейности.

До средата на миналата година техническата служба, отговорна за използването на СРС, е в структурата на МВР. С изменение на Закона за специалните разузнавателни средства (СРС) през 2013 г. е създадена Държавна агенция „Технически операции“, която е извън ведомството и е пряко подчинена на Министерския съвет. Преструктурирането е като цяло положително възприето от политическата и експертна общност. Паралелно с това се изменят и структурите, които осъществяват контрол върху СРС. В предишния парламент отговорният орган е постоянна подкомисия към Комисията по правните въпроси, която се състои от петима представители, избрани на паритетен принцип. Предвидено е да се подпомага от експертен състав от 15 служители, но за периода на нейното функциониране са назначени само 2-ма експерти, което прави състава ѝ откъм човешки ресурси и експертен капацитет крайно недостатъчен. Въпреки това Комисията е една от най-активните – през 2011 г. излиза с обобщен доклад за употребата на СРС, в който се посочват данни и изводи за злоупотреби на МВР и службите по прилагането на СРС и наличие на предпоставки за използване на информация, придобита от СРС, за политически цели.

Към момента за контрол на процеса на искане, разрешаване и прилагане на СРС е възстановено Националното бюро за контрол на СРС, което съществуваше през 2009 г., но бе закрито с идването на власт на ГЕРБ. Бюрото представлява независим държавен орган със собствена администрация. Съставът

⁶ Чл. 6, ал. 1 от Вътрешните правила за работата на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред.

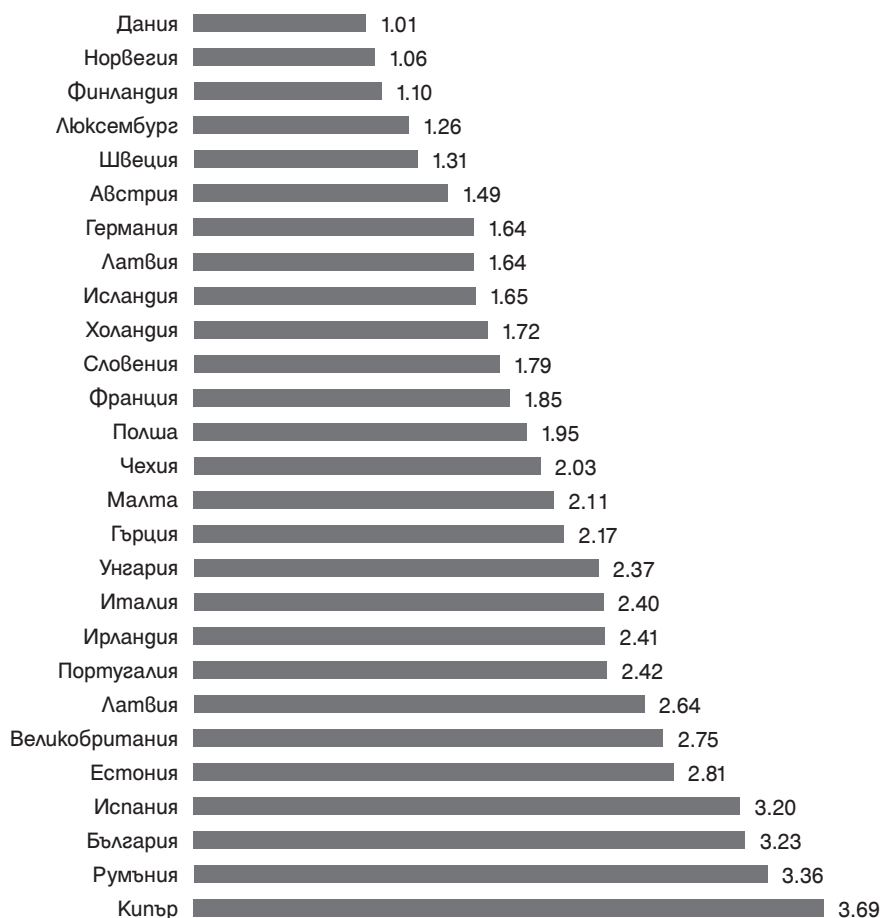
му включва председател с двама заместници и двама редови членове – всички с 5-годишен мандат. Всички предложения за петте поста са проверявани от ДАНС за съвместимост. Кандидатурите за членове на Бюрото се разглеждат от новата постоянна комисия за контрол на службите, която организира и тяхното изслушване. Ръководството на Бюрото също се гласува от парламента. Петимата членове осъществяват „наблюдение на процедурите по разрешаване, прилагане и използване на СРС, спазване на принципа на финансова обвързаност, съхраняването и унищожаването на информацията, получената чрез СРС, както и за защита на правата и свободите на гражданите срещу незаконосъобразното използване на СРС”. То трябва да изготвя всяка година доклад за дейността си, който до 31 май трябва да бъде внесен в парламента. В него ще се съдържат данни за разрешенията, прилагането, съхраняването и унищожаването на СРС. Членовете му ще извършват проверки и ще дават „задължителни указания, свързани с подобряване режима на използване и прилагане на специални разузнавателни средства, както и за съхраняване и унищожаване на придобитата чрез тях информация”. При установени нарушения Бюрото е задължено да сезира прокуратурата.

Бюджет на МВР

Георги Ангелов

Въпреки липсата на финансови ресурси в резултат на кризата и ниските темпове на икономически растеж България остава сред лидерите по дял на разходите за полицията в държавния бюджет. Според най-новите данни на Евростат България е на трето място в Европейския съюз по най-голям дял на полицейските разходи (след Кипър и Румъния). Това не е всичко, тъй като Евростат отчита, че България има и най-голям дял на разходите за противопожарна защита (също в бюджета на МВР), както и най-голям дял на разходи за изследвания (вероятно тук се включват институтите на МВР и академията на МВР), а в допълнение има и значителен дял на „други разходи“ за обществен ред и сигурност (където вероятно е отчетена и ДАНС).

Графика 1: Разходи за полиция като дял от общите бюджетни разходи, 2012 г.

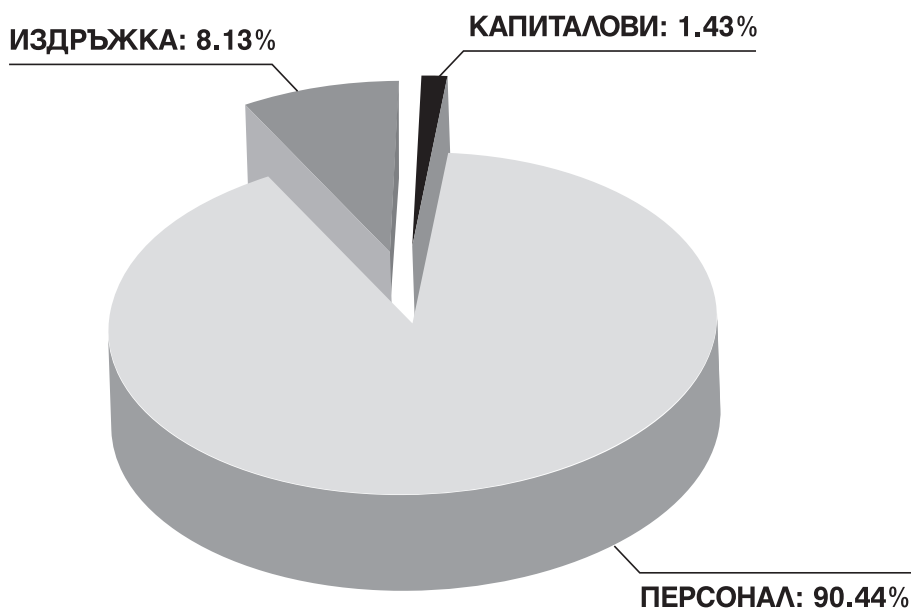


Източник: Евростат

Бюджетът на МВР се увеличава практически всяка година – или като гласуван от парламента размер на разходите, или чрез предоставяне на допълнителни средства в рамките на годината с решение на правителството, което е обичайна практика. Забавяне на растежа или спад на разходите има единствено при структурни промени – като например създаването на ДАНС, преместването на ГДБОП и подслушването и пр. Дори по време на кризата след 2008 г., когато повечето бюджети на министерства бяха орязани, МВР получи увеличение на бюджетите си.

През 2014 година бюджетът на МВР е съвсем малко под 1 млрд. лв. (999,6 млн. лв.) и за първи път малко изостава от Министерството на отбраната (1,021 млрд. лв.) и Министерството на труда и социалната политика (1,062 млрд. лв.). Това обаче не е в резултат на съкращения, а заради изваждането на ГДБОП и подслушването от ведомството. Въпреки това още в началото на 2014 на МВР бяха предоставени допълнителни 28 млн. лв., с които бюджетът на Министерството изпревари МО и се нареди на второ място след МТСП. По друг показател на бюджета МВР обаче продължава да гържи първенството – по разходи за персонал МВР е на първа позиция, далеч пред всички останали министерства и ведомства, заради структурата на разходите си, насочени почти изцяло към заплати.

Графика 2: Структура на разходите на МВР



Източник: Постановление за изпълнение на държавния бюджет за 2014

Капиталовите разходи в МВР по традиция са ниски – средно между 2 % и 3 % от общия бюджет на ведомството (с изключение на 2000 и 2008 г., когато те са над 5 %). Капиталовите разходи бяха намалени допълнително в кризата – МВР, както и другите министерства ги използваха като буфер за ограничаване на разходите. Това се прави, тъй като ограничаването на инвестициите е най-лесният начин за орязване на бюджета (друг е въпросът, че вероятно е и най-вреден). В резултат още през 2009 г. капиталовите разходи спадат на 1,2 %. През 2014 година са гласувани на ниво от 1,43 %. Така и без това ниските капиталови разходи станаха още по-ниски, направо символични на фона на структурата на ведомството.

Общо капиталовите разходи на МВР за 2014 година са планирани на 14,3 млн. лв. За сравнение според счетоводния баланс на МВР към края на 2012 година нефинансовите активи на МВР възлизат на 1659,1 млн. лв., а година по-рано са били 1877,9 млн. лв. Общата сума на активите на МВР е 1,8 млрд. лв. плюс още 855 млн. лв. задбалансови активи. Компютрите и транспортните средства са на стойност близо 600 млн. лв., сградите са близо 750 млн. лв., близо 140 млн. лв. са стопанският инвентар и други дълготрайни активи. Капиталови разходи от само 14 милиона са стотици пъти по-малко от общата сума на активите и не са достатъчни дори за ремонт и своевременна подмяна на амортизираните активи, а още по-малко за нови инвестиции.

Разходите за персонал (основно заплати) са основното перо в бюджета на МВР. Преди кризата около 80 % от бюджета на Министерството отива за плащания към персонала. В кризисната 2009 година този дял достигна почти 90 % – за сметка на рязко свиване на капиталовите разходи и издръжката. През 2014 този дял се запазва, като разходите за персонал в гласувания бюджет са 90,44 %. Твърде вероятно е този дял да се увеличи, тъй като МВР получи допълнителни средства за разплащане на обезщетения, които ще увеличат допълнително дела на разходите за персонал. Делът на издръжката, в която се включват всички текущи разходи извън персонала – бензин, консумативи, енергия и т.н. – е около 8 % и също е сериозно намален спрямо времето преди кризата.

Големият дял на разходите за персонал не означава, че служителите са разпределени правилно, че заплащането в системата е на достатъчно високо ниво или че разпределението му е оптимално. От една страна, значителна част от разходите отиват не за труд, а за финансиране на ранното пенсиониране, дългите отпуски и 20-те заплати обезщетение при пенсиониране или напускане на системата. От друга страна, няма достатъчна регионална диференциация и съобразяване с местния пазар на труда. На трето място, щатът на МВР продължава да е

изключително висок – към ноември 2013 година според справка на Министерството общата щатна численост е 50 971. В това число не са включени допълнителните щатове, които раздуват общата бройка до 54 410. Но дори и това не е всичко, тъй като има и друг тип допълнителни щатове за „за производствени, ремонтни, социални и обслужващи дейности“, с които общата численост достига 56 577 щатни бройки (от които незаемите са малко под 10 %). Съвсем отделно е персоналът на фирмите на МВР. За сравнение според данните, предоставени от МВР на Евростат, броят на полицаите в България е 28 167, т.е. полицейските служители са по-малко от половината от заетите в Министерството.

Ниският и допълнително ограничен заради кризата дял на капиталовите разходи и издръжката е и една от причините, поради които МВР започна да приема гарения от частни и държавни организации и от собствените си фирми (които от своя страна правеха свръхпечалби на базата на договори с МВР, включващи получаване на непазарни такси). От автомобили до климатици, капиталови разходи в МВР се осигуряваха от фирми на МВР под формата на „гарения“, без средствата да минават през бюджета на Министерството и без да се спазват нормалните търгове и процедури по Закона за обществените поръчки. Бензин и други консумативи за издръжка пък се осигуряваха с гарения от фирми и общини, което създаде потенциални конфликти на интереси. Ниският дял на средствата за издръжка доведе и до парадоксалната ситуация от края на 2013 г. служители на МВР да разнасят писма (вкл. фишове за превишена скорост), тъй като ведомството дължи пари на „Български пощи“ и не е подновило договора си. Засега обаче това не е довело до преосмисляне на политиката да се пазят раздутите щатове на всяка цена.

Таблица 1:
Политики и програми в бюджета на МВР през 2014 г., в хил.лв.

Политика в областта на защита на националната сигурност, противодействие на престъпността и опазване на общественя ред, сигурност на границите, пожарна безопасност и защита на населението (общо), в т.ч.:	994 356,0
Бюджетна програма „Противодействие на престъпността, опазване на общественя ред и превенция, миграция, граничен контрол и охрана на държавната граница”	671 711,0
Бюджетна програма „Пожарна безопасност и защита на населението при пожари, бедствия и извънредни ситуации”	143 932,0
Бюджетна програма „Информационно осигуряване, обучение и квалификация, медицинско и административно обслужване”	178 713,0
Други бюджетни програми (общо), в т.ч.:	5200,0
Бюджетна програма „Убежище и бежанци”	5200,0
Всичко:	999 556,0

Източник: Закон за държавния бюджет за 2014 г.

За разлика от предходни години през 2014 година МВР има само една-единствена политика в бюджета си, в която са концентрирани и почти всички програми (с изключение на програмата „Убежище и бежанци“, която е отделно, но с много по-малък бюджет на фона на останалите). Броят на програмите също продължава да намалява и са останали само три основни програми, които концентрират над 99 % от бюджета.

Около две трети от бюджета на МВР е съсредоточен в програмата „Противодействие на престъпността, опазване на общественя ред и превенция, миграция, граничен контрол и охрана на държавната граница”, която се изпълнява от Главна дирекция „Национална полиция” (ГДНП), Главна дирекция „Гранична полиция” (ГДГП), Специализиран отряд за борба с тероризма (СОБТ), дирекция „Миграция” (ДМ), Столична дирекция на вътрешните работи (СДВР) и областните дирекции на МВР (ОДМВР).

Въпреки огромния си обем и финансов ресурс от над 671 млн. лв. бюджетната програма „Противодействие на престъпността, опазване на общественя ред и превенция, миграция, граничен контрол и охрана на държавната граница” е описана само на три страници и половина в програмния бюджет на МВР. Все пак има известно подобрение с времето, тъй като Министерството вече залага по-конкретни индикатори и цели стойности за изпълнението на програмата – за 2014 са заложили 31 показателя за изпълнение с цели за изпълнение по години до 2016 г., вкл. регистрирани престъпления, разкриваемост, досъдебни производства, полицейски операции и т.н.

Дејноста е доста разнообразна – тјќи како в програмата се вклучват както сигурност и обществен ред, така и издаване на документи за самоличност и шофјорски книжки, настаняване на чужденци в домовe за временно настаняване, изработване на карти на државната граница и пр. Няма обаче никаква информация как точно ще се ползват заложените средства, как ще се разпределят по функции, административно и географски, кои дејности ще се разширят и кои ще се намалат, какви са изводите от анализа на ефективността на програмата, как ще се намалат слабостите и ще се подкрепят силните страни, как ще бъде структуриран персоналот, капиталовите инвестиции и пр. Няма начин да се определи дали някоя дејност е ефективна или не, колко е натоварен съответният персонал и дали трябва въобще да се изпълнява от МВР (например издаването на лични документи). С други думи, най-голямата програма на МВР е една черна кутия, за която единственото сигурно нещо е общият ѝ бюджет, но не и как той ще постигне заложените цели.

В програмния си бюджет МВР споделя, че програмата може да бъде повлияна негативно от глобални фактори, миграция, социално-икономически проблеми, концентрацията на население в големите градове и концентрация на обществени прояви, вкл. протести, референдуми, извънредни избори. МВР предпочита обществото да не се променя, за да му е по-лесно да изпълнява своята програма – вместо да бъде гъвкаво и да взема под внимание динамиката и промените в обществото, когато решава как и къде да разпредели и използва своите ресурси.

Таблица 2: Индикатори по програма „Противодействие на престъпността, опазване на обществения ред и превенция, миграция, граничен контрол и охрана на државната граница”

Източник: Програмен бюджет на МВР за 2014 г.

ЦЕЛЕВИ СТОЙНОСТИ ПО ПОКАЗАТЕЛИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ					
Показатели за изпълнение	Целева стойност				
	Мерна единица	Бюджет 2013 г.	Прогноза 2014 г.	Прогноза 2015 г.	Прогноза 2016 г.
1. Заявителски материали	брой	150 000	145 000	140 000	135 000
2. Регистрирани престъпления	брой	120 000	115 000	110 000	105 000
3. Повишаване на разкриваемостта	%	32	35	37	40
4. Досъдебни производства	брой	110 000	105 000	100 000	95 000
5. Намаляване броя на върнатите досъдебни производства поради допуснати на фазата на разследването съществени процесуални нарушения	с %	0,5	0,5	0,5	0,5
6. Увеличаване броя на бързите и незабавни производства	с %	2	2	2	2
7. Проведени оперативно-издирвателни мероприятия	брой	1800	1825	1850	1875
8. Проведени полицейски операции	брой	5000	5000	5000	5000
9. Увеличаване броя на разкритите престъпления против собствеността	с %	2	2	2	2
10. Увеличаване броя на издирените лица от общо обявените за издирване	с %	1	1	1	1
11. Увеличаване броя на издирените моторни превозни средства (МПС) от общо обявените за издирване	с %	0,5	0,5	0,5	0,5
12. Намаляване броя на пострадалите при пътнотранспортните произшествия (ПТП)	с %	2	2	2	2
13. Намаляване броя на загиналите при ПТП	с %	4	4	4	4
14. Изпълнение на програми/кампании за превенция на ПТП	брой	8	9	10	10
15. Извършени проверки по КОС	брой	26 600	26 800	27 000	27 200
16. Извършени проверки по ЗЧОД (обекти и фирми)	брой	31 300	32 300	33 300	34 300
17. Обезпечени масови мероприятия	брой	30 000	30 500	31 550	32 000
18. Съставени предупредителни протоколи по ЗМВР	брой	190 000	194 000	200 000	206 000
19. Издадени разрешения за пребиваване	брой	18 700	19 200	19 700	20 000
20. Увеличаване на броя доброволно върнати в страна на произход граждани на трети страни	брой	70	90	110	130
21. Изведени от страната чужденци при изпълнение на мярка „Принудително извеждане до границата на Р България и експулсиране“	брой	700	700	700	700
22. Наложени принудителни административни мерки (ПАМ) по Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ)	брой	3200	3300	3400	3500
23. Излъчени патрули и групи за наблюдение и контрол на границата	брой	286 000	286 200	286 400	286 600
24. Задържани лица при незаконно преминаване на държавната граница	брой	700	4000	3000	2000
25. Върнати по официален път лица от съседни гранични органи	брой	220	200	180	200
26. Съставени актове за установяване на административно нарушение (АУАН)	брой	2600	2650	2700	2700
27. Установени на граничен контролно-пропускателен пункт (ГКПП) лица, обявени за издирване	брой	3900	3700	3500	3500
28. Установени на ГКПП обявени за издирване МПС	брой	60	70	50	70
29. Установени на ГКПП лица, укрити в превозни средства	брой	200	230	220	210
30. Проверена гължина от държавната граница	км	65	65	65	70
31. Площ на цифровия модел в част от граничната зона в кв. км	брой	39	40	40	45

По-целенасочена е програмата „Пожарна безопасност и защита на населението при пожари, бедствия и извънредни ситуации”, която се изпълнява от Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГДПБЗН), Столичното управление за пожарна безопасност и защита на населението (СУПБЗН) и областни управления за пожарна безопасност и защита на населението (ОУПБЗН). Бюджетът ѝ е 144 млн. лв. и има 17 индикатора за изпълнение.

Бюджетната програма „Информационно осигуряване, обучение и квалификация, медицинско и административно обслужване” е с бюджет 178 млн. лв. и се изпълнява от цяла палитра ведомства: дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ (ДМОС), дирекция „Национална система 112“ (ДНС 112), дирекция „Специална куриерска служба“ (ДСКС), специализираните дирекции (СД) и специализираните административни дирекции (САД), Академия на МВР (АМВР), Медицински институт на МВР (МИ) и научноизследователските и научноприложните институти. Общо взето, тук е включено всичко останало, което не е влязло в предходните две програми. Програмата има 20 индикатора за изпълнение със съответните цели – вариращи от брой преминали болни през увеличение на броя обаждания до телефон 112 до брой писма от МВР до прокуратурата.

Всъщност тази обобщена програма „Информационно осигуряване, обучение и квалификация, медицинско и административно обслужване” агрегира множество несвързани дейности с единствения резултат, че намалява предоставяните данни и възможностите за външен анализ на отделните структури.

Академията на МВР с персонал от 574 души е ведомствено висше училище към Министерството, т.е. макар да е висше училище, то не е независимо, а подчинено на министъра и не се финансира от МОН, а от бюджета на МВР. Проблемът е, че става въпрос за бутиково учебно заведение, което има твърде малко студенти и относително повече преподаватели и администрация, което води до ниска ефективност и високи разходи. Така финансирането на Академията на МВР е сравнимо с големите университети, но броят обучени е далеч по-малък. Това вероятно влияе и на качеството на обучението и изследователската дейност. Академията се „конкурира“ с големи университети в специалности като наказателно право. Би могло да се обмисли сътрудничество или сливане на академията на МВР с друго висше училище, което да осигури повишаване на ефективността и подобряване на качеството.

Освен академия МВР има и Медицински институт и други институти (компютри, специална техника, психология, криминалистика) с общ персонал от около 1500 души. Тоест Академията на МВР и институтите имат общ персонал от

около 2000 души, а бюджетът им – по данни от минали години – надминава значително този на БАН с неясна ефективност. С още по-голяма въпросителна е ефективността на дирекцията „Управление на собствеността и социални дейности” с близо 1000 служители (почивно дело, обществено хранене, стопанска дейност, гаражна дейност, авторемонт, полиграфическа база), 200 души специализирана куриерска служба (персонал, който може да е достатъчен за национална куриерска компания), близо 800 души дирекция „Комуникационни и информационни системи” (сравнимо с телекомуникационна компания) и множество други административни структури. Като цяло бюджетът на МВР е относително по-голям от повечето страни, членки на ЕС, но резултатите и ефектите, измерени през обективни и субективни индикатори, са доста ниски: България е сред страните с ниско доверие в полицията, с високо ниво на ПТП, висок дял на нерегистрирана престъпност и избягване на докладване на престъпленията в полицията, недостатъчна разкриваемост, относително повече убийства в сравнение с повечето от останалите страни в ЕС, слаби резултати в изследванията за възприемане на корупцията, много осъдителни решения на ЕСПЧ и пр.

Разследване

Ралица Илкова

Една от основните задачи на Министерството на вътрешните работи е обезпечаването на разследването на престъпленията (вж. чл. 6, ал. 1, т. 4 ЗМВР). Разследването на престъпленията е само една от дейностите на МВР по противодействие на престъпността и опазване на обществения ред, но с най-голямо значение за наказателното съдопроизводство.

Разследването е вторият същностен етап от досъдебното производство. То има значение на две нива: на първо място, резултатите от разследването са основа за произнасянето на наблюдаващия прокурор по съществуващото на делото⁷; на второ място, то може да предопредели и изхода на съдебната фаза на производството. Последното е подкрепено и от измененията в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) от 2010 г.⁸, с които се позволява събраните гласни доказателствени средства в досъдебното производство да могат да са част от доказателствената съвкупност независимо от съгласието на страните.

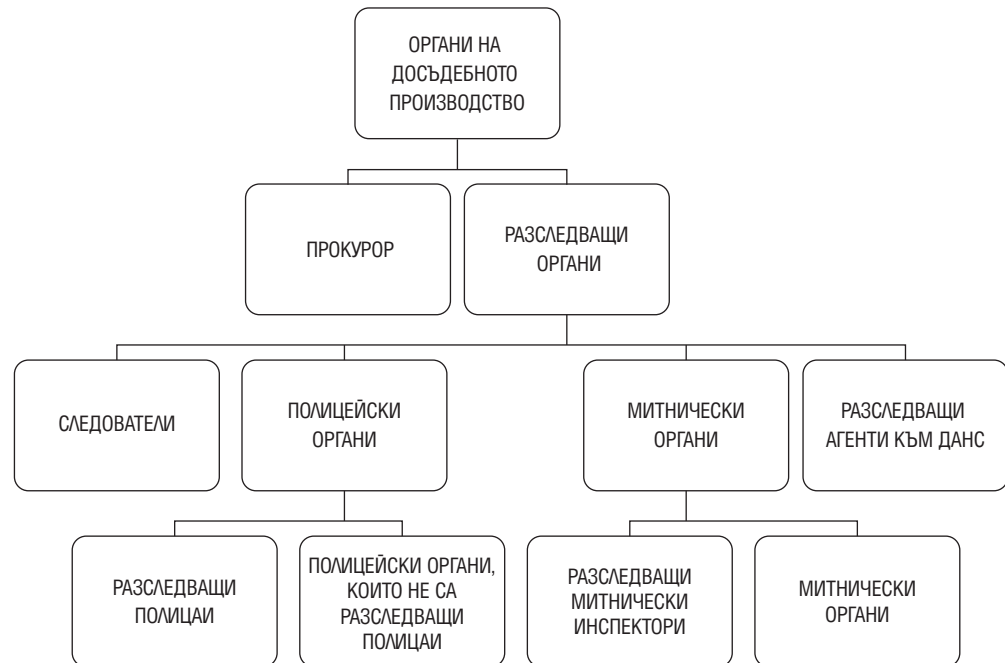
В хода на разследването органите на досъдебното производство събират и проверяват доказателства по своя инициатива или по искане на останалите страни⁹, за да установят дали е извършено престъпление, кои са съпричастните към извършването му лица и каква е правната му квалификация. След като бъдат събрани достатъчно доказателства за това, че дадено лице е съпричастно към извършено престъпление от общ характер, органите на досъдебното производство повдигат обвинение. След приключване на разследването материалите по него се предоставят на двете страни по делото – обвиняемия, неговия защитник, пострадалия и неговия повереник.

⁷ Съгласно разпоредбата на чл. 6 ЗМВР, в актуалната ѝ редакция, основните задачи на МВР са: 1. защита на националната сигурност; 2. противодействие на престъпността и опазване на обществения ред; 3. защита на правата и свободите на гражданите и опазване на техните живот, здраве и имущество; 4. осигуряване на разследване на престъпления; 5. защита при бедствия; 6. осигуряване достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112 (ЕЕН 112); 7. осигуряване на пожарна безопасност, извършване на пожарогасителна и спасителна дейност при пожари и извънредни ситуации; 8. граничен контрол и охрана на държавната граница; 9. защита от тероризъм; 10. информационно осигуряване на Министерството и органите на държавна власт; 11. оказване на съдействие на други държавни органи; 12. международно сътрудничество; 13. предоставяне на административни услуги и осъществяване на контрол на дейност.

⁸ Основните дейности на МВР по изпълнение на задачите по чл. 6 ЗМВР са изброени в чл. 7, т. 1 – 28 ЗМВР.

⁹ Досъдебното производство е първата фаза от наказателното производство и се подразделя на три етапа: образуване на досъдебното производство, действия по разследването и действия на прокурора след приключване на разследването.

Съгласно правилата на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), органи на досъдебното производство са прокурорът и разследващите органи.¹⁰ Разследващите органи понастоящем са четири категории лица: следователите, полицейските органи, митническите органи¹¹ и разследващите агенти на Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС)¹².



Полицейските органи извършват разследването за 98% от образуваните досъдебни производства. Това са всички видове престъпления, с изключение на онези, които се разследват от следователи, митнически органи или разследващи агенти.

С правомощия по разследването са натоварени две категории полицейски органи: разследващите полицаи¹³ и полицейските органи, които не са назначени на длъжност „разследващ полицаи“¹⁴. Тези две категории полицейски органи обаче нямат

¹⁰ Съгласно разпоредбата на чл. 242, ал. 1 НПК, след като получи делото, прокурорът прекратява или спира наказателното производство, внася предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание или предложение за споразумение за решаване на делото, или повдига обвинение с обвинителен акт, ако са налице основанията за това. Дали прокурорът ще постанови акт, с който да презгради понататъшния ход на производството, или ще инициира преминаването му в следващата, съдебна фаза, зависи от събраните в хода на досъдебното производство и в резултат на извършените действия по разследването доказателства и доказателствени източници.

¹¹ Вж. например изменението на чл. 281 НПК със ЗИДНПК, обн., ДВ, бр. 32 от 2010 г.

¹² На тази фаза от производството, съгласно актуалните правила на НПК, това са обвиняемият (всяко от обвиняемите лица) и неговият защитник (всеки от защитниците), ако има привлечени към наказателна отговорност лица.

¹³ Вж. чл. 193 НПК.

¹⁴ Вж. чл. 194, ал. 1 вр. с чл. 52, т. 1 НПК. Разследването се провежда от следователи по дела: 1. за престъпления от общ характер по чл. 95 – 110, чл. 357 – 360 и чл. 407 – 419а от Наказателния кодекс; 2. за престъпления, извършени от лица с имунитет, членове на Министерския съвет, съдии, прокурори и следователи или от държавни служители в Министерството на вътрешните работи или в Държавна агенция „Национална сигурност“, както и от служители на Агенция „Митници“ в качеството им на разследващи органи; 3. за престъпления, извършени в чужбина; 4. с фактическа и правна сложност, възложени им от административния ръководител на съответната окръжна прокуратура.

едни и същи правомощия по досъдебното производство.

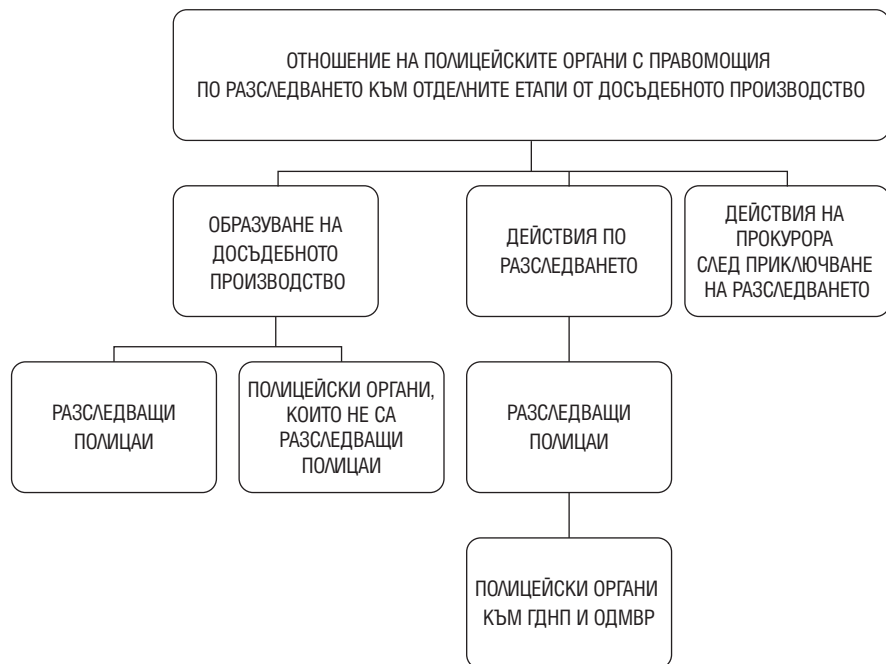
Всички органи на полицията имат право да образуват досъдебно производство със съставяне на протокол за първото действие по разследването: например след извършване на оглед, освидетелстване, претърсване, изземване и разпит на свидетели, в случаите, когато това е единствената възможност да бъдат събрани доказателства или когато извършват обиск по реда на чл. 164 НПК. Единствено разследващите полицаи обаче имат право да извършват всички действия по разследването, които намерят за необходими за изясняване на фактите и обстоятелствата, нужни за досъдебното производство. Полицейските органи, които не са разследващи полицаи, могат да извършват съответните действия по разследването само когато такива са им възложени от прокурор, следовател или разследващ полицаи.

Отделно от това, и разследващите полицаи, и другите полицейски органи са длъжни да изпълняват писмените указания на прокурора.¹⁵ Полицейските органи обаче също така изпълняват указания и от следователя или разследващия полицаи. Не е предвидена възможност следовател да дава указания на разследващ полицаи.

В този смисъл може да се каже, че следователят и разследващият полицаи (както и разследващият митнически инспектор и разследващият агент към ДАНС), освен органи на досъдебното производство, са и водещи разследването органи с равни правомощия в досъдебното производство¹⁶, докато полицейските служители по чл. 194, ал. 3 НПК и митническите органи по чл. 194, ал. 4 НПК са органи с несамостоятелни функции по разследването. Техните правомощия са резултат от конкретните задачи, които им се възлагат по разследването. Също така последната категория полицейски органи нямат право да превъзлагат възложените им действия по разследването.

¹⁵ Вж. чл. 194, ал. 2 (рег., ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 01.01.2012 г.) и ал. 4 (нова – ДВ, бр. 93 от 2011 г.) НПК. Разследващите митнически инспектори могат да извършват разследването за престъпления по чл. 234, 242, 242а и 251, освен когато в извършване на престъплението е участвал служител от Агенция „Митници“. Митническите органи, които нямат качеството „разследващи митнически инспектори“, могат да образуват досъдебно производство за престъпления по чл. 234, 242, 242а и 251 от Наказателния кодекс, както и да извършват действия по разследването, възложени им от прокурор, следовател или от разследващ митнически инспектор.

¹⁶ Вж. чл. 194а НПК (нов – ДВ, бр. 52 от 2013 г., в сила от 14.06.2013 г.). Разследването на престъпленията, свързани с възложените по закон дейности на Държавна агенция „Национална сигурност“, се извършва от разследващи агенти, определени със заповед на председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, освен ако разследването не следва задължително да се извърши от следовател.



Разследващите полицаи разполагат с процесуална автономия да вземат всички решения при упражняване на правомощията си по досъдебното производство по вътрешно убеждение, като се ръководят единствено от закона и писмените указания на прокурора. На полицейските органи, които не са разследващи полицаи, е призната единствено автономията да вземат решение дали да образуват досъдебно производство по реда на чл. 212, ал. 2 НПК.

При упражняване на правомощията си по досъдебното производство и двете категории полицейски органи следва да се съобразяват с НПК: да прилагат законите точно и еднакво спрямо всички граждани, да вземат всички мерки за разкриване на обективната истина, да разясняват на участващите в наказателното производство граждани техните процесуални права и да им осигуряват възможност да ги упражняват. Те вземат решения по свое убеждение, с цел обективно и цялостно изследване на всички обстоятелства по делото и основават решенията си върху доказателствени материали, които те събират и проверяват лично. Както прокурорът, така и останалите категории разследващи органи следва да бъдат непредубедени и незаинтересувани от изхода на делото. С оглед на това са предвидени основания за отвод и самоотвод. По тях се произнася прокурорът, който упражнява ръководството и надзора върху дейността на разследващите органи; до решаване на отвода онзи, срещу когото е предявен, извършва само неотложни действия по разследването.

В ЗМВР са предвидени допълнителни разпоредби, които гарантират независимостта на полицейските органи от висшестоящите в системата на МВР, докато тече

разследването. Предвидени са правни забрани на разследващите полицаи да се възлагат други дейности извън дейността по разследване на престъпления (такива дейности обаче могат да се възлагат на другите полицейски органи). Също така ръководителите нямат право да участват в разследването или да дават указания за извършването му или за съставянето на писмени мнения.

Този модел на разследване заработи от втората половина на 2010 г. и може да се каже, че работи добре. Препоръките, които могат да се направят в посока повишаване на ефективността на разследването от полицейски органи, са следните:

да се разшири номенклатурата от престъпления, които да се разследват от следователи¹⁷ – с това едновременно ще се постигне известно натоварване на следователите и разтоварване на разследващите полицаи и повишаване качеството на разследване за престъпления, чиито особености всякога предпоставят по-висока степен на правна сложност;

да се увеличи щатът за разследващи полицаи за сметка на ограничаване случаите на превъзлагане на техни правомощия на други полицейски органи;

да се възстанови възможността, съществуваща по отменения НПК, разследващите органи по чл. 194, ал. 1 – 3 и чл. 194а НПК да обжалват някои категории актове на прокурора, с които се дават указания по разследването.

¹⁷ Съгласно разпоредбата на чл. 53, ал. 2 ЗМВР, полицейските органи са органите на Главна дирекция „Национална полиция“, дирекция „Миграция“ и органите на съответните им звена в областните дирекции, Главна дирекция „Гранична полиция“, на дирекция „Вътрешна сигурност“, Специализирания отряд за борба с тероризма и звената „Общинска полиция“. Те са винаги държавни служители (арг. от чл. 53, ал. 1 ЗМВР).

Особеният административен статут на МВР

Иванка Иванова

Действащият български Закон за администрацията (обн. ДВ № 130 от 1998 г.) посочва принципите, върху които е изградена администрацията у нас (в чл. 2). Това са законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност. Според чл. 2, ал. 2 администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие със законите и Конституцията, което, предполагам, става само ако се изпълняват принципите по ал. 1.

Основният проблем пред МВР в момента е, че Министерството съществува и бива възприемано като отделна, особена, различна администрация, за която не важат или не се прилагат изцяло принципите, заложили в Закона за администрацията.

Тук ще разгледам четири разлики между принципите, които действат за администрацията общо, и нормативната уредба, която регулира организацията на българското МВР.

Първата разлика се състои в особената роля на главния секретар на МВР. Чл. 8 от Закона за администрацията казва какво прави главният секретар по принцип в гругите министерства: „административното ръководство на орган на държавна власт се осъществява от главен секретар. Главният секретар ръководи съответната администрация, като контролира и координира административните звена за точното спазване на нормативните актове и законните разпореждания на органа на държавна власт и отговаря за планирането и отчетността при изпълнение на ежегодните цели на администрацията“. Според Закона за МВР (обн. ДВ № 17 от 2006 г.) главният секретар на МВР подпомага министъра при упражняване на дейността му (т.е. има преки функции по отношение на осъществяване на политиката на Министерството) и второ – той ръководи дейността на администрацията, но не като контролира и координира за спазването на закона, а като контролира и координира осъществяването на основните ѝ дейности – включително оперативно-издирвателната дейност, охранителната, превантивната и дейността по разследване на престъпления. Така според българския Закон за администрацията главният секретар на Министерството

представява фигурата на „супербюрократа“, а според закона за МВР – на „суперполиция“.

Следващо важно разграничение намираме в чл. 42 от Закона за администрацията, който казва, че устройствените правилници на министерствата се приемат от Министерския съвет по предложение на съответния министър. Тоест нещото, което регулира вътрешната организация на министерството, е „устройство правилник“. МВР се отличава от този модел, доколкото устройствен правилник няма, а има цял специален закон. Законът за МВР върши едновременно работата на устройствен правилник на Министерството, но и на закон за полицията и на всяка една от основните служби, които са в системата на МВР, включително и за служба „Миграция“. Тук ще отворя една скоба, за да кажа, че в други държави има отделни министерства, които се занимават с миграцията, доколкото тя изисква различен подход. Например политиката за привличане на високообразовани мигранти: ако искаме да привличаме такива, е ли МВР министерството, което трябва да развива тази политика?

Самият закон за МВР поради своя много разнороден предмет и разнороден стил на регулиране на различни обществени отношения имам съмнения доколко той изобщо съответства на чл. 3 от Закона за нормативните актове, който ни казва какво изобщо е закон. Законът трябва изчерпателно да урежда материята по една, две, три – няколко области на обществения живот, които имат нещо общо помежду си и които подлежат на трайна уредба. А според мен устройствен правилник на Министерството и закон за полицията, които са смесени в момента в един нормативен акт, всъщност са госта несъвместими – едното ни казва какво прави администрацията, другото ни казва какво прави полицията в отношенията си с обикновените граждани при осигуряване на обществения ред и сигурност.

За сравнение ще посоча, че в момента дори Министерството на отбраната няма закон за отбраната. То се регулира от устройствен правилник, а има отделно закон за отбраната и въоръжените сили.

Според чл. 45 ал. 3 от Закона за администрацията министърът представя в Министерския съвет ежегодно доклад за дейността на своето министерство и на подчинените му структури. МВР е структурирано като нещо особено и различно спрямо останалата държавна администрация и това е видно и от недокументирането на неговата дейност. МВР не представя редовно годишни отчети, както въпреки и Министерството на правосъдието. МВР досега е произвело два годишни отчета, като вторият е непълен, тъй като е направен по време на

предсрочното прекратяване на мандата на правителството на ГЕРБ в началото на 2013 г., когато данните за регистрираната престъпност все още не са обобщени и анализирани. Докладите на отделните служби на МВР обикновено излизат през март-април. Те също не се публикуват. В годишния отчет на МВР за 2012 г. пише, че той се основава на предварителни данни за регистрираната престъпност и по тази причина той изобщо не става за употреба. Единственото достойнство на този доклад е, че се опитва да следва структурата на първия годишен доклад на МВР, който беше направен за 2011 година. За 2013 година няма публикуван отчет на Министерството, а по отношение на отчетите на службите се публикуват медийни съобщения за вътрешното представяне на отчета, но самият отчет не е публичен.

Има и редица други примери за това отсъствие на писмовното начало в работата на МВР. Например в доклада на специалната парламентарна подкомисия за контрол над използването на специални разузнавателни средства се вижда, че не винаги е ясно кой служител в изпълнение на кое съдебно разрешение кого подслушва – специално практиката на т.нар. акаунти, изглежда, поражда определени проблеми с точното документиране на дейността.

Последната разлика, която искам да спомена, е свързана с функцията на Инспектората. Според Закона за администрацията Инспекторатът е орган за осъществяване на административен контрол вътре в Министерството, който действа планово, тоест планово проверява законността на действията на отделните служби. Дейността на Инспектората на МВР обаче е обвита в тайни и легенди. В двата публични отчета на МВР досега неговата дейност не е отчетена. А неформално, съществува едно напрежение между функциите на Инспектората и отдела за вътрешна сигурност на МВР.

От структурирането на МВР като изключение спрямо цялата останала администрация има определени последици, които могат да бъдат разгледани в три направления:

Въпросът за ефективността на Министерството рядко се поставя, но той е ключов. МВР харчи един много сериозен бюджет, който до миналата година, преди отделянето на ГДБОП и вливането на дирекцията в ДАНС и обособяването на ДОТО в отделна администрация, беше 1,1 млрд. лева. Макар че е един от най-големите публични бюджети, за него няма годишен отчет. Държавният бюджет отделя за МВР повече от средствата, които отделя за социални помощи и за отбрана, като в другите държави тези двете са значително по-сериозни от разходите за полиция.

Вторият проблем е гражданският контрол. Тъй като няма яснота за това какъв е точно предметът на Министерството, а паралелно с това има комбиниране на толкова различни задачи, контролът е затруднен. Това е проблем колкото от гледна точка на самата администрация, толкова и от гледна точка на изграждането на една критична и компетентна публичност, която да се вълнува от тези въпроси – например от въпроса за отсъствието на годишен отчет. Проблемът с относителната медийна несвобода у нас допълнително влошава положението.

МВР, и по-специално полицията, упражнява принуда в дейността си и често излиза извън законните рамки на упражняване на тази принуда. Ще припомня само, че отне 28 решения на Европейския съд по правата на човека срещу България, преди да бъде изменен Законът за МВР в частта, която регулираше условията, при които полицията може да използва оръжие и сила срещу граждани, и този закон да бъде приведен в съответствие с Европейската конвенция за правата на човека. Заради установената у нас култура на МВР да се гледа като на нещо особено, отне много време и енергия да бъде променен законът.

С културата да се гледа на МВР като на нещо особено, различно от останалата държавна администрация, трябваше да се приключи още когато ДАНС беше отделена от МВР. Наличието на контраразузнаването в структурата на МВР е единственото извинение цялото министерство да бъде третирано като различна администрация, спрямо която вторият принцип от Закона за администрацията – откритост и достъпност, не би трябвало да действа. Отделянето на ДАНС от МВР беше един трус, чиито логически последици все още не са уредени, но те трябва да бъдат мислени в посока на подчиняване на МВР на същите принципи, които важат и за останалата държавна администрация.

ISBN 9789542914365



9 789542 914365

