

СЪВЕТЪТ ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ НА БЪЛГАРИЯ (1990 – 1991) – СЪЗДАВАНЕ, ПРАВЕН СТАТУС, СЪСТАВ

Проф. д.н. Николай Проданов
ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“

1. Въведение. Съветът за национална сигурност (СНС) на България е висш орган на държавна власт, съществувал в периода 3 април 1990 – 12 юли 1991 г. Неговото начало е свързано с промените в Конституцията на Народна република България (НРБ), реализирани от XXXV обикновено народно събрание през пролетта на 1990 г., а юридическият му край е последица от въвеждането в Юлската конституция от 1991 г. на нов орган – Консултативен съвет за национална сигурност.

До пролетта на 1990 г. в основния закон на НРБ присъства друг висш държавен орган в сферата на националната сигурност – Държавният комитет на отбраната¹ (ДКО), създаден и функциониращ изцяло по съветски образец и ръководен от председателя на Държавния съвет и генерален секретар на ЦК на Българската комунистическа партия (БКП) Тодор Живков. Продължаването на неговото съществуване в периода след прокламираните от управляващата Българска комунистическа партия дълбоки обществени промени не е възможно. В същото време България не може да остане встрани от очерталата се световна тенденция, когато в системата на висшите органи на държавна власт вече се е наложило присъствието на колективни съвещателни/решаващи органи в сферата на националната сигурност и отбраната. В посочения смисъл СНС се явява пряк приемник на ДКО, но вече ръководен от новоучредената фигура на Президент на Републиката.

2. Създаване. Формирането на СНС в този вид, който се очертава от наличните документи, е предпоставено от два основни фактора.

Първо, „ремонтираният“ през пролетта на 1990 г. от все още доминираното от комунистите Народно събрание основен закон на НРБ дава много широки правомощия на новосъздадената фигура на Президента на Републиката, в това число и по отношение на СНС. „БСП ги беше запазила (*широките правомощия* –

¹ **Проданов, Н.** Държавният комитет на отбраната (1952 – 1990) – правнонормативни аспекти. – *Годишник на Военната академия „Георги Стойков Раковски“*, 2004, № 1, 84 – 100.

бел. моя, Н.П.) за държавния глава, защото си правеше сметката, че П. Младенов ще си остане държавен глава за неопределено дълго време, при всички случаи за периода на прехода...“². Актуалните политически събития обаче много скоро принуждават Петър Младенов да подаде оставка³. Съотношението на силите във вече избраното Велико народно събрание и в цялото българско общество води до избора на лидера на опозицията Желю Желев за държавен глава. По този начин „широките президентски правомощия“ се оказват в ръцете на лидера на Съюза на демократичните сили⁴.

Второ, известна е симпатията на президента Ж. Желев към президентската република. Той многократно е заявявал своята убеденост, че за условията на България тя би била най-подходящата форма на държавно управление. Много по-малко известно е, че Желев е убеден, че въпреки изрично заявената в Конституцията ни от 1991 г. парламентарна форма на управление, всъщност реалната форма на управление е полупрезидентска.

В това отношение вероятно е налице взаимно влияние между президента Желев и неговия съветник по юридически въпроси във времето януари 1992 – декември 1995 г. Франсоа Фризон-Рош. Французинът е последовател на своя сънародник Морис Дюверже по отношение неговата теория за съществуването на полупрезидентска форма на държавно управление. Дюверже, когато приема почетната титла „Доктор хонорис кауза“ през 1993 г. в Софийския университет, изтъква своята убеденост, че и в България има фактически полупрезидентски режим⁵. През 2009 г. Фондация „Д-р Желю Желев“ издава на български език дисертацията на Ф. Фризон-Рош. В тази книга авторът споделя своето убеждение, че в България съществува полупрезидентски режим на управление⁶.

Тезата на Морис Дюверже за полупрезидентски режим в България не се споделя от мнозинството български конституционалисти⁷. В случая обаче е важна не

² **Желев, Ж.** Въпреки всичко. Моята политическа биография. Второ допълнено и разширено издание. София, 2010, с. 433.

³ Поради общественото недоволство по повод на широко известната „танкова реплика“ на Петър Младенов, произнесена на протестния митинг от 14 декември 1989 г., на който Младенов изрича „По-добре танковете да дойдат“.

⁴ В разговор на лидера на БСП Андрей Луканов с Михаил Горбачов от 27 септември 1990 г. българският политик заявява следното: „С нашата президентска власт се случи истинска метаморфоза. Нали ние конструирахме президентската институция непосредствено за Петър Младенов. Знаейки добре неговите качества, предвидихме много широко пълномощия. Но в крайна сметка всичко се обърна така, че се наложи да предадем президентската власт на друга фигура. Вж. **Горбачов, М.** Жизнь и реформи. Т. 2. Москва, 1995, 378 – 379. Цит. по **Желев, Ж.** Въпреки всичко..., с. 434.

⁵ Слово на г-н Морис Дюверже, заслужил професор на Сорбоната, депутат в Европейския парламент и при присъждане на титлата „Doktor honoris kauza“ на СУ „Св. Климент Охридски“. – В: Дюверже, М. Полупрезидентският режим. София, 1995, 237 – 245.

⁶ **Фризон-Рош, Фр.** „Полупрезидентският модел като инструмент на прехода в посткомунистическа Европа (България, Литва, Македония, Полша, Румъния и Словения). София, 2009, 333 – 335.

⁷ Изключение в това отношение представлява доц. Васил Киров. Вж. неговата книга „Публичната власт: Теория и конституционна организация“. София, 2004.

научната трактовка на проблема, а личното разбиране на президента Ж. Желев, че той разполага със самостоятелна власт и че цялостното „ръководство“ на СНС е в неговите правомощия.

По такъв начин обективният текст на Конституцията относно СНС се „среща“ със субективната убеденост на президента Ж. Желев относно границите на неговата власт и това съвпадение в значителна степен оформя конкретния фактически и юридически облик на Съвета.

3. Правен статус. През пролетта на 1990 г. СНС заема място в правното пространство на Републиката с минимална юридическа регламентация, намираща се в чл. 92, т. 11 от основния закон – а именно, че е към Президента на Републиката и че последният назначава и уволнява неговите членове. Не е посочено нищо за евентуални функции и правомощия на Съвета, нито е направена задължителната в такива случаи уговорка, че те ще бъдат уточнени в последващ закон.

Президентът Желев съзира в този подход съзнателна позиция на управляващата БСП, която „цели“ да създаде под „шапката“ на президента не съвещателен орган, а такъв, който ще взема „решения, задължителни за съответните държавни органи...“⁸. В противоречие с предположението на Желев за краткото време, през което Петър Младенов е държавен глава (3 месеца и 6 дни), последният не предприема нищо по отношение конституирането на новия държавен орган.

Едва след избирането на Желю Желев за президент, в края на август 1990 г., са осъществени първите действия по конструирането и привеждането в действие на СНС. Със същия президентски указ, с който е назначен първият състав на СНС, се утвърждават и „Структура и правила за работата на Съвета за национална сигурност“⁹. Чрез тях се развиват нормативните положения за СНС, залегнали в основния закон, разбира се, изцяло съобразно вижданията на президента Желев за неговата същност и функции.

На първо място, в „Правилата“ изрично се указва, че СНС е съвещателен орган, като с това решително се осуетява евентуално негово **пряко участие** в работата на изпълнителната власт.

На второ място, в чл. 2, ал. 2 от документа са посочени изрично конкретните длъжности в държавната власт, които създават право на техните титуляри да участват в работата на СНС. Направена е уговорката, че при необходимост в заседанията на Съвета могат да участват и други министри и висши държавни служители.

Чл. 3 от „Правилата“ определя крайните документи от работата на СНС – препоръки. Конкретизирани са и областите от управленската дейност, които могат да бъдат обект на тези препоръки – външната и вътрешната политика на страната във връзка с нейната национална сигурност; строителството, подготовката и използването на въоръжените сили и органите на сигурността; оперативното оборудване на територията и подготовката на икономиката и населението на страната за отбрана; евентуални кризисни ситуации.

Няколко месеца по-късно, с Указ №1/3 януари 1990 г., фактически е отменена ал. 2 от чл. 2 на „Правилата“, в която са били посочени точно длъжностите в

⁸ Желев, Ж. Въпреки всичко..., с. 451.

⁹ По-надолу документът ще бъде обозначаван само като „Правилата“.

изпълнителната власт, обвързани с членство в СНС. Тогава в състава на Съвета са назначени тримата новоизбрани вицепремиери, както и началникът на Канцеларията на Президента. Пет месеца по-късно в състава на СНС е включен и съветникът на Президента по националната сигурност.

По описания начин около СНС се формира специфична правна и фактическа ситуация. Първоначално, през пролетта на 1990 г., чрез съответната конституционна уредба се създава държавен орган, безконтролно подчинен на волята на държавния глава. По стечение на обстоятелствата президентът Младенов не се възползва от възможностите, които му дава СНС за въздействие върху конкретното управление на страната.

Новият президент Желю Желев първоначално подхожда предпазливо към пълномощията на СНС. В „Правилата“ изрично е записано, че Съветът е съветателен орган, въпреки че Конституцията не посочва подобно уточнение. Независимо от това, дори в първоначалната редакция на „Правилата“ се усеща убеждението на президента Желев, че той е носител на самостоятелна власт. В чл. 5 от „Правилата“ напр. е отбелязано, че законопроекта, които имат отношение към въпросите на националната сигурност, се обсъждат в СНС, с което определено се нарушават правилата на законодателния процес в парламентарната република.

Както изглежда, президентът Желев е изкушен от реалната власт, която му осигурява СНС. Воден от убеждението, че в България съществува полупрезидентска форма на управление, той постепенно започва да гледа на СНС като на част от своята администрация. От „Правилата“, както бе отбелязано, на практика са заличени конкретните длъжности на участниците в Съвета, което дава възможност на президента по всяко време да назначава в СНС длъжностни лица, които той прецени по целесъобразност. Указите, с които се назначават членовете на СНС, не преминават през т.нар. контрасигнатура. В това отношение президентът използва разпоредбата на чл. 102, ал. 3, т. 5 от Конституцията от 1991 г., според която не подлежат на приподписване указите, с които президентът определя организацията и реда на дейност на службите към Президентството и назначава персонала.

4. Състав на СНС. Във времето до приемането на Юлската конституция от 1991 г. в страната действат три състава на СНС, които се променят съобразно политическата обстановка в страната и преценката на президента.

I състав на СНС, назначен на 24 август 1990 г. с Указ № 79 на Президента на Републиката:¹⁰

Атанас Георгиев Семерджиев – вицепрезидент на Републиката

Андрей Карлов Луканов – министър-председател

Бойко Георгиев Димитров – министър на външните работи

Добри Маринов Джуров – министър на народната отбрана

Стоян Пейков Стоянов – и.д. министър на вътрешните работи

Иван Пенев Тенев – министър на икономиката и планирането

Радню Цветков Минчев – първи зам.-министър на народната отбрана и началник на Генералния щаб на Българската армия

¹⁰ ЦДА, ф. 1224, оп. 3-с, а. е. 2, л. 23.

Секретар на СНС: ген.-майор Камен Драганов Петров¹¹

II състав на СНС, назначен на 21 септември 1990 с Указ № 9 на Президента на Републиката¹²:

Атанас Георгиев Семерджиев – вицепрезидент на Републиката

Андрей Карлов Луканов – министър-председател

Любен Стоянов Гоцев – министър на външните работи

Йордан Жеков Мутафчиев – министър на народната отбрана

Пенчо Стоянов Пенчев – министър на вътрешните работи

Радню Цветков Минчев – първи зам.-министър на народната отбрана и началник на Генералния щаб на Българската армия

Секретар на СНС: ген.-майор Камен Драганов Петров

III състав на СНС, назначен на 3 януари 1991 г. с Указ № 1 на Президента на Републиката¹³:

Атанас Георгиев Семерджиев – вицепрезидент

Димитър Илиев Попов – министър-председател

Александър Трифонов Томов – вицепремиер

Виктор Георгиев Вълков – вицепремиер и министър на външните работи

Димитър Петров Луджев – вицепремиер

Христо Веселинов Данов – министър на вътрешните работи

Йордан Жеков Мутафчиев – министър на народната отбрана

Радню Цветков Минчев – първи зам.-министър на народната отбрана и началник на Генералния щаб на Българската армия

Ивайло Пелов Трифонов – началник на Канцеларията на Президента на Републиката

Стоян Вълчев Андреев – съветник на Президента на Републиката по националната сигурност (назначен допълнително с Указ 190/31 май 1991)

Секретар на СНС: ген.-майор Камен Драганов Петров

5. Заключение

Независимо от кратковременното си съществуване, Съветът за национална сигурност на България демонстрира някои характерни особености от цялостната обществено-политическа обстановка в България в началото на 90-те години на миналия век. Освен това, информацията за неговото съществуване позволява да се състави по-адекватна картина за състоянието на националната сигурност на Републиката в същото време.

¹¹ Камен Драганов Петров (1 януари 1931 – 1 май 1999) – български офицер, летец, заместник-началник на Разузнавателното управление на Министерството на народната отбрана.

¹² ЦДА, ф. 1224, оп. 3-с, а. е. 2, л. 39.

¹³ ЦДА, ф. 1224, оп. 3-с, а. е. 3, л. 1.

СТРУКТУРА И ПРАВИЛА

за работата на Съвета за национална сигурност¹⁴

Чл. 1. Съветът за национална сигурност е съвещателен орган по въпросите на националната сигурност при Председателя (Президента) на Републиката.

Чл. 2. (1) Председател на Съвета за национална сигурност е Председателят (Президентът) на Републиката, а негов заместник – зам.-председателят (зам.-президентът) на Републиката.

(2) Членове на Съвета са:

- председателят на Министерския съвет;
- министърът на външните работи;
- министърът на народната отбрана;
- министърът на вътрешните работи;
- министърът на икономиката и планирането;
- началникът на Генералния щаб на БНА.

(3) В зависимост от обсъжданите въпроси, в заседанията могат да участват и други министри и висши държавни служители.

(4) В работата на Съвета участва и секретарят на Съвета за национална сигурност.

Чл. 3. (1) Съветът обсъжда и приема препоръки по:

- външната и вътрешната политика на страната във връзка с нейната национална сигурност;
- строителството, подготовката и използването на въоръжените сили и органите на сигурността;
- оперативното оборудване на територията и подготовката на икономиката и населението на страната за отбрана.

(2) при кризисни ситуации препоръчва мерки за гарантиране на гражданския мир, обществения ред и правата и интересите на гражданите.

Чл. 4. Създаването и функционирането на Съвета не сменя от правителството и съответните министерства отговорността за разработването на доктрина за националната сигурност, както и концепции, програми, директиви и други ръководни документи по външната и вътрешната политика, отбранителното строителство и обществения ред и безопасност.

Чл. 5. В съответствие с плана на Съвета за национална сигурност и по своя инициатива министрите и ръководителите на други висши държавни органи и ведомства внасят в Съвета за обсъждане:

- основни концепции за формиране на външната и военната политика и гарантиране на националната сигурност;
- планове и програми за изграждане и развитие на въоръжените сили и органите на сигурността;
- законопроекти, които имат отношение към въпросите на националната сигурност.

¹⁴ Документът се публикува за първи път.

Чл. 6. (1) Съветът осъществява дейността си по утвърден от Председателя (Президента) на Републиката план.

(2) При необходимост Съветът провежда и извънредни заседания, свикани от Председателя или заместник-председателя.

Чл. 7. Работата на Съвета се организира и подпомага от Секретариат, ръководен от секретаря на Съвета за национална сигурност.

**СЪВЕТЪТ ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ
НА БЪЛГАРИЯ (1990 – 1991)
– СЪЗДАВАНЕ, ПРАВЕН СТАТУС, СЪСТАВ**

*Проф. д.н. Николай Проданов
ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“*

Резюме: В статията се разглеждат някои ключови характеристики на Съвета за национална сигурност на България, съществувал в периода 1990 – 1991 г.

Ключови думи: национална сигурност, история на държавата, история на правото.

**THE NATIONAL SECURITY COUNCIL OF BULGARIA (1990 – 1991)
– ESTABLISHMENT, LEGAL STATUS, COMPOSITION**

*Prof. Nikolay Prodanov, DSc
„St. Cyril and St. Methodius“, University of Veliko Tarnovo*

Summary: The article examines some key characteristics of the National Security Council of Bulgaria, which existed in the period 1990 – 1991.

Keywords: national security, history of the state, history of law.