
ОПТИМИЗИРАНЕ И МОДЕРНИЗИРАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

*Максим АЛАШКИ**

OPTIMIZATION AND MODERNIZATION OF THE MINISTRY OF THE INTERIOR MANAGEMENT

Abstract: *A Concept was briefly presented with a draft of system of the Ministry of Interior, called the Structure Development Management System, which aims is to create better conditions for the practical implementation of the department's policies in the various fields of activity and the budget, according to appropriate budgetary programs, to increase transparency and efficiency in the allocation of funds in accordance with the missions and objectives of the structures individually and of the Ministry. The system consists of three subsystems – Capabilities, Budgeting and Acquisition, and consils that govern their activities.*

Key words: *concept, Ministry of Interior, structure development management system, capabilities, budgeting, acquisition, consils*

УВОД

Стратегията за национална сигурност изисква оптимално разпределение на ресурсите за постигане на ефективно управление на системата за сигурност (т. 4), прилагане на принципите на откритост, прозрачност и отговорност при формирането и провеждането на политиките за сигурност и ефективност и ефикасност на управленските и изпълнителските дейности (т. 18), както и повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността при функциониране на институциите и ясно разпределяне на задъл-

* Авторът е доктор в професионално направление „Сигурност“, научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство“ – Министерство на отбраната на Република България.

женията и правомощията на политическите и административните равнища в органите на изпълнителната власт (т. 69). Министрите, ръководителите на ведомства и областните управители носят отговорност за състоянието на националната сигурност в сферата на своята компетентност. За целта те създават необходимата функционална и структурна организация (т. 159). Институционалният капацитет се изгражда на основата на принципите за постоянно функционално взаимодействие и оперативна самостоятелност. Не се допуска едновременното съществуване на дублиращи се структури, както и свръхконцентриране на правомощия, компетенции и ресурси в една институция. Водещ е принципът на разделяне на компетенциите и постигане на висока степен на координация. При определяне на съотношението между ръководния, административния и изпълнителския състав се спазват принципите за минимален брой звена за вземане на управленско решение и оптималност на структурите и длъжностите (т. 160). Инструментариумът за управление и функциониране на системата за национална сигурност включва: анализ и оценка на състоянието и тенденциите в средата на сигурност и предприемане на превантивни действия; своевременен и адекватен обмен на информация; планиране, подготовка и управление на изпълнението; прилагане на широк и системен подход; прилагане на методология и методика за оценка на системата за сигурност и нейните компоненти във връзка с тяхното ресурсно осигуряване и постигнатия резултат и механизми за оценка на предприетите действия и постигнатите резултати с цел повишаване на тяхната ефективност и ефикасност, както и изграждане на подходяща система за вътрешен контрол (т. 161).

В тази връзка, както и за осигуряване на изпълнението на зададените приоритети в „Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2017 – 2021 г.“, раздел „Обществен ред и сигурност“, и с цел предприемане на конкретни адекватни действия за намаляване на обективните предпоставки за корупционни практики, повишаване на целенасочеността на планирането и подобряване на прозрачността и ефикасността на разходване на финансовите средства в Министерството на вътрешните работи (МВР) и на базата на анализ на съществуващото състояние на тези елементи и връзки през 2018 г. е разработена¹ концепция с проект на ведомствена система, наречена „Система за управление на развитието на структурите на МВР (СУРСМВР)“.

¹ От автора на статията.

СУРСМВР

Идеологията на тази система предполага разделяне между три независими една от друга подсистеми, сами по себе си определени във функционално отношение като отделни системи, на функциите и отговорностите относно вземането на решения по определяне на потребностите във ведомството и тяхната приоритизация, дефиниране и разпределяне на ресурсите и за необходимата аквизиция, която да материализира потребностите, произтичащи от способностите за изпълнение на определените мисия, цели и задачи на МВР. Дейността на тези три отделни системи следва да се управлява² от съвети като колективни консултативни органи на министъра на вътрешните работи с участието в тях на представители на всички заинтересовани и функционално отговорни структури, които ще предлагат решения за определяне на потребностите и оптималните пътища за тяхното задоволяване в рамките на разполагаемите бюджетни средства. Правилата и редът за функциониране на СУРСМВР са описани в правилник, който след обсъждане и съгласуване с касаещите ги структури и длъжностни лица и след достигането на изискуемата за това степен на зрелост и вземането на решение от страна на ръководството на МВР (вкл. и на политическо от министъра на вътрешните работи) да бъде въведен за запознаване, изучаване и изпълнение със заповед на министъра на вътрешните работи.

Целта на внедряването на системата е да се създадат добри условия за практическото реализиране както на политиките на МВР в различните направления на дейност, така и на бюджета съгласно съответните бюджетни програми, да повиши прозрачността и ефикасността при разпределяне на финансовите средства в съответствие с мисиите, целите и задачите на структурите по отделно и на МВР като цяло. Освен това ще се разпределят отговорностите при вземане на решения и ще бъде основа и за по-добро интегрирано дългосрочно планиране и цялостно развитие на МВР, като не на последно по важност място – и за намаляване на обективните предпоставки за корупционни практики.

Концепцията включва въвеждане в тематиката чрез представяне на понятия с техните определения и пояснения, създаване на концептуален модел относно парадигмата (в смисъл на разбиране,

² Управлението от страна на колективен консултативен/съвещателен орган да не се схваща буквално, а като цялостно ръководство и координация по линия на подпомагане на министъра на вътрешните работи в съответната област.

модел на мислене) за такова управление (на развитието) на МВР и система, в която то ще се осъществява/реализира, с основни характеристики и принципи, както и правилник за работа на системата, съдържащ всичко необходимо за нейното описание, обекти, субекти, връзки и реално практическо функциониране. Накрая е предложена примерна схема за въвеждане в експлоатация (т.нар. внедряване), налагане, обучение – въвеждащо и поддържащо, и бъдещо развитие.

Тази последователност на взаимносвързани дейности се налага поради обстоятелството, че се предлагат за употреба нови и в голямата си част непознати и неизползвани досега в МВР понятия, процеси и процедури, или такива, които ще се използват в друг, специфичен, смисъл или специален контекст.

Целта на СУРСМВР е осигуряване на способностите на министерството в рамките на организационната му структура за постигане на националните цели и задачи в областта на националната сигурност и опазването на обществения ред и осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации в страната чрез разработване на изисквания, подходящо управление на ресурсите и придобиване на необходимите продукти – материални средства, строителство, услуги и др.

СУРСМВР се състои от три основни взаимносвързани подсистеми:

- Подсистема за необходимите способности в МВР, предназначена за определяне на изискванията и приоритетите за постигане на необходимите способности, произтичащи от националните документи и задачи в областта на националната сигурност и опазването на обществения ред, в т.ч. и от потребностите на мисиите, целите и задачите във ведомството.

- Подсистема за бюджетиране, предназначена, от една страна, за определяне на необходимите ресурси на ведомството и кога и как те да бъдат използвани за постигане на дефинираните и подредени по приоритети (приоритизирани) необходими способности, а от друга страна, как това да става по най-оптимален начин по отношение на наличните такива.

- Подсистема за аквизиция, предназначена за материализиране (постигане/задоволяване) на необходимите способности.

Тези три основни подсистеми по своя генезис, връзки и процеси представляват поотделно и сами за себе си също отделни големи и цялостно завършени системи: Система за необходими способности (СНС-МВР), Система за бюджетиране (СБ-МВР) и Система

за аквизиция (СА-МВР). В СУРСМВР се съдържат и участват със своите обекти, субекти и връзки и други подсистеми – кадрова (или за човешките ресурси), логистична, комуникационна, информационна, правна, медицинска, образователна (вкл. научна) и др. Те обаче се разглеждат като осигуряващи, подпомагащи и съпътстващи дейността и функционирането на основните три системи и на тях няма да бъде обърнато специално внимание. Последното по никакъв начин не омаловажава тяхното място, роля и значение в системата на МВР.

СУРСМВР по никакъв начин не се ангажира с броя и задълженията на структурите в МВР, а във фокуса са функционалните връзки между тях, които се срещат/взаимодействат в нещатните консултативни органи – съветите. Там структурите изграждат отношения по линия на синергията и развитието.

„Способност на МВР“ е възможността за успешно изпълнение на мисията, стратегическата цел, оперативната цел или задача на МВР. Тя е свързана с постигането на определен желан краен резултат при определени условия и в съответствие с приети стандарти. Досега в документите на МВР и в други, свързани със сигурността и опазването на обществения ред, не е използвано това понятие, а са използвани понятията „потребност“ и „удовлетворяване на потребности“. „Потребност“ е необходимост, нужда, която трябва да бъде удовлетворена, за да бъдат постигнати определени заложи цели и задачи. Връзката между способност и потребност е по отношение на изискването да бъде реализирана необходимост – в единия случай задоволяване на способност, а в другия удовлетворяване на потребност. В този смисъл те са сродни понятия, като „удовлетворяване на потребност“ се явява функция (с по-ниска степен на йерархичност по отношение на обхвата) на по-основното понятие „задоволяване на способност“.

Бюджетирането представлява комплекс (система) от дейности по планиране, контрол и анализ на паричните потоци и свързания с тях финансов резултат.³ То е управление на процеса на създаване, разпределение и използване на финансовите ресурси на съответната финансово обособена структурна единица.

Терминът „аквизиция“ („acquisition“) буквално се превежда като „придобиване, придобивка“, „акт за придобиване“. Той е специфичен и се използва във военната тематика (ЕС, НАТО и др.),

³ Става дума за резултат по принцип, това, което се получава в края на някакво действие, процес, събитие, въпреки, че МВР, като бюджетна организация не формира финансов резултат, в тесен смисъл на понятието.

финансовата практика, застраховането, лингвистиката. В конкретния аспект той обхваща всички дейности по придобиване, поддържане и развитие на способността на МВР чрез изградена за това система. Накратко и съвсем опростено може да се каже, че аквизицията в МВР материализира необходимите способности на ведомството (удовлетворява потребностите от материални средства, строителство и услуги). Това е и главната задача на СУРСМВР и по тази причина тази система цялостно (но условно) може да бъде наречена и „Система за аквизиция на МВР“.

Системата за необходими способности на МВР инициира процесите на СУРСМВР. Тя осигурява строго определен и документиран процес на анализ и определяне на способностите, които са необходими на МВР. Системата изготвя серия продукти,⁴ които документират решенията за необходимите способности и предоставя входяща информация на другите основни системи на СУРСМВР, като например: дефиниране на мисиите (писмено описание), необходими способности (списък), приоритизиран списък на необходимите способности, доклади за определяне на потребностите на мисиите, необходима структура на МВР и нейното разположение, интегриран списък с приоритетни инвестиционни проекти, списък на приоритетните организационни структури в МВР, план за интегриране на необходимите способности, сценарии за планиране и др.

Системата за бюджетиране на МВР определя с колко ресурси и кога необходимите способности ще бъдат постигнати и изпълнени чрез процесите на планиране, програмиране, бюджетиране и изпълнение на бюджета. Продукти на Системата за бюджетиране на МВР са например: указания на министъра за подготовката и представянето на бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ), вътрешните правила за организация на бюджетния процес в МВР, предложението за бюджет, средносрочната и дългосрочната бюджетна прогноза, разпределението и преразпределението на бюджета и др.

Ролята на Системата за аквизиция на МВР е по най-ефективен начин да се придобият продуктите на МВР, необходими за изпълнение на мисиите, оперативните цели и задачите, и да се осигури дългосрочната им поддръжка (интегрираната логистична поддръжка) при спазване на изискванията и приоритетите, посочени в Системата за необходими способности на МВР и утвърдените ресурси в Системата за бюджетиране на МВР. Тук е мястото, къ-

⁴ Продукт – резултат, последица от дейност/труд.

дето се осъществява действителното изпълнение на бюджета на МВР, като системата предоставя конкретни решения за избор на най-добрия и възможен от техническа и икономическа гледна точка вариант за удовлетворяване на необходимите способности в максимална степен и на оптимална цена.

Фигура 1.



Съвет за необходими способности (СвНС), Съвет по бюджетни-ране (Бюджетен съвет) и Съвет по аквизиция (СвА) са нещатни колективни консултативни органи към министъра на вътрешните работи, които управляват дейностите на трите основни (под)системи на СУРСМВР, а Съветът по управление на развитието на МВР (СвУР-МВР или Висш съвет на МВР) е нещатен колективен консултативен орган към министъра на вътрешните работи за общо управление на дейността на СУРСМВР, който се явява висшестоящ спрямо другите съвети. Последният поради своя състав, мястото и роля може да изпълнява и други функции по управлението на МВР (Системата на МВР) и поради това може да бъде наречен „Висш съвет на МВР“ (ВС-МВР). Тези функции са включени в пра-

вилника за дейността му или се определят със заповед на министъра на вътрешните работи. Такива функции могат да бъдат например обсъждането на проект на Правилник за устройството и дейността на МВР, предложения за назначаване и освобождаване на висшия ръководен състав на МВР, проект на План/програма за развитие на МВР, други стратегически документи и други въпроси. (Концептуалният модел на системата е показан на *Фигура 1.*)

През 2018 г. тази система бе разработена детайлно и документално оформена в МВР, приета от министъра на вътрешните работи, но все още не е внедрена за използване, защото условията и т.нар. „зрелост на ведомството“ на сегашния етап от развитието му не позволяват това – смесват се множество чисто обективни и чисто субективни фактори и причини, както и микс от тях, които не са тема на настоящата статия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Всяка система намира своето истинско място, ако бъде приложена в практиката, където при подходящо внедряване и прилагане да докаже своята необходимост и пригодност, които да се измерват с количествени и качествени измерватели (показатели). Така верифицирана, тя ще покаже дали помага и в каква степен за усъвършенстването на процесите и функционалните връзки, които следва да регулира.

Оптимизмът относно внедряването и функционирането на СУРСМВР е свързан преди всичко с цялостното убеждение, че тя при правилно въвеждане, прилагане и управление неминуемо ще доведе до развиване в посока на усъвършенстване, модернизиране и надграждане на работата на ведомството и в резултат на това – на самото министерство. СУРСМВР и управлението и планирането, базирано на необходимите способности, са по-модерен институционален функционален модел на мениджмънт и планиране, които имат за крайна цел и резултат подобряване в количествен и качествен аспект на дейността, която осъществяват структурите във ведомството и като цяло самото МВР. Тяхното въвеждане и използване естествено ще развие дейността на съществуващите и работещи досега структури и функционалните връзки между тях. Целта е дефинитивно ясна и перманентна – усъвършенстване на този вид дейност за изпълнение на поставените мисии, цели и задачи на МВР съобразно нормативните и функционалните изисквания и основните характеристики и принципи на системата.

Литература

1. **Алашки**, Максим. Система за отбранителна аквизиция на Република България – възможности за усъвършенстване. Монография. София: МО, 2016.
2. **Алашки**, Максим. Концепция за управление на развитието на МВР. Монография. 2018.
3. **Стратегия** за национална сигурност. 2018.