

## Органи на изпълнителната власт по управление на кризи и бедствени ситуации,

по-конкретно от епидемични ситуации от типа SARS, MERS, Ebola и др., както и грипни пандемии и пандемията SARS-CoV-2

### ПОВОД/СИТУАЦИЯ

На 26 февруари 2020 година министър-председателят със своя заповед създава Национален оперативен щаб (НОЩ). НОЩ поема по-сериозни функции след като България е засегната от пандемията.

На 13 март Народното събрание обявява т. нар. извънредно положение. По-късно гласува и *Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.* на 20 март 2020 година във връзка с епидемията от коронавируса SARS-CoV-2 (COVID-19) обявена от Световната здравна организация за глобална пандемия на 11 март 2020 година.

### ОБЕКТ

Обект на този *policy brief* са органите за управление на кризи от типа на пандемията SARS-CoV-2. В конкретния случай обект на рисковия анализ е статутът на Националния оперативен щаб, НОЩ.

### КОНТЕКСТ

Мандатът на НОЩ е определен в заповедта по следния начин: Да организира, координира и наблюдава всички действия на компетентните органи във връзка с предотвратяването на разпространението на COVID-19, както да събира, обобщава и анализира цялата ситуация, свързана с разпространението на COVID-19, и да информира медиите и обществеността.“

Щабът е създаден със заповед №Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на основание Устройствения правилник на МС. Използвана е

разпоредба, която предвижда възможност да се формират работни групи за разработка на експертни становища по различни аспекти на управлението и дейността на изпълнителната власт<sup>1</sup>. Това е тривиална възможност Министерският съвет да се допитва до експерти, когато предстои да вземе решение, както колективно, така и само на министър-председателя.

При обявяване на „извънредно положение“ на 13 март, както и при приемане на „Закона за мерките и действията...“ НОЩ остава да съществува по същия начин, по който е създаден със заповедта от 26 февруари 2020. Статутът ми не е променен, като организационна структура не е въведен в „Закона за мерките...“. При създаването му няма позоваване на закони като Закона за здравето или Закона за защита от бедствия и аварии. Тъй като „извънредното положение“ не е уредено общ закон, остава Конституцията, в която има четири позовавания на тази формула, но и Конституцията не е спомената като правно основание.

Заповедта не е обнародвана, за нея се научава от медиите, тъй като подобно задължение няма, това е обикновена работна група. Нейните функции са експертни, тя е консултативен орган, *task force* по конкретен въпрос на публичното здравеопазване. Това е неясен статут, който няма публична видимост, именно като институционален статут. Поради този си вътрешноведомствен експертен характер групата няма особени правомощия, няма

1

В тези редове са ползвани публикации като следната: [https://offnews.bg/analizi-i-komentari/paradoksalniat-shtab-nosht-megaorgan-ili-planirana-izkupitelna-zhe-727392.html?fbclid=IwAR0z8NoVzfa9od9AFnkN6UCKb9cPIG1dZ\\_pFKJNAMwpoilgnUj\\_D8EVO](https://offnews.bg/analizi-i-komentari/paradoksalniat-shtab-nosht-megaorgan-ili-planirana-izkupitelna-zhe-727392.html?fbclid=IwAR0z8NoVzfa9od9AFnkN6UCKb9cPIG1dZ_pFKJNAMwpoilgnUj_D8EVO).

и собствен бюджет. Тя не е конституирана като правен субект и с остава с неопределен институционален статус.

Оттук и правомощията ѝ не са ясни, може да се предположи че няма никакви, ако се съди по други подобни експертни групи към премиер или Министерски съвет. За да има в ситуацията, обявена като извънредно положение определени правомощия, тя трябва да се конституира като орган чрез „Закона за мерките и действията...“ От правна гледана точка това е не е институция в рамките на държавата, а група учени за консултиране. Тази група няма правомощия да казва *какво да се прави и какво ще се прави*. Тя дава експертни препоръки.

Тъкмо противоположно е поведението на НАЩ, неговата всекидневна практика. Преди всичко той успя да внуши, независимо дали го иска или не, че е център на управлението на кризата. Това става благодарение на всекидневните брифинги и пресконференции, както и масираното присъствие на ген Мутафчийски, неговият ръководител, както и на доц. Ангел Кунчев в редица телевизии в прайм тайма.

Същевременно НОЩ продължава да е консултативна експертна група. Нейните „решения“ (те се приемат като решения от гражданите) се приемат или не от министъра на здравеопазването, който издава съответните заповеди в съгласие с ролята, която му определя „Законът за мерките и действията...“. Нещо повече: НОЩ говори като изпълнителна власт – това ще стане, това не, „студентски бригади в САЩ няма да има, забравете“ и безброй други изявления, които имат характер на заповеди на министър.

## РИСКОВЕ

Разнообразни са рисковете от този нормативен вакуум, в който бе поставен НОЩ.

Първо, при всяко изпълнително правомощие в демократичен режим, дори при извънредни ситуации, има ясна линия на отговорност. Тук не е

ясно кой по-точно е отговорен за действията на НОЩ и каква е отговорността на Щаба. В крайна сметка това би бил министърът на здравеопазването, който издава сутрин едни заповеди, следобед може да ги отменя, както стана с някои необмислени крайности. Но публично НОЩ се вижда като разпоредяващ се по време на пандемия. Това размиване на отговорности и неясен център на правомощия по принцип противоречи на демократичния режим в България.

Второ, появява се раздвоение в публичната сфера и в наблюденията на гражданите, което е риск за управление на кризата. Те получават „команди“ – инструкции, заповеди – от различни места. Тези места са НОЩ, който не е легитимен орган на изпълнителната власт, министърът на здравеопазването, който е, но остава публично скрит, полу-видим, без нужната за ситуацията легитимност, както и премиера, който се намесва на всяка крачка, взема думата, разпоредява се, говори безкрайно и показва кой е босът.

Трето, поради факта, че НОЩ има неясен статут между консултативно тяло и вземащ най-съществени решения, има риск от роене на подобни органи. Подобен втори орган бе създаден и той застана в опозиция на НОЩ. Две седмици двата консултативни центъра даваха различни интерпретации, съответно идеи за генерална стратегия за ограничаване на вируса. Вторият център бе разпуснат две седмици след обявяването му. Той бе и обявен за подпомагач НОЩ, но всъщност критикуваше действията му.

И без изброяване на множеството аспекти на тази неопределеност, може да се каже, че генералният риск е в това да няма ясна структура на управление на кризата, с разписани изпълнителни правомощия, както и необходимата, но видима, регламентирана йерархия на отговорностите. НОЩ се справя, но въпросът за рисковете остава открит.

## ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

От прегледа на този кръг рискове могат да се направят няколко препоръки.

Първо, управлението на страната трябва да премине от реакция на кризи към управление на рисковете, в което се разписват ясно отговорностите за решенията.

Второ, изпълнителната власт може да създава отделно от себе си органи, подобни на НОЩ, но тяхната работа трябва да е регламентирана институционално и политически.

Трето, отговорността трябва да се разписва много ясно чрез границите между изпълнителна власт и консултативно-експертни функции.

Четвърто, говорителите трябва да са синхронизирани като изпълнителните органи са водещи в обявяване на мерки, а експертните навлизат в подробностите.

Пето, трябва да се изключи допускането на алтернативни властови центрове и публични говорители.