

## НЯКОИ ПРОБЛЕМИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ КАТО СИСТЕМА

Недко Ив. Димитров

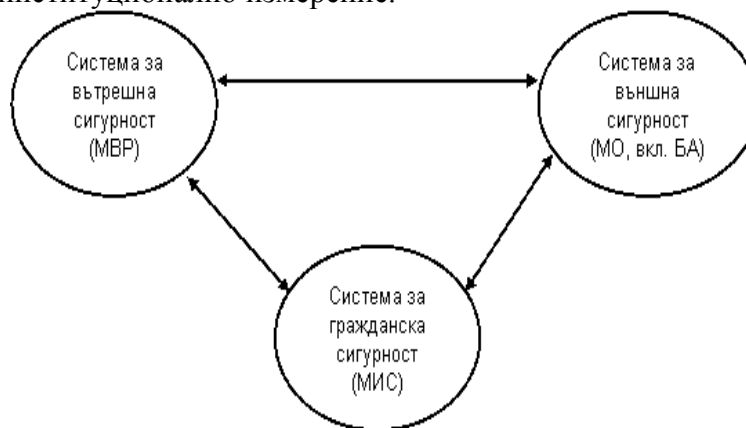
*Висше военноморско училище “Н. Й. Вапцаров”*

**Анотация:** В резултат на анализа на функционален и структурен модели на системата за национална сигурност, изградени на основата на проведено изследване в БАН през 2005 год. и анализ на нормативните документи, са идентифицирани деформации в структурата, които могат да повлияят отрицателно върху целенасочеността на системата. Предложен е обоснован подход за коригиране на структурата на системата, както и насоки за последващи изследвания в тази посока.

Извършените промени в Република България в сферата на сигурността през последните 20 години ясно индицират извършване на преход към постгеографска [1] система за национална сигурност – въвличане на държавата в геоикономически проекти; преход от модел на тотална защита на територията на държавата към защита на критичната инфраструктура; разпределяне на отговорностите по сигурността между широк спектър от институции; девоенизиране на Министерството на вътрешните работи; редуциране на армията; отмяна на наборната военна служба и т.н. За това днес вече не се говори за сигурността като „сектор”, а за сигурността като „система”. За да функционира ефикасно, тази система трябва притежава ясно дефинирана структура, място, размер, връзки, поведение и т.н.

*Функционален аспект на системата за национална сигурност*

Последният функционален модел на системата за национална сигурност е построен в резултат на изследване в БАН през 2005 год. от екип с ръководител проф. Стефан Хаджитодоров [9] и се базира на идеята за функционално разпределение на отговорностите по гарантиране на националната сигурност в три основни направления (трите стълба) – вътрешна, външна и гражданска сигурност (виж фиг. 1). Системата за гражданска сигурност, според изследователския екип на В. Шаламанов, следва да бъде изградена като самостоятелен “стълб” на сектора за сигурност, като има равна значимост с другите два основни “стълба” на сектора – вътрешна сигурност и обществен ред (обезпечавани основно от МВР) и външна сигурност и военни операции (обезпечавани основно от МО). Следователно, така дефинираната система за национална сигурност трябва да има ясна нормативна регламентация и солидно институционално измерение.



Фиг.1. Трите “стълба” на системата за национална сигурност  
(по С. Хаджитодоров, В. Шаламанов, Н. Павлов и Т. Тагарев)

В проекта на Стратегия за национална сигурност като наименования са описани и трите стълба<sup>1</sup>, но очертаванията не съответстват на описания модел, а по-скоро на многостълбова конструкция, при която всеки един стълб съответства на определена политика за сигурност – външна, отбранителна, правосъдие и вътрешен ред, финансова и икономическа, енергийна, екологична, социална. Характерно за този модел на системата е, че така определените „стълбове” съществуват разделени един от друг и са представени като отделни системи. Дейностите, които се изпълняват са предимно ведомствени, но обвързани в обща система за национална сигурност като „нормативно регламентиран и институционално организиран процес на консултиране и взаимодействие между законодателната, изпълнителната и съдебната власт, президента на републиката, гражданите и техните организации”<sup>2</sup>.

#### *Структурен аспект на системата за национална сигурност*

Всяка една обществена система се установява и функционира чрез правното регламентиране на нейния статут, състав и взаимоотношения. В раздела „Общо управление” на системата за национална сигурност от проекта за стратегия са описани отделните елементи на системата, като връзките и взаимодействията между тях са дефинирани с препратки към действащата нормативна база.

В чл. 138 – 141 от проекта на Стратегия за национална сигурност са определени правомощия и отговорности за националната сигурност на страната на Президента, Народното събрание и Министерският съвет. С прочит на Конституцията в този контекст може да се констатира, че: в цялата глава трета „Народно събрание” думата *сигурност* липсва; в четвърта глава „Президент на републиката” думата *сигурност* е употребена само в чл.100 (3) „Президентът възглавява Консултативния съвет за национална сигурност, чийто статут се определя със закон”; в пета глава „Министерски съвет” думата *сигурност* е употребена също само веднъж, в чл. 105(2).

В **основния закон на държавата** има един единствен текст, свързан с отговорности на държавни институции по гарантирането на националната сигурност: „Министерския съвет осигурява обществения ред и националната сигурност...”<sup>3</sup>.

В нормативните документи от по-нисък ранг може да се открие, че:

– В Народното събрание за конституирани 17 постоянни комисии<sup>4</sup>. Голяма част от тях са свързани и съответно в работата си разглеждат въпроси, касаещи отделни аспекти на националната сигурност. Предложенията на комисиите се докладват пред народните представители, които съгласно процедурите имат право да вземат решение по съответния въпрос.

– Консултативният съвет за национална сигурност е съвещателен орган по въпросите на националната сигурност и се възглавява от президента на Република България [2], т.е. това е колективен орган, който може да обсъжда въпроси, свързани с националната сигурност и да изготвя становища и предложения, следователно той не може да бъде ръководен орган в една система;

– Министерският съвет *определя и осъществява* вътрешната и външната политика на Република България; приема *стратегии, програми, планове* и др.<sup>5</sup>

– Съветът по сигурността при Министерския съвет е консултативен орган по въпросите на националната сигурност на Република България. Съветът по сигурността определя критериите, организацията и координирането на дейността на министерствата и ведомствата във връзка с националната сигурност.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Виж раздел IV.1. „Общи положения” от Проект на стратегия за национална сигурност [7].

<sup>2</sup> Виж чл.137 от Проект на стратегия за национална сигурност [7].

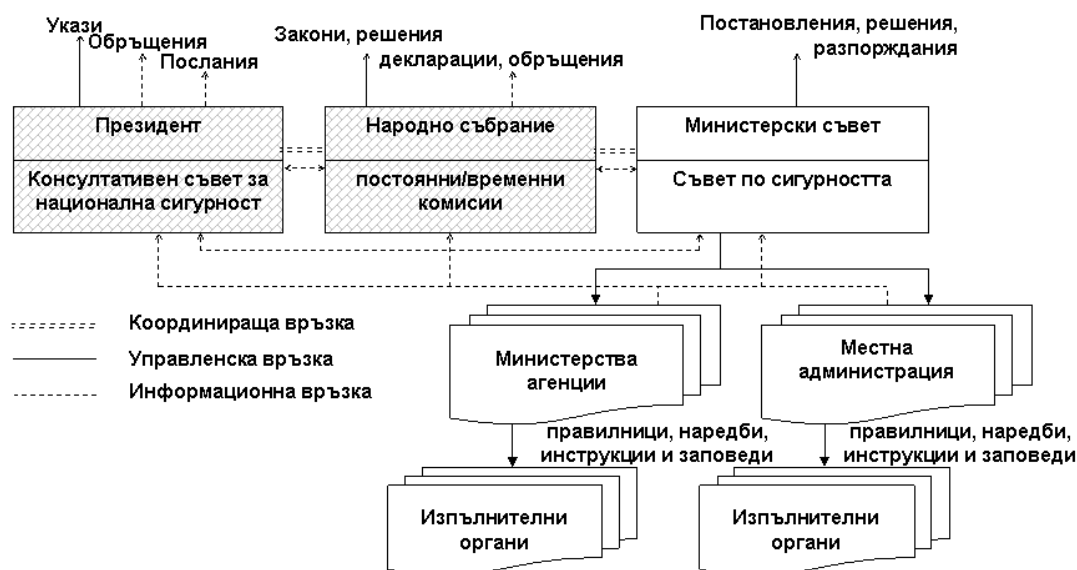
<sup>3</sup> Виж чл. 105 (2) от Конституция на Република България [4].

<sup>4</sup> Виж чл. 18(2) от Правилник за организацията и дейността на народното събрание [5].

<sup>5</sup> Виж чл.6 и чл.13(3) от Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация [8].

<sup>6</sup> Виж чл.1 и чл. 27(1) от Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет [6].

– При упражняване на правомощията си по подготовката на икономиката и населението за отбрана, областните управители и кметовете на общини се подпомагат от съвети по сигурност<sup>7</sup>.



Фиг.2 Организационна структура на системата за национална сигурност

С анализа на представените факти се определя структурата на системата за национална сигурност (виж фиг.2). Системата за национална сигурност има структура с мрежови и йерархични участъци, с определени функции и връзки. Основните й елементи притежават функции, дефинирани явно (и неявно) в голям брой нормативни документи. Не съществува нито един документ, в който да е очертана в актуален вид основната рамка на системата за национална сигурност.

Състоянието на взаимоотношенията във висшия ешелон очертава идеята за демократичност и взаимен контрол при формиране на политиката на държавно ниво. Това определя мрежовия участък в системата на фиг.2. Консултативният съвет за национална сигурност, отделните комисии в Народното събрание и Съвета по сигурността към Министерския съвет играят ключова роля за осъществяване на взаимодействието между институциите в сферата на сигурността.

Йерархичната структура включва органите на изпълнителната власт, които са в такива отношения по принцип, като за конкретния случай – по отношение на изпълнението на функциите в интерес на националната сигурност – структурата няма промяна. Управленските функции на елементите на системата включват:

- *Президент* – издаване на укази в предвидените от Конституцията случаи, връщане в народното събрание за преразглеждане на документи. Президентът се явява коректив на продукцията на народното събрание, като правата в това отношение са ограничени с цел избягване попадането в „омагьосан кръг“ на процедури по законотворчество. Във всички нормативни документи е указано, че президентът има консултативни функции, т.е. **тази институция може само да влияе на формирането и насочването на политиката в сферата на националната сигурност, с много ограничени правомощия да бъде определящ фактор.**

- *Народно събрание* – издаване на закони и решения, включително и в областта на националната сигурност, които формират правната рамка на дейностите по гарантиране на сигурността, т.е. **определя елементи от вътрешните фактори на средата за национална сигурност.** Тъй като законодателната инициативна основно е приоритет на изпълнителната власт, то народното

<sup>7</sup> Виж чл. 43(1) от Закон за отбраната и въоръжените сили на република България [3].

събрание се явява основно орган, който утвърждава или отхвърля внесените предложения, но тъй като и народните представители имат право на законодателна инициатива, то съществува хипотезата за възможността институцията да формира политики, включително и в областта на националната сигурност.

- *Министерски съвет* – издаване на постановления, решения и разпореждания, внасяне на проекти на нормативни документи, доклади и анализи в народното събрание. Издаваните документи от това ниво конкретизират и осигуряват процедурно дейностите в по-ниските нива на системата за национална сигурност. Регламентацията, че министерският съвет „*определя и осъществява*” политиката, включително и в сферата на националната сигурност, го поставя на върха на йерархичната структура, но и размива мястото и ролята на останалите две институции от първия ред (на фиг.2 същите са повдигнати с фон за да се отличават – хем са там, хем нямат право да „определят”).

- *Министерства/агенции и Местна администрация* - издаване на правилници, наредби, инструкции и заповеди за управление на дейността на изпълнителните органи от техния ресор в интерес на националната сигурност.

От извършения анализ на състава и структурата на системата на националната сигурност могат да бъдат изведени следните изводи:

1. Националната сигурност в България е функция на държавата, обществото и гражданите и има системен характер. Системата за национална сигурност не притежава пълната функционалност на сложна система, тъй като не са ясно дефинирани обратните връзки в системата, във вид на процедури по преглед на документите, организиращи връзките и взаимодействието. В нито един нормативен или политически документ не са отразени проявите на: цикличност на процес на управление; на управление на риска за сигурността; на планиране на способности.

2. Функционалната структура на системата за национална сигурност в проекта за стратегия обхваща 7 основни сфери „стълба”, докато изследвания и актуален до момента аналогичен модел се базира на идеята за трите „стълба”.

3. Участъкът на системата с мрежова структура включва три елемента на едно и също ниво с неравномерно разпределени отговорности. На лице е елемент с отговорности едновременно да формира и да изпълнява стратегиите и политиките по сигурността.

4. Йерархичната структура на системата включва управленски звена на ведомствен и регионален принцип и изпълнителни органи, които са в определени управленски и информационни взаимоотношения.

5. Наблюдава се деформация и ексцентричност при разпределението на функциите в системата. Например:

- Елементите от първия ред на структурата на системата изпълняват едновременно стратегически и оперативни функции, като Министерският съвет единствено е оторизиран да приема (едновременно) стратегии, програми и планове и да управлява елементите в йерархичния клон. Събирането на всички тези функции в един субект е предпоставка за допускане на отклонение от и непоследователност при преследване на целите (потенциални резки завои при смяната на управлението на този субект).

- Президентската институция е разтоварена от директни отговорности в интерес на националната сигурност, като фигурата, която олицетворява единството на нацията и стои над политиката, е ангажирана основно с ролята на Върховен главнокомандващ на ВС.

- Към настоящия момент единствено проекта на стратегия определя субекти от частния сектор като елементи на системата, тъй като те реално съществуват и изпълняват широк спектър дейности, свързани пряко и косвено с националната сигурност.

*Оптимизирането на управлението на системата за национална сигурност* се свързва с отстраняване на откритите деформации. Избягването на дисбаланса и подобряването на функцията

целеносоченост на обхванатите елементи може да се осъществи чрез преразпределение на отговорностите между субектите в мрежовия участък на системата за национална сигурност.

Примерен вариант за това включва възлагане на субекти от първия ред на организационната структура на системата (фиг.2) на „стратегически” функции – президент и „оперативни” функции – министерски съвет. Потенциалните правомощия на президента в този случай биха могли да включват:

- формиране на националните стратегии (вносяне в Народното събрание за приемане) и поддържане на тяхната актуалност.

- консултативни функции по контрола на тяхното прилагане чрез балансиране на програмите и плановете за развитие на отделните сектори от обществения и стопански живот.

С предоставянето на тези отговорности на президентството ще отстрани недостатъка в управлението на системата - един и същи елемент да е отговорен за стратегическите насоки и оперативните дейности. Така с изработването и приемането на стратегия, президентската институция ще има лостове за контрол на изпълнението от изпълнителната власт, която пък ще получи генералната линия, по която да насочи своите политики и плановете, и обратно: следейки изменението на факторите на средата за сигурност – ще изисква при необходимост преглед и осъвременяване на стратегията.

От друга страна, дейностите по гарантиране на националната сигурност са комплексни и изискват интегриране на усилията на много ведомства и организации (юридически субекти). Изготвянето на стратегия от определено ведомство предполага ведомствен подход, което предизвиква деформации в интерес на отстояване на интереси за сметка на останалите ведомства. Този подход е активен в момента, но неприемлив, когато касае националната сигурност. Преодоляването на този недостатък може да се осъществи чрез възлагане (от президента, олицетворяващ единството на нацията) разработването на стратегията на колектив от научните среди, който има надведомствена визия и научен подход. Така стратегията ще се разработи от колектив от „идеалисти”, а ще се изпълнява от екип „материалисти”, боравещи с бюджета и властта да управляват йерархичния клон на системата за национална сигурност.

При такъв вариант Народното събрание и Министерския съвет (чрез своите комисии и съвет) ще бъдат коректив на Президента, което ще запази демократичността на процесите в участъка на системата с мрежови връзки.



Фиг.3 Примерен функционален модел на системата за национална сигурност

Реализирането на този подход за оптимизиране управлението на системата за национална сигурност може да се извърши чрез:

- Извършване на следните промени в текста на проекта на стратегия:

= в чл.141 да отпаднат думите „Народното събрание, президента на републиката” и същият да се чете: „141. Реализирането на политиката за сигурност е отговорност на Министерския съвет,

централната изпълнителна власт, Българската народна банка, местното самоуправление и на органите на съдебната власт...”;

= във второто изречение на чл.152 думите „Министерският съвет” да се заменят с „Президентът” и същият да се чете: „152. ... Президентът предлага своевременно актуализиране на стратегията в съответствие с промените в приоритетите на развитие на страната, в средата за сигурност и наличните ресурси.”

- Извършване в последствие на промени в законите и правилниците, определящи правомощията на Министерския съвет и президента, за въвеждане на идеята за преразпределение на техните отговорности.

Възможността за реализиране на описания подход за оптимизиране на структурата на системата за национална сигурност е реална, или поне изложеният анализ може да способства за прилагане на системния подход при формиране на системата. За тази цел е необходимо:

– нормативната уредба на държавата да се синхронизира с идеите на Стратегията за национална сигурност по отношение на цели, задачи, способности, субекти, функции, процедури, политики и т.н.

– създаване на функционален модел на системата за национална сигурност (например модела на фиг. 3), отговарящ на съвременните условия на средата за сигурност и идентифицираните фактори за нейното управление и изследване на свързаността и връзките с цел постигане на определени ефекти при зададени условия.

### Използвана литература

1. Димитров П., Агонията на ДОВСЕ и двете световни системи за сигурност <<http://geopoliticsss.hit.bg>> (10.03.2010).
2. Закон за консултативен съвет за национална сигурност, обн. ДВ бр. 13/11.02.1994.
3. Закон за отбраната и въоръжените сили на република България, Обн. ДВ. бр.35 от 12.05.2009, посл. изм. ДВ. бр.16 от 26.02.2010.
4. Конституция на Република България. Обн. ДВ бр. 56 от 13.07.1991. изм. и доп. ДВ бр. 18 от 25.02.2005.
5. Правилник за организацията и дейността на народното събрание, Обн. ДВ бр. 58 от 27.07.2009, посл. изм. ДВ, бр. 100 от 15.12.2009.
6. Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет, Обн. ДВ. бр.116 от 7.10.1998г, посл. изм. ДВ. бр.84 от 21.10.2005.
7. Проект на стратегия за национална сигурност, <<http://government.bg>> (14.06.2010).
8. Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация, Обн. ДВ. бр.84 от 21.10.2005, посл. изм. ДВ. бр.44 от 12.06.2009.
9. Хаджитодоров С., В. Шаламанов, Н. Павлов, Т. Тагарев, Гражданска сигурност – липсващото звено в системата за национална сигурност на България, Военен журнал, 2/2006.

### За контакти:

капитан II ранг Недко Иванаов Димитров, гл.ас, д-р, e-mail: [dimine@abv.bg](mailto:dimine@abv.bg)  
ВВМУ “Н. Й. Вапцаров”, гр. Варна тел. 052/ 632 015