

ДОКТРИНАЛНИ ОСНОВИ НА СИТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ

**Йордан Божилов, Председател на Софийски форум за
сигурност**

Терминът „система на националната сигурност“ много често се използва в различни анализи, документи или в политическата реторика без да има легално определение за това какво представлява тази „система“. Нещо повече, Стратегията за национална сигурност на Република България, приета с решение на Народното събрание на 25 февруари 2011 г., съдържа цял раздел, озаглавен „Система за национална сигурност“, който отново не дава дефиниция или описание на системата. Предполагаме се презюмира, че терминът „система на/за националната сигурност“ е понятие достатъчно разпространено, придобило широка публичност, и поради това всеки един практик или анализатор може да изведе същността му. Допълнително терминологично объркване създава Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, където вече не се говори за „система на националната сигурност“, а за „система за защита на националната сигурност“. Считаме, че е целесъобразно да се уеднакви използваната терминология и да се даде определение на толкова широко използвано понятие. Това би имало не само теоретично значение, но и чисто практическа полза. Целта на настоящата статия не е да анализира и да даде определение на „системата на национална сигурност“, а да се фокусира върху един от елементите на тази система, а именно нейната доктринална основа. Нашето разбиране е, че системата за национална сигурност обхваща всички онези елементи, които трябва да доведат до състояние, характеризиращо се като „националната сигурност“. Според чл. 2. от Закона за управление и функциониране на системата за защита на

националната сигурност, „Националната сигурност е динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети.“ Именно постигането на това състояние е функция на системата на националната сигурност.

Според нас, основните компоненти на системата на национална сигурност са четири. Това са: стратегическите документи, нормативната база, дейността на специализираните държавни структури и органи и техните способности и, на четвърто място, взаимодействието между обществото и специализираните структури и органи. Последното често е подценявано, но за функционирането на системата е необходимо обществото да е убедено, че тя работи за гарантиране на националната сигурност. Това е особено важно при съвременните рискове за сигурността, когато се разчита на информация и съдействие от гражданите. Без доверие това взаимодействие не може да се реализира.

Нормативната база на системата на национална сигурност е изключително важен елемент, особено в демократичното общество. Към настоящия момент са приети всички основни документи, регламентиращи отношенията в сферата на националната сигурност. Няма специализирана структура, която да функционира на базата на ясни правни норми, каквато практика имаме в продължение на много години.

Доктриналните основи на системата са този елемент, който трябва да дефинира сигурността като динамично понятие и да постави всички останали елементи във взаимодействие. В зависимост от правните системи

и практики, в различните държави има различни доктринални документи, които могат да бъдат стратегии и концепции, бели книги, президентски доклади и т.н. Общото е, че тези документи дават дефиницията на рисковете и заплахите, посочват целите на националната сигурност, дават насоки за развитие на нормативната база, на способностите и структурите, посочват основни задачи за изпълнение и т.н.

В най-новата история на България са приети няколко такива документи, които обхващат целия сектор за сигурност или отделни негови елементи. Като общи документи може да посочим приетата през 1998 г. Концепция за националната сигурност или Стратегията за национална сигурност от 2011 година. В сферата на отбраната стратегически документи са Военната доктрина и Бялата книга за отбрана. Въпреки голямото значение на доктриналните основи на системата на националната сигурност, у нас значението на тези документи се подценява, като това най-често се изразява в тяхното приемане със закъснение, липсата на актуализация на вече приети документи или тяхното незачитане при взимане на управленски решения, които би следвало да отговарят на одобрените вече стратегически документи. Като резултат имаме непоследователност или неефективност в решенията и политиките в сферата на националната сигурност, неефективност в разходването на средства и нарушена субординация по отношение на компетенциите на държавните органи. Особено обезпокоително е, че по този начин се принизява ролята най-вече на Народното събрание и се нарушава възможността за упражняване на контрол върху целия сектор за сигурност.

Показателно за това negliжиране са следните факти. През 1998 г. е приета Концепцията за национална сигурност, която е първият стратегически документ в областта. Тя определи понятието и очерта принципите, ценностите и целите на политиката на „национална

сигурност“. На базата на Концепцията започна изграждането и преподреждането на целия сектор за сигурност. Най-същественият принос на Концепцията е в това, че тя даде към онзи момент ясна насока за развитието на България и за гарантирането на нейната сигурност. Концепцията по категоричен начин заяви пред българското общество и пред международната общност ясната ориентация към европейските ценности и бъдещото членство на страната в НАТО. До този момент страната ни като цяло и политическите партии в частност, не намираха ясен ориентир за международното позициониране на държавата. Някои носталгично гледаха назад към Варшавския договор и сянката на Русия, други защитаваха тезата за възможния неутралитет /политически и военен/, трети аргументираха необходимостта от ясната прозападна ориентация на страната. Концепцията сложи край на тази неориентираност и зададе ясната насока към бъдещо пълноправно членство в НАТО и ЕС, което бе реализирано съответно през 2004 и 2007 г.

По принцип стратегическите документи са динамични по своя характер, каквато динамика е характерна както за развитието на България, така и на международната система. Ето защо, тези документи трябва да дават ясна насока на развитие, като отчитат постоянните промени. От тази гледна точка, Концепцията следваше да бъде своевременно променена и допълнена или да бъде заменена от друг стратегически документ при изпълнение на основните нейни цели или да се отчете изменението на международната среда. Трябва да се отбележи, че във времето бяха направени два опита за промяна, но и двата разработени проекта за нов документ не бяха проекти от Народното събрание.

Новият доктринален документ, а именно Стратегията за национална сигурност на Република България, се появи чак през 2011 г. Тя представлява един доста обстоен преглед на стратегическата среда за

сигурност и дава насоки за действие за гарантиране на необходимото ниво на сигурност на страната. Днес можем да заявим, че това бе добър документ, но за времето си. Много неща бяха изменени между 2011 и 2016 г., но промени в Стратегията така и не бяха направени. Интересен е въпросът защо продължава negliжирането на стратегическите документи. Битува мнението, че и без подобни документи ще се справим, ще решим въпросите на сигурността, ще заделим необходимите средства за способности и т.н. Подобно състояние на липса на стратегически документи е доста удобно за изпълнителната власт, която може на практика безконтролно да разходва средства по свое усмотрение, без да се отчита мнението на парламента.

Нихилизмът по отношение на стратегическите документи се проявява и в отделните сектори, което обрисувам с положението в системата на отбраната. Един от основополагащите документи, даващ насока за развитие на Българската армия и на цялата система на отбраната, е Бялата книга за отбраната от октомври 2010 г. Много съществен елемент е, че Бялата книга е приета от Народното събрание и това е гарант за устойчивост в развитието на Въоръжените сили. Този документ е с времеви хоризонт до 2014 г., което означава, че задачите, заложи в нея, са изпълнени и следва да бъде приет нов план, отговарящ на новата среда за сигурност, и който дава нови насоки за развитието на въоръжените сили. Досега обаче такъв документ все още не е приет.

Друга проява на negliжиране на стратегическите документи е приемането на Националната отбранителна стратегия и инвестиционните проекти за развитието на въоръжените сили. Съгласно точка 2 на този документ, „Националната отбранителна стратегия оценява военностратегическата среда, определя отбранителните цели на страната и очертава пътищата за достигането им. Тя разкрива дейностите по поддържането, изграждането, развитието и използването отбранителните

способности на страната.“ Оттук следва, че всички дейности по изграждането на въоръжените сили, включително плановете за модернизация, следва да отговарят на тази стратегия. На практика това не се случва. Малко преди да бъде приета отбранителната стратегия са одобрени два от основните инвестиционни проекти на въоръжените сили, тези за многоцелевите самолети и за новите кораби за флота. На практика решенията за придобиване на средства са взети преди да бъдат обосновани тяхната необходимост и функционалност. Положението с приемането на Националната отбранителна стратегия и инвестиционните проекти ясно показва отново negliжирането на стратегическите документи в областта на националната сигурност.

Считаме, че Министерският съвет и Народното събрание трябва в максимално къси срокове да се ангажират с преглед на Стратегията за национална сигурност с цел нейното осъвременяване или приемане на нова такава. Коренно променената среда за сигурност налага това, а оттам произтича и необходимостта от търсене на ефективни начини за гарантиране на сигурността на страната. Необходимо е да се обединят позициите на политическите партии и да се намерят най-ефективните средства и решения.

Софийски форум за сигурност започна процес на дискусии в рамките на експертната и академичната общност за преглед на Стратегията за национална сигурност. Съвместно с Центъра за изследване на сигурността и отбраната към БАН бе организирана кръгла маса за преглед на Стратегията за национална сигурност от 2011 година, резултатите от която са обобщени по-долу, и се надяваме, че изводите и предложенията ще бъдат от полза на компетентните структури при взимане на решения.

Кръгла маса „Стратегията за национална сигурност на Република България в контекста на променящата се международна среда за сигурност“

бе проведена в Централния военен клуб и събра представители на неправителствени организации, на академичните среди и на някои министерства и ведомства.

В центъра на дискусията бяха въпросите: Каква е ролята на България в динамично променящия се свят; Какви действия трябва да предприеме България, за да осигури своята сигурност; Какви политики трябва да бъдат провеждани в тази връзка; Какви способности и средства за гарантиране на сигурността следва да развива страната ни; Как да се изгради интегриран сектор за сигурност и други. Бе направена експертна оценка на ситуацията на сигурност в България и бяха изготвени предложения за изменение на стратегията.

Според експертите, Стратегията от 2011 г. дава добра оценка на рисковете и заплахите за сигурността, но към 2016 година тя е остаряла, тъй като се отчитат новопоявили се фактори като дейността на Ислямска държава и последиците за европейската и националната сигурност, възникналите проблеми в Украйна, бежанската криза, обтегнатите отношения между Русия и Запада, фалита на „КТБ“. Експертите обсъдиха мястото и ролята на България като член на ЕС и НАТО, ролята ѝ в регионален аспект и геополитическото положение, което носи както позитиви, така и негативи. Един от основните изводи е, че променящата се международна обстановка налага използването на една по-широка рамка за оценка и противодействие на рисковете и заплахите от тази, разгледани от стратегията от 2011 г.

Бяха дадени редица конкретни предложения за това как стратегията да представи ясна визия за бъдещото развитие на България в национален и глобален план. За да бъде постигната тази цел, стратегията трябва да даде ясна ориентация на националните политики в контекста на съюзните ни ангажименти в НАТО и ЕС. Много е важно да се формулират

ключовите интереси на България, и оттам и механизмите на тяхното реализиране. Бе отчетено, че изграждането и развитието на военния потенциал е необходимо за ефективното гарантиране на сигурността и националните интереси. Това предполага увеличаване на финансирането на сектора за сигурност, но и по-рационалното разходване на средствата. Необходимо е повишаване на разузнавателния и контра-разузнавателния капацитет, установяване на ефективни способи за анализ с използване на целия експертен потенциал на страната. Бе развита тезата за необходимостта от нова визия за ролята и позицията на страната, отговаряща на променящата се обстановка. Тази визия следва да включва нов тип организационна и управленска култура.

В променящия се глобализиран свят е нужно една национална стратегия да предвиди възможните рискове и заплахи пред сигурността и отбраната и да начертае адекватни превантивни мерки и политики. Изправени сме пред нови, непознати досега рискове, които изискват иновационни подходи. Такива рискове са свързани с киберпрестъпленията, кибертероризма, радикализацията, голямата миграционна криза и т.н. Киберсигурността засяга всички аспекти на сигурността и става все по-значим елемент на националната сигурност. Крайно необходимо е подобряване на механизмите на взаимодействие между институциите в сектора за сигурност, разработване на координирани политики, приемане на актуализирана стратегическа концептуална рамка за противодействие на заплахите.

Стратегията за сигурност трябва да погледне и навътре в обществото и да оцени рисковете, произтичащи от самото състояние на обществените отношения. Трябва да се отчетат проблемите на културно-образователната сфера, измененията в композицията на обществото, въпросите на религиозната и националната идентичност и други важни

фактори. Бе поставен въпросът за ролята и мястото на науката в изследването и формирането на Стратегията за национална сигурност. Би следвало да се заделят средства за концентриране на аналитичния капацитет, да се създаде механизъм за добра междуинституционална комуникация и взаимодействие с научни звена и университети с цел ангажиране на възможно най-широк кръг от експерти по проблемите на сигурността.

Абсолютно ясно е, че negliжирането на доктриналните документи в областта на националната сигурност не съответства на правовите норми на демократичната държава и създава условия за хаос и злоупотреби. Необходимо е всички държавни органи, ангажирани с правене на политиката за сигурност, да обърнат повече внимание на тези документи, и да се създаде устойчива практика на подготовката и своевременното им актуализиране. Не на последно място, специализираните комисии в Народното събрание следва да демонстрират по-сериозна воля за периодичен преглед на тези документи и как се изпълнява заложеното в тях, защото това е един от механизмите на демократичния контрол в сектора за сигурност.