

ПОНЯТИЕТО „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ” – СЪВРЕМЕННИ АСПЕКТИ

доц. д-р Мария Нейкова
Бургаски свободен университет

THE NATIONAL SECURITY CONCEPT - CONTEMPORARY ASPECTS

Assoc. Prof. Mariya Neykova, PhD
Burgas Free University

Abstract: *The issue that occurs arose from the imperfect legislation and, at the same time, the lack of coherence between the normative acts. Concerning that, it becomes extremely encumbering for the addressees and therefore, it leads to the ineffectiveness of the national security system of the Republic of Bulgaria.*

Key words: *security, national security, security system, national security protection systems, legal act.*

През последните години в Република България се наблюдава повишаване на обществения интерес към сигурността. Широк спектър от проблеми се представят като заплахи срещу сигурността, без да се уточнява каква е вероятността те да се превърнат в реалност или какви мерки да се предприемат за неутрализиране на тези заплахи. В същото време обществеността възприема сигурността като абстрактно понятие или от гледна точка на индивидуалната сигурност – като липса на сигурност, което се изразява в тежкото социално-икономическо положение в нашата страна. На по-високо ниво – от гледна точка на националната сигурност експертите по сигурност приемат, че системата за сигурност в Република България не функционира. Един от основните фактори за изграждане на тази система е нормативната база. Законите и подзаконовите актове в сферата на сигурността създават системата за национална сигурност, регламентират нейните задачи, цели, правомощията на нейните компоненти и координацията между тях.

В коренно променената среда на сигурност нараства необходимостта от подобряване на механизмите за взаимодействие между институциите от целия сектор за сигурност, както и от разработване на координирани политики и стратегическа концептуална рамка за противодействие на новите заплахи, включително и хибридните. Повече от всякога е необходимо ясно и точно дефиниране на основни понятия като „национална сигурност” и „система за сигурност”. Нормативната база е тази, която основополага понятиятния апарат и регулира взаимоотношенията между организационните субекти в системата за сигурност. Без законова уредба не е възможно да се създаде система от отделните субекти в държавата, които да работят по законите на системите както функционално, така и организационно.

Правната уредба, регламентираща правоотношенията в сектора за сигурност, е решаващ фактор за повишаване на ефективността на системата за сигурност и нейното поддържане в състояние, съответстващо на националните интереси в кон-

текста на съвременното ниво на съществуващите предизвикателства като рискове и заплахи.

Съвършено ясно е, че за гарантиране националната сигурност на Република България е наложително изграждането на система от специализирани органи с обвързана компетентност, функциониращи като части на единен механизъм. Това може да се постигне само при стриктно спазване на демократичния принцип, че законосъобразна е само тази дейност на държавните органи, която изрично е предвидена в закон, но какво се получава, когато законите си противоречат?

Системата на национална сигурност е сложна от вътрешна и външна гледна точка и в същото време представлява единно цяло. За да има ефективно междуинституционално взаимодействие, е необходима адекватна и синхронизирана нормативна уредба.

Специалистите в сферата на сигурността твърдят, че нормативната уредба, регламентираща сигурността на Република България, има редица пропуски. Практиката показва, че у нас един недобре обмислен закон може да влезе в противоречие с друг и по този начин да блокира важни дейности от всякакво естество. Ще разгледаме няколко закона и един правилник, като ще се опитаме да анализираме несъответствията и противоречията в тях. При внимателен прочит на тези нормативни актове се наблюдава разминаване, свързано с изясняване на основополагащи понятия като „национална сигурност” и „система за национална сигурност”, залегнали в българското законодателство. Друг проблем, на който се натъкнахме със студентите¹ по национална сигурност е свързан с противоречие в нормативните актове, регулиращи дейността на Съвета по сигурността към Министерски съвет.

Относно понятието „национална сигурност”

Това е един от най-разпространените и най-често употребявани термини в нашата съвременност както в публицистиката, така и в строго научната литература. В последните десетилетия на преден план излязоха проблемите на сигурността във всичките ѝ аспекти. В действителност все повече въпроси на вътрешната политика станали и стават обект на внимание на всяка международна общност в това число и проблемите на националната сигурност. Самото понятие „сигурност” се определя по много и най-различни начини от учени като Сб. Бжежински, проф. Г. Стефанов, Ил. Пеев, В. Рачев, Казаков и др.

Според Казаков, сигурността² е фундаментално понятие в теориите за обществените отношения, без което не могат да се построят техните основни конструкции. Именно поради това е трудно да се изброят дадените за нея многобройни определения. Това, че сигурността е основно понятие в теориите за обществените отношения, не е случайно. Независимо какъв аспект от тези отношения да се определят като област на сигурността и са предмет на изследване, най-важно е дали в резултат на осъществяването на тези отношения сигурността нараства или поне не намалява. Понятието „сигурност” има различни измерения. Във всички случаи то се отнася към обществото и отделния човек.

- Състояние на обществото и личността, при което не съществува опасност от политическа и икономическа принуда, гарантирани са основните интереси и свободите на гражданите; отсъстват неравновесия и кризисни състояния на обществената система и свободно се осъществява развитието;

¹ Димитров, К., Сравнителен анализ на нормативната база, УНИБИТ.

² Казаков, К., УСЗНС, 2016.

- Субективно състояние на човека, при което той се усеща и възприема като уверен, спокоен, живеещ в условия, които не застрашават физическото и психическото му равновесие.

Прави впечатление, че „сигурността“ не може да бъде измерена с числени и други параметри, а съдържанието ѝ се определя от хората, които придават едно или друго значение на термина, но „национална сигурност“ има свои понятия, равнища, структурни елементи и др.

Понятието „национална сигурност“ продължава да бъде едно от най-дискутираните понятия в специализираната литература. Могат да бъдат открити повече от 100 определения на понятието, поради което ще се опитаме да изясним неговото съдържание чрез определения, дадени в няколко закона и в Концепцията за национална сигурност на Република България.

1. В Концепцията за националната сигурност на Република България, приета с Решение от 16.04.1998 г. на Народното събрание, се подчертава, че *„Национална сигурност има, когато са защитени основните права и свободи на българските граждани, държавните граници, териториалната цялост и независимостта на страната, когато не съществува опасност от въоръжено нападение, насилствена промяна на конституционния ред, политически диктат или икономическа принуда за държавата и е гарантирано демократичното функциониране на държавните и гражданските институции, в резултат на което обществото и нацията запазват и увеличават своето благосъстояние и се развиват“*.

2. В Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, *„Национална сигурност е динамично състояние на обществото, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите, основните права и свободи на гражданите, устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети.“*

3. В Закона за защита на класифицираната информация е дадено следното определение за „национална сигурност“: *„Национална сигурност е състояние на обществото и държавата, при което са защитени основните права и свободи на човека и гражданина, териториалната цялост, независимостта и суверенитетът на страната и е гарантирано демократичното функциониране на държавата и гражданските институции, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива.“*

4. В чл. 2 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, е дадено следното определение за „национална сигурност“: *„Национална 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.“*

В тези три закона са заложили сродни по смисъл, но със съществени разлики в разбирането значения, изпълващи понятието „Национална сигурност“. Посочените по-горе определения са непълни и неприложими на практика. Считаме, че това е голям проблем за защитата на националната ни сигурност, защото, за да я защитаваме,

трябва да сме наясно с истинската ѝ същност. Когато имаме няколко дефиниции за национална сигурност в нормативни актове с еднакъв статут, държавните органи, институциите и службите ангажирани със защитата на тази сигурност също няма да са наясно, коя точно национална сигурност защитават. Анализирайки дефинициите по различните закони стигаме до следните изводи:

- според Закона за Държавна агенция „Национална сигурност”, *„Национална сигурност е динамично състояние на обществото...”*;
- според Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност *„Национална сигурност е динамично състояние на обществото и държавата...”*;
- според Закона за защита на класифицираната информация *„Национална сигурност е състояние на обществото и държавата...”*

Така според Закона за една от структурите, ангажирана основно със защитата на националната сигурност (ДАНС), съвсем основателно можем да си направим следния извод, че тази агенция ще защитава само сигурността на обществото. От гледна точка на Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС), можем да направим извод, че структурите ангажирани със защитата на националната сигурност трябва да защитават сигурността и на държавата, и на обществото. Ако приемем, че целите и интересите, които трябва да бъдат гарантирани от националната сигурност, са подредени по приоритет, също ще настъпи объркване, тъй като закона за ДАНС и ЗУФСЗНС са единодушни, че с приоритет са *териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната*, а ЗЗКИ ги подрежда като поставя на първо място *основните права и свободи на човека и гражданина*. Така в стремежа си да се даде по-ясно и по-точно определение за национална сигурност, ангажираните с изготвянето на законодателството са постигнали точно обратното – объркване на това, какво трябва да защитават структурите за защита на националната сигурност и кое е с приоритет за тях. С промените в Закона за защита на класифицираната информация от 2015 г. „Национална сигурност” е понятието по чл. 2 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. При изследването на понятието „сигурност” може то да се разглежда във връзка с понятието „система за сигурност” като интегрирана общност от взаимосвързани елементи.

Относно понятието „Система за национална сигурност”

Липсва легално определение на понятието „система на националната сигурност”. Терминът „система на националната сигурност” твърде често се използва в различни анализи и документи без да има легално определение за това какво представлява тази „система за национална сигурност”. Предполага се, че терминът „система за/на националната сигурност” е понятие достатъчно разпространено, придобило широка публичност, и поради това всеки един практик или анализатор може да изведе същността му³. 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 също не дава дефиниция на системата за сигурност. 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”,

³ Божилов, Йордан., Доктринални основи на системата за национална сигурност, София.

а за „система за защита на националната сигурност”. Считам, че е наложително законодателят да уеднакви понятийния апарат и да даде определение и на това толкова широко използвано понятие.

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. **Но дали това е цялостният обхват и обект на националната сигурност. Дали е възможно да бъдат защитени и гарантирани индивидуални права и свободи, ако няма законност и справедливост в обществото?**

Стратегическите документи, нормативната база, дейността на специализираните държавни структури и органи и техните способности за взаимодействие са сред основните компоненти на системата на националната сигурност, а видимо това не се разбира или се подценява. Нормативната база на системата на национална сигурност е изключително важен елемент, особено в демократичното общество.

Относно статута на Съвета по сигурност към Министерски съвет

Анализът на действащите нормативни актове с различна юридическа сила, регламентиращи дейността и организацията на един от най-важните органи в системата за защита на националната сигурност – Съвета по сигурността към Министерски съвет сочи сериозни противоречия. Съгласно Чл. 8 (1) от ЗУФСЗНС *Съветът по сигурността е консултативен и координиращ орган към Министерския съвет по въпросите на националната сигурност.* В Правилника за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет (наричан по-нататък правилника) в чл. 1 е записано, че *Съветът по сигурността е консултативен орган при Министерския съвет по въпросите на националната сигурност на Република България.* Така регламентирано определението за ролята на Съвета по сигурността към Министерския съвет излиза, че в правилника, който е ситуиран йерархически под закона, ролята на съвета е ограничена само до консултативна. Ако не сме наясно с ролята на органа, за който трябва да регламентираме управлението, функциите и организация на работа, то целият нормативен документ се обезсмисля.

Съгласно чл. 2 (2) от правилника *Заместник-председател на Съвета по сигурността е заместник министър-председателят по координация на европейските политики и институционалните въпроси.* Към дата 29.09.2017 година такъв пост в Министерски съвет не съществува. В ЗУФСЗНС не е регламентирано, кой може да е заместник-председателят на съвета по сигурността към Министерски съвет, за да бъдем още по-точни – в целия закон не се споменава за заместник-председател на Съвета по сигурността към Министерски съвет.

Съгласно чл. 4 (2) от правилника *Президентът на Република България може да определи едно или повече лица, които постоянно или за определени заседания да го представляват в Съвета по сигурността.* В чл. 8 (3) от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност пише, че *членове на Съвета по сигурността са: т.12 двама представители на президента на републиката, изрично определени от него с указ.* Тук правилникът отново противо-

речи на закона, като допуска хипотезата, че президентът на републиката може да определи едно или повече лица, които да го представляват като членове на Съвета, а в закона изрично е записано, че освен останалите членове на Съвета, членове са и двама представители на президента на републиката. Така според закона на заседанията на Съвета по сигурността към Министерски съвет задължително трябва да присъстват двама представители на президента, а според правилника върховният главнокомандващ на въоръжените сили може да определи едно или повече лица да го представляват, но може и да не определи.

По отношение на функциите на Съвета по сигурността към Министерския съвет можем да отбележим, че съгласно чл. 9 т. 8 от закона *Съветът по сигурността предлага на Министерския съвет проект на национална комуникационна стратегия за информирането на гражданите при криза*. В правилника обаче споменаването на такъв проект като дейност на Съвета е пропуснато.

Съгласно чл. 12 (2) от закона *Извънредните заседания се свикват по решение на министър-председателя, при наличие на важни обстоятелства, засягащи националната сигурност и изискващи незабавни решения и мерки от компетентността на Съвета по сигурността*. Относно свикването на извънредни заседания в чл. 10 (3) от правилника *Председателят на Съвета по сигурността, а в негово отсъствие – заместник-председателят може да свика на извънредно заседание Съвета по сигурността при наличие на важни обстоятелства, засягащи националната сигурност и изискващи приемане на решение от Съвета по сигурността съобразно неговата компетентност*. Така в закона възможността за свикване на извънредно заседание на Съвета е ограничена единствено до министър-председателя, а в правилника е записано, че в негово отсъствие може да бъде свикано извънредно заседание и от заместник-председателя. Според закона при отсъствие на министър-председателя, който се явява председател на Съвета, никой друг не може да свика извънредно заседание на Съвета по сигурността към Министерски съвет.

Съгласно чл. 12 (4) от закона *за провеждане на заседанията е необходимо присъствие на най-малко три четвърти от членовете*. В правилника е посочено в чл. 14 (1) *На заседанията трябва да присъстват най-малко 2/3 от членовете на определения от председателя състав по чл. 3, ал. 2 или по ал. 3 на Съвета по сигурността*. На първо място в закона не се предвижда разделянето на състава на Съвета като оперативен (чл. 3 (3) от правилника) и основен (чл. 3 (2) от правилника) – там изрично е записано кои са членовете на Съвета. На второ място в закона като количествена характеристика на членовете на Съвета е предвидено числото $3/4$, а в правилника $2/3$, като въпрос на чиста математика е да сравним двете числа и да разберем, че $2/3$ е по-малко от $3/4$. В такъв случай можем да кажем, че за провеждане на заседание на Съвета според правилника са необходими по-малко членове, отколкото предвидените в закона.

Съгласно чл. 12 (5) от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност *За организирането и провеждането на своите заседания Съветът по сигурността приема вътрешни правила*. В такъв случай правилникът за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността към Министерски съвет, трябва изцяло да се промени, като в него трябва да останат само организационни въпроси и въпроси относно провеждането на заседанията на Съвета, които да бъдат съобразени със закона. Така новият правилник може да носи името „Правилник за организирането и провеждането на заседания на Съвета по сигурността към Министерски съвет”, а въпросите относно функциите и задачите на Съвета да останат залегнали в ЗУФСЗНС.

Съгласно чл. 13 (3) от закона *При отсъствие от заседание на член на Съвета по сигурността той се представлява от изрично оправомощен от него заместник*. По този въпрос в правилника са отбелязани 2 алинеи, като в чл. 14 (2) е записано *В случаите на отсъствие на министър той се представлява от упълномощен от него заместник-министър на съответното министерство, който участва в работата на Съвета по сигурността без право на глас при вземането на решения, а в чл. 14 (3) В случаите на отсъствие на друго лице от състава на съвета по чл. 3, ал. 2 или по ал. 3 то може да се представлява от специално упълномощено от него длъжностно лице, което участва в работата на Съвета по сигурността без право на глас при вземането на решения*. Тук правилникът отново предвижда възможности, които законът не разрешава.

Съгласно чл. 13. (1) от закона *Министър-председателят ръководи дейността на Съвета по сигурността*. (2) *При отсъствие на министър-председателя заседанията на Съвета по сигурността се ръководят от изрично оправомощен от него член на Съвета по сигурността*. Съгласно чл. 16 (1) от правилника *Заседанията се ръководят от председателя на Съвета по сигурността, а в негово отсъствие – от заместник-председателя*. Тук виждаме, че в закона са предвидени случаи, в които министър-председателят отсъства от заседание, но оправомощено от него лице го замества, а не както е записано в правилника заместник-председателя. Както казахме по-горе в текста, в закона не се предвижда пост заместник-председател на Съвета.

Съгласно Чл. 15. (1) от закона *Като част от Съвета по сигурността функционира разузнавателна общност, която се състои от секретаря на Съвета по сигурността, главния секретар на Министерството на вътрешните работи и от ръководителите на Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавна агенция „Разузнаване“ и Служба „Военна информация“*. Съгласно чл. 21 (1) от правилника *Съветът по сигурността се осигурява информационно, аналитично и организационно от секретаря на съвета, който е съветник към политическия кабинет на министър-председателя*. Основните функции на разузнавателната общност са информационна и аналитична дейност. В правилника е записано, че секретарят на съвета го осигурява информационно, аналитично и организационно. В закона в чл. 15 (4) дейността на секретаря на съвета е сведена само до организационна като докладва на министър-председателя за дейността на разузнавателната общност. Разбира се той е и част от разузнавателната общност, което също му дава информационни и аналитични функции, но според закона Съветът по сигурността към Министерски съвет не се осигурява информационно, аналитично и организационно само от секретаря на Съвета, както гласи правилникът.

Заклучение

Проблемът с несвършеното законодателство в сферата на националната сигурност е очевиден и актуален. Липсата на съгласуваност и терминологична точност затруднява изключително много адресатите и води до нефункциониране на системата за национална сигурност на Република България. В множество закони се говори за национална сигурност без обаче да се дава определение, това създава сериозни проблеми в правоприлагането и може да доведе по произвол и накърняване правата на човека.

Чл. 3 (1) от Закона за нормативните актове гласи, че *Законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията, обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения*. Ако предметът на един

закон обхваща всички обществени отношения, то със сигурност този закон няма да бъде ясен, точен и конкретен. Националната сигурност освен, че обхваща всички обществени отношения е и динамично понятие, което трудно се поддава на трайна уредба. От сравнителния анализ, който направихме, може да обобщим, че основните проблеми идват от един закон, който не може да покрие съдържанието на чл. 3 (1) от Закона за нормативните актове. Това е законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. Фактът, че от влизането в сила на закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, липсва промяна в правилника за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет така, че да съответства на закона, е показателно за отношението на законодателната власт и Министерски съвет към нормативната уредба, отнасяща се до националната сигурност на Република България. Считаме, че е необходимо актуализиране на стратегията за национална сигурност, уеднаквяване на използвания терминологичен апарат, елиминиране на противоречията в нормативната уредба и повишаване правната култура на законодателната и изпълнителна власт. Ще си позволя да цитирам тезата на Франсис Фукуяма, че „сигурността в глобализирания и взаимосвързан свят е пропорционална на силната държава, разбидана като гарантираща либералния конституционализъм”.

Източници:

1. Закон за Държавна агенция „Национална сигурност”.
2. Закон за защита на класифицираната информация.
3. Закон за управлението и функционирането на системата за защита на националната сигурност.
4. Закон за Министерство на вътрешните работи.
5. Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет.
6. Закон за нормативните актове.
7. Кирил Николаев Димитров, Сравнителен анализ на част от нормативната база, свързана с националната сигурност на Република България.
8. Казаков, К., УСЗНС, 2016.
9. Божилков, Йордан., Доктринални основи на системата за национална сигурност, София.