

ОЦЕНКА НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

д-р Анелия Атипова

Военна академия „Георги Стойков Раковски“

Резюме: Докладът представя резултатите от експертната оценка на формален модел на Системата за защита на националната сигурност в Република България (СЗНС), за целите на която е създадена специална методика. Посредством методите на контент-анализа, функционалния анализ и доктринерното (научно) тълкуване на нормативни актове са анализирани функциите и дейностите на структурите и органите от СЗНС за постигане на стратегическите цели на държавата. Разгледани са шест ключови нормативни акта, засягащи дейността на водещите институции – Министерски съвет, Народно събрание, Министерство на отбраната и Министерство на вътрешните работи, и два стратегически документа. Отправени са препоръки към оптимизиране на формалния модел на СЗНС с оглед неговото по-ефективно функциониране.

Ключови думи: Система за защита на националната сигурност; институции; стратегия; функция

I. Въведение

Системата за защита на националната сигурност (*СЗНС*) е саморегулираща се система в контекста на реалната среда на функциониране на държавата. Тя е съставена от функционални единици (*институции и ор-*

гани), чиято дейност, заедно и по отделно, е насочена към изпълнение на задачите за постигане на стратегическите цели.

Носител на тези цели са стратегическите документи в областта на сигурността и отбраната, които формират общите условия за реализиране на държавни политики.

Ключовите институции от *СЗНС* са регламентирани в Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (*ЗУФСЗНС*¹) и участват в Съвета по сигурността, който е „консултативен и координиращ орган към Министерския съвет по въпросите на националната сигурност“ (чл. 8).

Настоящият доклад приоритизира два стратегически документа: Актуализираната стратегия за национална сигурност² и Отбранителната стратегия на Република България³.

Анализиран са Конституцията на страната⁴, *ЗУФСЗНС*, който е разгледан като специален по отношение на функциите на въвлечените институции, както и законите и правилниците за тяхното прилагане на двете водещи министерства в сферата на сигурността – *Министерството на външните работи*^{5,6} и *Министерството на отбраната*^{7, 8}.

Въз основа на анализа е представена функционална оценка на синтезиран *формален модел на СЗНС* и са отправени препоръки към неговото оптимизиране съобразно нуждите на средата за сигурност.

II. Оценка на Системата за защита на националната сигурност на Република България

2.1. Методически аспекти на оценката

2.1.1. Формален модел за оценка на СЗНС

Оценката се осъществява посредством създаване на формален модел на СЗНС, чийто компоненти са цел („желано крайно състояние или реакция“⁹), функция („конкретна, относително обособена област от дейността на организацията“¹⁰) и органи („държавни структури, които изпълняват задачи и се намират в различни по характер взаимоотношения с другите държавни органи“¹¹).

2.1.2. Критерии за оценка на формалния модел на СЗНС

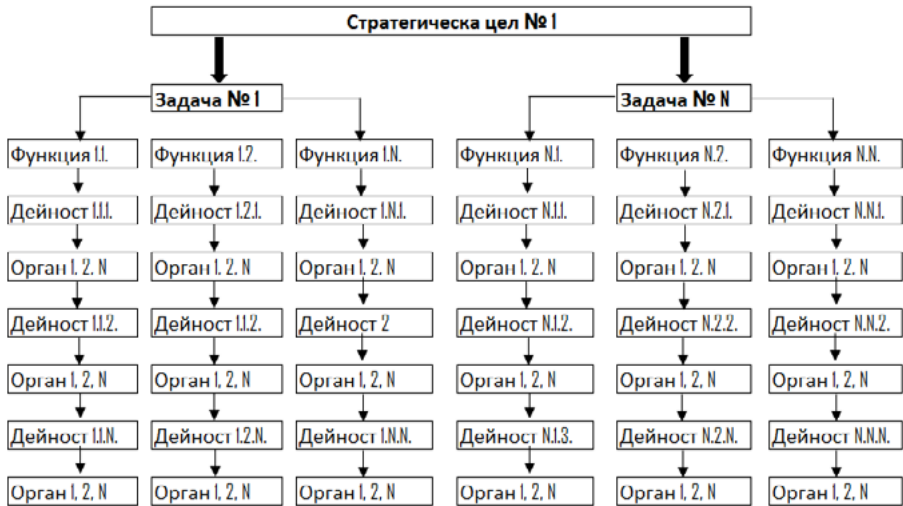
Формалният модел въвежда критерии за оценка на функциите спрямо целта (*наличност и релевантност*) и спрямо съотносимостта към органите (*разпределяне, противоречие и дублиране*).

Органите са другият компонент на формалния модел за оценка, като те се оценяват спрямо целите (*критерий предназначение*) и спрямо струк-

турата и съгласуваността в действията с други органи (критерии субординация и координация).

2.2. Технологични аспекти на оценката

Графична интерпретация на моделната основа за анализ на СЗНС е представена на Фигура 1.



Фигура 1. Графична интерпретация на формален модел за оценка на СЗНС

С помощта на контент-анализ са идентифицирани осем (8) стратегически цели, чието постигане е възможно чрез решаване на съответните задачи. Пет от целите са идентифицирани в Актуализираната стратегия за национална сигурност, а три – в Отбранителната стратегия.

Задачите фигурират като „национални приоритети за постигане на целта“. Целите [обозначени в табличен вид с абривиатурата $СЦ_n$, където n е пореден номер] и съотносимите задачи за постигането им [обозначени в табличен вид с абривиатурата $СЦ_nЗ_n$, където n е пореден номер], са представени с оперативни (номинални) формулировки, както следва:

1. Изграждане на нормативна база за противодействие на корупцията [СЦ₁]

1.1. Усъвършенстване на антикорупционната нормативна уредба [СЦ₁З₁]

- 1.2. Ефективност, прозрачност и отчетност на институциите [СЦ₁З₂]
- 1.3. Разпределени задължения и правомощия в изпълнителната власт [СЦ₁З₃]
- 1.4. Повишена компетентност и ефективност на държавната администрация [СЦ₁З₄]
- 1.5. Противодействие на служителите срещу опитите за корумпиране [СЦ₁З₅]
- 1.6. Граждански контрол над политическото и административното равнище [СЦ₁З₆]
- 1.7. Гражданско участие в антикорупционни политики и мерки от страна на изпълнителната власт [СЦ₁З₇]

2. Изграждане на адекватни към средата способности на СЗНС [СЦ₂]

- 2.1. Ефикасно финансово управление на СЗНС [СЦ₂З₁]
- 2.2. Придобиване на ново въоръжение, инфраструктура и КИС от СЗНС [СЦ₂З₂]
- 2.3. Модернизация на ВС и технологична обезпеченост [СЦ₂З₃]
- 2.4. Преодоляване на растящия брой вакантни длъжности в СЗНС [СЦ₂З₄]
- 2.5. Преодоляване на некомплекта в СЗНС [СЦ₂З₅]
- 2.6. Координиране на отделните секторни политики и действия на ведомствата от СЗНС, гражданските организации и бизнеса [СЦ₂З₆]
- 2.7. Дейностите по поддръжка като страна домакин (приемане на сили на НАТО) [СЦ₂З₇]
- 2.8. Отбранително-мобилизационната подготовка на страната [СЦ₂З₈]

3. Преодоляване на демографската криза [СЦ₃]

- 3.1. Повишаване на раждаемостта и нулев естествен прираст [СЦ₃З₁]
- 3.2. Намаляване младежката емиграция [СЦ₃З₂]
- 3.3. Управление на имигрантски потоци [СЦ₃З₃]

4. Осъществяване на справедливо и в разумни срокове правораздаване [СЦ₄]

- 4.1. Ефективно и прозрачно правораздаване [СЦ₄З₁]
- 4.2. Висок професионализъм и отчетност на специалните служби, прокуратурата и съда [СЦ₄З₂]

4.3. Единна информационна среда за наблюдение и контрол на правораздавателния процес [СЦ₄З₃]

4.4. Независима и неприкосновена съдебна власт [СЦ₄З₄]

4.5. Ефективно правораздаване по особено опасни престъпления [СЦ₄З₅]

5. Насърчаването на законните форми и прояви на стопанска дейност [СЦ₅]

5.1. Добра нормативна и институционална среда за развитие на стопанска дейност [СЦ₅З₁]

5.2. Ограничаване на сивата икономика [СЦ₅З₂]

5.3. Ефективен финансов одит на обществени поръчки, концесии и публично-частно партньорство [СЦ₅З₃]

5.4. Добро корпоративно управление и отчетност на бизнеса [СЦ₅З₄]

6. Осигуряване на ефективно функциониране и взаимодействие на националните институции с тези на НАТО и ЕС [СЦ₆]

6.1. Участие в общата политика за сигурност и отбрана на ЕС [СЦ₆З₁]

7. Ефективно участие в операции, водени от НАТО и ЕС [СЦ₇]

7.1. Подкрепа при бедствия и кризи [СЦ₇З₁]

7.2. Система за отбрана, допринасяща към НАТО и ЕС [СЦ₇З₂]

7.3. Колективна отбрана за суверенитет, сигурност, независимост и териториална цялост на страната [СЦ₇З₃]

7.4. Благоприятна среда за реализиране на националните интереси [СЦ₇З₄]

8. Ефективна борба с тероризма, ОМУ и превенция на кризи и конфликти в света [СЦ₈]

8.1. Ефективен принос към колективната отбрана [СЦ₈З₁]

8.2. Участие в операции извън чл. 5 на Вашингтонския договор [СЦ₈З₂]

8.3. Принос за укрепване на мира в региона и света [СЦ₈З₃]

Анализът на нормативните актове идентифицира следните категории функции, кодирани по представения начин за целите на табличното представяне:

1. Функции по управление [Φ_{1-9}]

- 1.1. Функция по нормотворчество
- 1.2. Функция по планиране
- 1.3. Функция по ръководство и координация
- 1.4. Функция по общ контрол
- 1.5. Консултативна функция
- 1.6. Информационно-аналитична функция
- 1.7. Функция по подготовка и обмен на експертиза
- 1.8. Функция по връзки с обществеността
- 1.9. Функция по кадрово обезпечаване

2. Функции по изпълнение (основни и осигуряващи)

Основни [Φ_{2-12}]

- 2.1. Функция по мониторинг и анализ на риска при кризи
- 2.2. Функция по изграждане на отбранителни способности
- 2.3. Мобилизационно-подготвителна функция
- 2.4. Отбранителна функция
- 2.5. Антитерористична функция
- 2.6. Контратерористична функция
- 2.7. Функция по миграционен контрол
- 2.8. Функция по пожарна безопасност и защита при бедствия и извънредни ситуации
- 2.9. Функция по опазване на обществения ред
- 2.10. Функция по противодействие на престъпността
- 2.11. Правораздавателна дейност
- 2.12. Функция по административно обслужване

Осигуряващи [Φ_{2-20}]

- 2.13. Информационно-комуникационна функция
- 2.14. Функция по логистика и поддръжка
- 2.15. Дипломатическа функция
- 2.16. Разузнавателна функция
- 2.17. Контраразузнавателна функция
- 2.18. Функция по осигуряване на достъп до Националната система за спешни повиквания
- 2.19. Функция по здравно-медицинско осигуряване
- 2.20. Функция по социално осигуряване

Функциите са описани чрез поредица от действия, цитирани в конкретни членове, алинеи и точки на нормативните актове на експертната оценка.

Органите са същите, посочени в разгледаните нормативни документи. Основните органи са тези, чийто прерогатив са управленските функции, а спомагателни органи са тези, бенефициенти на функциите по изпълнение.

2.3. Резултати от оценката

2.3.1. Идентифициране на функции и органи, към стратегически цели

Броят на функциите и органите по цели на етап идентифициране е показан в Таблица 1.

Таблица 1. Брой на видовете функции и органите, по стратегически цели

Стратегическа цел 1 [СЦ.]				
<i>Брой управленски функции</i>	<i>Брой основни функции по изпълнение</i>	<i>Брой осигуряващи функции по изпълнение</i>	<i>Брой основни органи</i>	<i>Брой спомагателни органи</i>
8	2	1	12	23
Стратегическа цел 2 [СЦ.]				
<i>Брой управленски функции</i>	<i>Брой основни функции по изпълнение</i>	<i>Брой осигуряващи функции по изпълнение</i>	<i>Брой основни органи</i>	<i>Брой спомагателни органи</i>
5	3	3	12	28
Стратегическа цел 3 [СЦ.]				
<i>Брой управленски функции</i>	<i>Брой основни функции по изпълнение</i>	<i>Брой осигуряващи функции по изпълнение</i>	<i>Брой основни органи</i>	<i>Брой спомагателни органи</i>
5	2	3	9	6
Стратегическа цел 4 [СЦ.]				
<i>Брой управленски функции</i>	<i>Брой основни функции по изпълнение</i>	<i>Брой осигуряващи функции по изпълнение</i>	<i>Брой основни органи</i>	<i>Брой спомагателни органи</i>
5	3	1	11	25
Стратегическа цел 5 [СЦ.]				
<i>Брой управленски функции</i>	<i>Брой основни функции по изпълнение</i>	<i>Брой осигуряващи функции по изпълнение</i>	<i>Брой основни органи</i>	<i>Брой спомагателни органи</i>
2	1	0	1	1
Стратегическа цел 6 [СЦ.]				
<i>Брой управленски функции</i>	<i>Брой основни функции по изпълнение</i>	<i>Брой осигуряващи функции по изпълнение</i>	<i>Брой основни органи</i>	<i>Брой спомагателни органи</i>
4	3	1	4	8
Стратегическа цел 7 [СЦ.]				

Брой управленски функции	Брой основни функции по изпълнение	Брой осигуряващи функции по изпълнение	Брой основни органи	Брой спомагателни органи
4	11	4	9	19
Стратегическа цел 8 [СЦ₈]				
Брой управленски функции	Брой основни функции по изпълнение	Брой осигуряващи функции по изпълнение	Брой основни органи	Брой спомагателни органи
4	6	5	6	10

От таблицата е видно, че стратегически цели 1, 2, 3 и 4 активират най-голям брой управленски функции. Общо 6 от 23 задачи (национални приоритета) за постигане на 4-те цели имат чисто управленски и/или нормотворчески характер. Това означава, че при останалите задачи е налице диспропорция между декларативност и практическа приложимост на функциите (действията) спрямо целта.

Стратегически цели 7 и 8 приоритизират функциите за изпълнение от основен характер, а управленските и общите функции за изпълнение са с приблизително равен брой. Това говори за практическата насоченост на задачите за изпълнение на целите.

Дефицит отбелязва стратегическа цел 5, при която липсват каквито и да е осигуряващи функции. Това означава, че икономическите аспекти на националната сигурност имат чисто декларативен характер.

Съотношението на видовете функции към стратегическите цели е изобразено на фигура 1.



Фигура 1. Съотношение на видовете функции към стратегическите цели

От фигурата е видно, че осигуряващите функции за изпълнение нарастват пропорционално с функциите за управление, докато основните функции за изпълнение поддържат близки стойности, с изключение на стратегическа цел 1. Това означава, че ресурсното/функционалното осигуряване на управленските функции е пряко свързано с постигането на стратегическите цели. Това, също така, означава, че основните функции, свързани с устойчивостта на СЗНС, поддържат постоянно ниво на ефективност.

2.3.2. Оценка на функциите по критерии

Оценката на функциите по критерии, показана в Таблица 2, демонстрира наличие на всички категории функции към стратегическите цели, като те са неравномерно представени. При управленските функции [Φ_{1-9}] и осигуряващите функции [Φ_{2-20}] е налице частична релевантност, което означава, че не е регистрирано пълно съответствие между функция и задача за постигане на стратегическа цел. При *доктринерно* тълкуване на нормативен акт този дефицит е преодолим, поради разглеждането на правна постановка по смисъл.

Таблица 2. Оценка на компонент функции на формалния модел на СЗНС по критерии

Стратегически цели			Оценка спрямо основни органи към стратегически цели			Оценка спрямо спомагателни органи към стратегически цели		
[Φ_{1-9}]	Наличност	Релевантност	Разпределяне	Противоречие	Дублиране	Разпределяне	Противоречие	Дублиране
		Да	Частично	Да	Не	Не	Да	Не
[Φ_{2-12}]	Наличност	Релевантност	Разпределяне	Противоречие	Дублиране	Разпределяне	Противоречие	Дублиране
	Да	Да	Да	Не	Да	Да	Не	Да
[Φ_{2-20}]	Н а л и ч - н о с т	Р е л е в а н т - н о с т	Р а з п р е - д е л я н е	П р о т и - в о р е ч и е	Д у б - л и р а н е	Р а з п р е - д е л я н е	П р о т и в о - р е ч и е	Д у б л и - р а н е
	Частично	Частично	Да	Не	Да	Да	Не	Да

За осигуряващите функции е налице частична наличност, което означава, че са регистрирани липси на функция там, където е желателно и/или необходимо да има такава. Това се отнася най-вече до функциите „Разузнавателна“ и „Контраразузнавателна“.

Дублиране липсва единствено при ръководните функции, докато *противоречие* не е регистрирано в нито един от случаите.

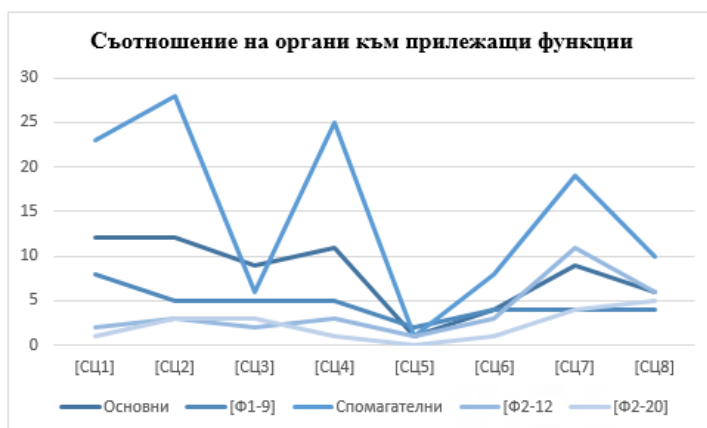
2.3.3. Оценка на съотношението на органи спрямо функции

На Графика 2 и Графика 3 са показани съответно съотношението на основните и спомагателните органи към стратегическите цели и съотношението на основните и спомагателните органи спрямо прилежащите им функции.

От фигура 2 се вижда, че въпреки амплитудата в броя на основните и спомагателните органи, тяхното нарастване, респективно – редуциране, е пропорционално. Това означава, че прилежащите им функции също варират по идентичен начин.



Фигура 2. Съотношението на основните и спомагателните органи към стратегическите цели



Фигура 3. Съотношението на органи към прилежащите им функции

Фигура 3 показва тази зависимост, като най-силно се променя броят на спомагателните органи, докато функциите за изпълнение запазват ниски стойности. Това бележи устойчивост на СЗНС на ниво управление/регламентиране и висока степен на оперативна самостоятелност и вариативност/гъвкавост на ниво изпълнение.

2.3.4. Оценка на органите по критерии

На Таблица 3 са показани резултатите от оценка на органите (основни и спомагателни) по критерии *предназначение, координация и субординация*.

Таблица 3. Оценка на компонент органи на формалния модел на СЗНС по критерии

Основни органи	Спомагателни органи	Основни органи към Спомагателни органи	
		Координация	Субординация
Стратегическа цел 1 [СЦ₁]			
Предназначение		Субординация	Да
Да	Да	Координация	Да
Стратегическа цел 2 [СЦ₂]			
Предназначение		Субординация	Да
Да	Да	Координация	Да
Стратегическа цел 3 [СЦ₃]			
Предназначение		Координация	Да
Да	Да	Субординация	Да
Стратегическа цел 4 [СЦ₄]			
Предназначение		Координация	Да
Да	Да	Субординация	Да
Стратегическа цел 5 [СЦ₅]			
Предназначение		Координация	Да
Да	Да	Субординация	Да
Стратегическа цел 6 [СЦ₆]			
Предназначение		Координация	Да
Да	Да	Субординация	Да
Стратегическа цел 7 [СЦ₇]			
Предназначение		Координация	Да
Да	Да	Субординация	Да
Стратегическа цел 8 [СЦ₈]			
Предназначение		Координация	Да
Да	Да	Субординация	Да

Анализът не регистрира липси на основни или спомагателни органи за никоя от стратегическите цели. Това означава, че функциите на органите могат (след доктринерно тълкуване на нормативните актове) да бъдат

съотнесени към постигане на съответните цели.

Налице са висока степен на координация и субординация, предпоставени от свързаността на дейностите по изпълнение на функциите на отделните институции.

III. Препоръки за усъвършенстване на системата за защита на националната сигурност

В резултат на оценката могат да бъдат направени следните препоръки за оптимизиране на модела на СЗНС:

1. Необходимо е по-ясното обвързване на задачите за постигане на стратегическите цели с функциите на органите от СЗНС.

2. Необходимо е по-детайлно описание на функциите посредством описаните в нормативните актове дейности.

3. Необходимо е в случаите, когато е наложително да съществува, дублирането между функции да придобие суплементарен (надграждащ) характер, за да се избегне ненужно разходване на ресурси за функциониране на СЗНС.

4. Необходимо е да се увеличи пропорционално броят на дейностите за изпълнение на осигуряващите функции, особено за стратегическите цели, при които такива липсват.

5. Необходимо е по-ясно очертаване на субординацията на органите, тъй като на места се забелязва прилагане на функции за изпълнение у управленски органи.

Положителен резултат от анализа е, че липсва припокриване на задачи, съотносими към целите. Освен това се наблюдава приемственост и суплементарност между стратегическите цели, идентифицирани в двата документа. Това означава, че СЗНС функционира като неделимо цяло посредством разписаните споделени функции между отделните органи.

IV. Заключение

Анализът по критерии на компонентите на формалния модел на СЗНС – функции и органи, доказва необходимостта от неговото оптимизиране в посока изясняване на връзките между задачи за постигане на стратегически цели и функции, по-детайлното описание на тези функции чрез дейности, с оглед постигане на желано крайно състояние и преодоляване на липсата на регламент по стратегически въпроси като публично-частно партньорство и разузнавателна активност на структурите от сектора за сигурност.

Въпреки това е налице приемственост между стратегическите цели в Актуализираната стратегия за национална сигурност и Отбранителната стратегия на Република България. Тя намира изражение в устойчиви функционални връзки между институциите от СЗНС, които следва да бъдат доразвити и усъвършенствани при бъдеща актуализация на нормативната база.

Благодарности. Докладът е разработен в изпълнение на Национална научна програма „Сигурност и отбрана“, Компонент 3 „Отбрана и защита на населението при бедствия и аварии“, Работен пакет 3.2 „Доктрини и стратегии“, Работна задача 3.2.1. „Изследване на концепции, доктрини и стратегии за сигурност. Моделиране на системата за национална сигурност“.

БЕЛЕЖКИ

1. Актуализираната стратегия за национална сигурност на Република България.
2. Отбранителната стратегия на Република България.
3. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. *Държавен вестник*, №61, 11.08.2015, в сила от 01.11.2015 г.
4. Конституция на Република България. В сила от 13.07.1991, изм. и доп. *ДВ*, №100, 18.12.2015.
5. Закон за Министерството на вътрешните работи, доп. *ДВ*, №20, 09.03.2021.
6. Правилник за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи. В сила от 22.07.2014 г.
7. Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, в сила от 01.09.2021 г., попр. *ДВ*, №25, 26.03.2021.
8. Правилник за прилагане на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, в сила от 16.02.2021 г.
9. Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация, 2019, с. 5.
10. Органи на изпълнителна власт – понятие, видове. Централни органи на изпълнителната власт. Лекции по Право (bg-pravo.com) [last viewed 03.02.24].
11. Органи на изпълнителна власт – понятие, видове. Централни органи на изпълнителната власт. Лекции по Право (bg-pravo.com) [last viewed 03.02.24].

ASSESSMENT OF THE NATIONAL SECURITY PROTECTION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Abstract: The report presents the results of the expert evaluation of a formal model of the National Security Protection

System in the Republic of Bulgaria (NSPS), for the purposes of which a special methodology was created. Using the methods of content analysis, functional analysis and doctrinal (scientific) interpretation of normative acts, the functions and activities of the structures and bodies of the NSPS were analyzed to achieve the strategic goals of the state. Six key normative acts affecting the activities of the leading institutions - Council of Ministers, National Assembly, Ministry of Defense and Ministry of Internal Affairs and two strategic documents were examined. Recommendations have been made to optimize the formal model of the NSPS, with a view to its more efficient functioning.

Keywords: National Security Protection System; institutions; strategy; function

Dr. Anelia Atipova, Assist. Prof.
ORCID iD: 0000-0002-3030-4457
Defence Advanced Research Institute
Rakovski National Defence College
82, Evlogi and Hristo Georgievi Blvd.
Sofia, Bulgaria
E-mail: a.atipova@rndc.bg