

ПОЛИТИКАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА МЕНИДЖЪРСКАТА ТЕОРИЯ

гл.ас. д-р Константин Пудин
Катедра „Национална и регионална сигурност“, УНСС

Резюме: Разработването и провеждането на политиката за сигурност е важен и сложен процес. В него участват държавните институции и организациите от сектора за сигурност и отбрана. Настоящият доклад представя политиката за национална сигурност през призмата на мениджърската теория. Фокусът е насочен върху предизвикателствата, свързани с хората, целите, технологията на управление и организационната структура, които имат отношение към формирането на политиката за сигурност.

Ключови думи: политика за национална сигурност, мениджмънт на сигурността и отбраната

Въведение

Формирането и провеждането на политиката за национална сигурност е сложен и отговорен процес. В него участват голям брой обществени субекти. Тя е призвана да създаде такива условия на средата, при които да бъдат защитени в най-голяма степен интересите на гражданите, техните организации и на обществото като цяло. По своята същност политиката за национална сигурност може да бъде разглеждана като процес на дефиниране на цели, създаване на условия за тяхното осъществяване и заделяне на ресурси.

Целта на настоящия доклад е да представи предизвикателствата пред разработването и провеждането на политиката за национална сигурност през призмата на мениджърската теория. Акцентът е поставен върху хората, целите, организационната структура и технологията на управление, които се приемат за елементи на системата за управление на сектора за сигурност и отбрана. Наред с това последователно се изяснява обхватът на тази политика и се анализира процесът на нейното формиране в рамките на националния сектор за сигурност и отбрана.

Още в началото трябва да бъде направено уточнението, че понятието „сигурност“, чийто обхват през последните години значително се разширява, в настоящия доклад се разбира в неговия изначален и най-конкретен смисъл.

Същност на политиката за национална сигурност

Изясняването на понятието „политика за национална сигурност“ предполага преди това да бъдат изяснени съставляващите го понятия „сигурност“ и „политика“.

Един от начините за дефиниране на понятието „сигурност“ е чрез използването на други два ключови термина – „интерес“ и „заплаха“. „Интересът“, както посочва Георги Стефанов в „Теория на международната сигурност“, е ценност и осъзната потребност, подплатена с воля за действие за нейното задоволяване.¹ „Заплахата“ е всичко, което застрашава реализирането на интересите на субектите на сигурността.

¹ Стефанов, Г. „Теория на международната сигурност“, СИЕЛА, С. 2008 г., стр. 71.

Следвайки тази логика на мисли, сигурността може да бъде дефинирана като състояние на средата, при което не се наблюдават заплахи за интересите на субектите на сигурността. Ако трябва да бъде разширено разбирането за понятието с цел по-голяма прецизност, определението за сигурност би могло да звучи така: състояние на средата, при което не се наблюдават заплахи за реализиране интересите на субектите на сигурността или ако са налице такива, те притежават способности за тяхното неутрализиране. В резултат на това същите запазват възможностите си за развитие.

Субекти на сигурността са отделните граждани, общности и групи, организации. Всички те имат сложни и разнообразни по характер интереси, преследват цели и се нуждаят от сигурност във всичките ѝ проявления – икономическа, политическа, социална, екологична и т.н., за да ги постигнат. Субект на сигурността на по-високо равнище е и държавата. Тя не само се нуждае от сигурност, но създава условия да бъде гарантирана сигурността на останалите субекти, които се намират в нея. Наред с това държавата участва в система от международни отношения на регионално и световно равнище, като по този начин допринася за генериране на международната сигурност.

„Национална сигурност“ е понятие, което е тясно свързано с общото понятие за сигурност. Разбирането за нея през последните години също много се променя. Обхватът ѝ се разширява, а нейното генериране се усложнява.

В „Петте нива на сигурността“ Николай Слатински пише, че първите три нива на сигурността – съответно на индивида, групата от индивиди и на държавата – определят Националната сигурност.² Идея, която възприемат и други изследователи, ангажирани в проблемната област. Тодор Кобур посочва, че съществуват повече от 200 дефиниции на „национална сигурност“.³

Понятието „политика“ би могло да се интерпретира по различен начин. Така например най-общо тя може да се разбира като: „курс, посока или принципи на действие, прилагани или предлагани от правителството, отделна партия, бизнес или личност“.⁴

В този дух е и определението на Ризе, който смята, че „политиката е това, което правителствата избират да правят или да не правят“⁵. Доразвивайки мисълта му, Тилчо Иванов отбелязва, че те (б.а. – правителствата) проектират целите и нормите за обществено поведение, организират и ръководят прилагачата администрация, разрешават възникващите кризи и конфликти, събират и разпределят бюджетни ресурси, оценяват ефектите и разпределят ползите от постигнатите резултати.⁶

По-конкретно, под политика може да се разбира – съвкупност от виждания, насоки, подходи, ресурси, конкретни действия на държавни институции, специализирани структури и други обществени субекти, които в своята цялост трябва да допринесат за постигането на определени цели. Когато става дума за политика за национална сигур-

² Слатински, Н. „Петте нива на сигурността“, Военно издателство, С. 2010 г., стр. 201.

³ Кобуров, Т. „Политика и власт“, Военно издателство, С. 2002 г., стр. 139.

⁴ Определението е взето от New Oxford Dictionary и е цитирано в A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland, Office of the First Minister and Deputy First Minister, www.ofmdfmi.gov.uk, посетен на 12.06.2013 г.

⁵ Reese, R. Politics of the Public Policy Process, Center for Public Administration, NBU, Sofia, 2005.

⁶ Иванов, Т. „Мениджмънт на сигурността и отбраната“, УИ „Стопанство“, С. 2008 г., стр. 32.

ност, тогава тези цели са свързани с предотвратяване на заплахите и опасностите за националните интереси и създаване на условия за тяхната реализация.

Друго определение за политика за национална сигурност е посоченото в Backgrounder на Женевския център за демократичен контрол над въоръжените сили. То гласи: „Политиката за национална сигурност е рамката, която описва как една страна гарантира държавната си сигурност и сигурността на своите граждани, като често пъти тя е представена в интегриран документ ... Този документ може да бъде наречен план, стратегия, концепция или доктрина.“⁷

Секторът за сигурност и отбрана и формирането на политиката за национална сигурност

Отговорност за формирането и провеждането на политиката за национална сигурност носи Секторът за сигурност и отбрана (ССО). Той трябва да се разглежда като съвкупност от организации, които взаимодействат помежду си, изпълняват различни функции при спазването на определени принципи и правила за постигането на една обща цел – осигуряване на благото „сигурност“.

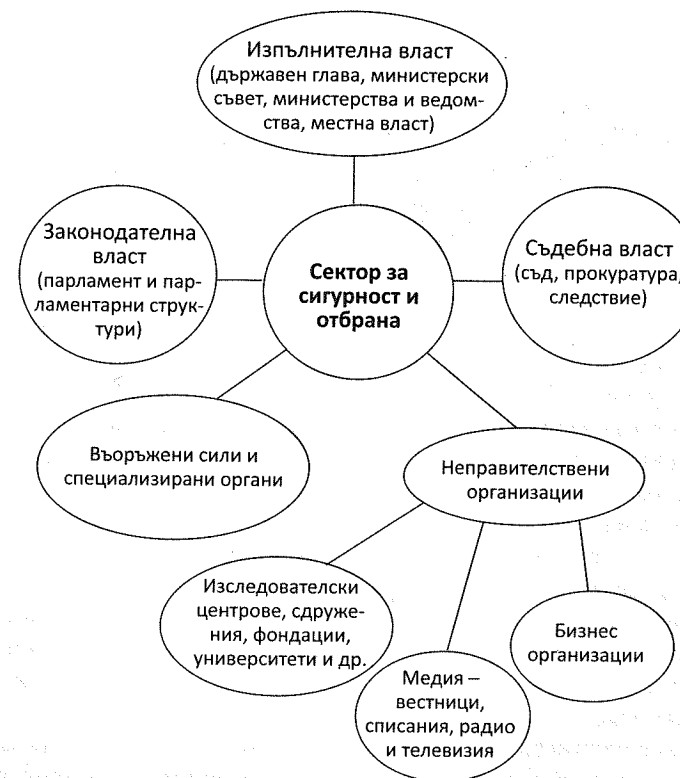
Според раздел V на Стратегията за национална сигурност на Република България, приета от ХLI Народно събрание в началото на 2011 г., елементи на система за национална сигурност са: Народното събрание, Министерският съвет, Президентът на републиката, които носят отговорност за формирането на националната политика за сигурност; органите на централната и териториалната изпълнителна власт, които осъществяват изпълнението на политиката за национална сигурност; службите за сигурност, а при необходимост и службите за обществен ред, независимо от своята подчиненост осъществяват дейността си по защита на националната сигурност самостоятелно и/или координирано в рамките на разузнавателната общност; гражданите и техните организации, които са потребители на системата за национална сигурност и същевременно участват активно според своите възможности в нейното функциониране.

На фиг. 1 са представени организациите от националния ССО, в които се обособяват три основни елемента: а) държавни институции, представляващи трите власти (законодателна, изпълнителна и съдебна); б) въоръжени сили и други специализирани структури; в) неправителствени организации. Тя отразява разбиранията на автора относно компонентите на този сектор в неговата цялост. Фигурата е повлияна и от проучените виждания на наши и чуждестранни експерти по проблема. Съобразена е и обобщава представеното виждане за Система за национална сигурност в Стратегията за национална сигурност на Република България от 2011 г.

Поради изключително голямата важност на политиката за национална сигурност в процеса на нейното формиране и провеждане участват освен държавните институции и специализирани структури, но и широк кръг представители на гражданското общество. Условно той може да бъде разделен на пет етапа, които протичат последователно във времето:

- *Идентификация на проблеми*, които съответната политика е призвана да решава;

- *Формулиране на предложения за политики*, при което участва правителството, политическите партии, заинтересовани групи, неправителствени организации;
- *Легитимиране на политиката*, което се осъществява чрез създаването на правна рамка, в т.ч. законови и подзаконови правила и нейното финансово обезпечаване;



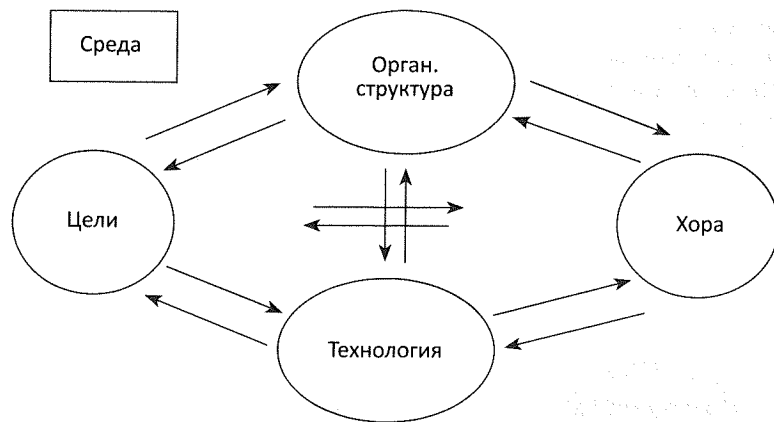
Фиг. 1. Сектор за сигурност и отбрана

- *Провеждане на политиката*, осъществявано чрез функциониране на администрацията и изразходването на заделените ресурси;
- *Оценка на политиката*, която официално се осъществява от парламента, като върховен орган на държавата, специализирани държавни структури, от неправителствени организации и от самото правителство.

Мениджърски предизвикателства пред политиката за национална сигурност

В най-общ смисъл под понятието „мениджмънт“ или преведено на български „управление“ може да се разбира дейност, при която се постигат предварително поставени цели чрез хора. В своята същност мениджърската дейност предполага вземането на решения, представляващо процес на сравняване и избор на алтернатива или комбинация от алтернативи. Решенията, които се вземат, имат отношение както към целта, която трябва да бъде постигната, така и към начините за нейното постигане и ресурсите, с които това да се осъществи.

⁷ Backgrounder, Security Sector Governance and Reform, DCAF, November 2005.



Фиг. 2. Структура на системата за управление (в т.ч. в ССО)

В „Мениджмънт на сигурността и отбраната“ професор Тилчо Иванов пише, че от управленска гледна точка ССО е сложна организационна система, която включва две системи – система за управление и изпълняваща система. Общото между тях обаче е известно съвместяване и невсякога строго разграничаване на управляващата от изпълняващата част.⁸ Разделението, важащо за ССО в неговата цялост, е валидно в пълна сила и за отделните организации, които го съставят.

Структурата на системата за управление в ССО и във всяка една организация, която го съставлява, може да бъде представена чрез т. нар. диаграма на Ливит (фиг. 2).

От мениджърска гледна точка формирането на политиката за сигурност става именно в системата за управление на ССО. Част от нея са институциите на законодателната и изпълнителната власт, които според Конституцията и законите на страната имат съществени правомощия в сферата на сигурността и отбраната.

В чл. 152 на Стратегията за национална сигурност на Република България е записано, че формирането на държавната политика за национална сигурност е отговорност на Народното събрание, Министерския съвет и Президента на републиката.

Съгласно чл. 15 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България ръководството на отбраната се осъществява от Народното събрание, президента на републиката, Министерския съвет и министъра на отбраната.

Като има предвид националните интереси, управляващата система задава стратегическия курс, който следват структурите на по-ниските нива, съставляващи т. нар. изпълняваща система. Смисълът на тяхното функциониране е създаването на среда, благоприятстваща реализирането на същите тези интереси. Управляващата система определя и разпределя ресурсите за сигурност и отбрана.

Предизвикателствата, свързани с политиката за сигурност, могат да бъдат отнесени към четирите елемента на системата за управление – хора, цели, технология и организационна структура.

Хората с техните знания, умения, опит и личностни характеристики са най-важният ресурс във всяка една област, в т.ч. сферата на сигурността и отбраната. Колкото

по-висока позиция в системата за управление на ССО заемат те, толкова по-големи са изискванията към тях.

В идеалния случай, който на практика не съществува, всички, носещи отговорност за разработването на националната политика за сигурност, трябва да са на първо място носители на висши добродетели, сред които честност, почтеност, да изпитват обич към Отечеството и да милеят за него. Само тогава ще бъдат спазени думите от клетвата по чл. 76, ал. 2 от Конституцията, която полагат при своето встъпване в длъжност президентът, народните представители, министър-председателят и министрите – „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на народа“.

Второто условие е свързано с професионалната подготовка, със знанията. Политиката не е занаят. Всеки, който е в нея, ако отговаря на първото условие, трябва да влезе, да участва и след едни период от време да я напусне. Такъв е смисълът на демокрацията. Народът избира някого, гласува му доверие и когато това доверие намалее или изчезне, той трябва да си отиде, а не да сменя партийната си принадлежност, за да оцелее. Това поведение говори за безпринципност и грозен кариеризъм.

Докато трае този период, дадената личност би следвало да даде своя принос за повишаване равнището на сигурност (или намаляване на равнището на несигурност) на отделния индивид, на общностите, на държавата като цяло. Той се изразява в участието при разработване на разумна и съобразена с интересите на държавата политика, за което са гарант почтеността, компетентността в конкретна област и опитът на всеки един участник в политическия процес.

През последните години разбирането за сигурност се разширява. Това неминуемо води до усложняване на начините за нейното гарантиране. Все по-широко е и разбирането за политиката за национална сигурност. Ето защо при нейното формиране и провеждане е задължително да участват добре подготвени специалисти в най-различни области. Всеки може да бъде полезен на страната си, стига да го желае.

От мениджърска гледна точка наличието на компетентни, мотивирани и верни на държавните интереси хора в системата за управление на ССО е предпоставка за намаляване случаите, при които могат да бъдат допуснати грешки от първи род (вземане на неправилно решение) и грешки от втори род (закъсняло решение). Това се явява предпоставка за формиране на добра политика за национална сигурност.

За голямо съжаление в българската политическа съвременност все по-вече се наблюдават тенденции, които противоречат на написаното по-горе. В системата за управление на ССО влизат хора, които са неподготвени и нямат необходимия опит. Най-пагубното е, че те са носители на съмнителен морал и ценности, които предопределят, че ще работят не за увеличаване на сигурността на държавата и нейните граждани, а за личната си сигурност и сигурността на кръговете, от които произлизат.

Друг елемент на системата за управление са **целите**. Тилчо Иванов посочва, че целта е желано и възможно състояние и/или потенциален резултат от дейността, за чието постигане няма необходимите ресурси. Той разглежда два типа цели – цели-желания, които изразяват стремежите за бъдещето, и цели-действия, които са средство за постигане на целите желания.⁹

⁸ Иванов, Т. Цит. съч., стр. 75.

⁹ Иванов, Т. Цит. съч., стр. 77-78.

На езика на политиката за национална сигурност еквивалентни на тези мениджърски термини са понятията „национален идеал“ и „национални интереси“.

Според авторите на Българска национална доктрина националният идеал е заветна цел на всяка нация и държава. Той е проекция на настоящото върху бъдещето и е динамична категория, която по необходимост отразява конкретни исторически цели и задачи. Националният идеал определя националните интереси, оттук и съдържанието на националната политика.¹⁰

Националният интерес, пише Георги Стефанов, не може да бъде интерес само на една или друга част от нацията, без да бъде интерес на всички останали нейни части. От сигурността на националните интереси зависи сигурността на интересите на всички части от нацията – от отделните социални групи до интересите на отделните индивиди.¹¹ С други думи, той е по-висш интерес, обединяващ в себе си всички други останали интереси в рамките на държавата.

По отношение определянето на целите (националният идеал и националните интереси) много рядко се наблюдава остра конфронтация. В повечето случаи обществените субекти и най-вече институциите се обединяват около онова, което реално е приоритет на държавата и е свързано с нейното оцеляване и развитие. И все пак полемика е възможно да има. На настоящия етап страната ни ясно е заявила своите интереси в Стратегията за национална сигурност. Остава отворен въпросът за националния идеал.

Неразделна част от системата за управление е *технологията на управление*. В цитираната вече монография „Мениджмънт на сигурността и отбраната“ Тилчо Иванов отбелязва, че технологията на управление обхваща процедурната страна на вземането на решения от участниците във времето. Това е процесът на управление, чрез който от входната информация за състоянието на сигурността се стига до решения на проблемите, свързани с преследваните цели.¹²

Технологията на управление, отнесена към политиката за сигурност, е начинът за вземане на решения, имащи отношение към нейното формиране и провеждане. Тя засяга конкретно и ролята (отговорностите) на участниците в този процес.

Следвайки фазите на процеса на формиране и провеждане на политиката за национална сигурност могат да бъдат обособени няколко групи решения: решения, които са свързани с формулирането на националния идеал и националните интереси; решения, имащи отношение към алтернативните начини за гарантиране на сигурността и реализиране на националните интереси; законодателни и ресурсни решения, които осигуряват прилагането на избраната алтернатива; коригиращи решения, които се взимат след фазата на оценка на постигнатите резултати.

Проблемите, свързани с технологията на формиране на политиката за сигурност, имат отношение към броя на участниците в процеса на вземане на решение и времето, необходимо за това. Поради голямото значение на националната сигурност в процеса на разработване на съответната политика за нейното гарантиране е ангажирана сложна институционална система, което често пъти забавя вземането на решения.

¹⁰ България през XXI век. Българска национална доктрина, колектив, София 1997 г., стр. 33.

¹¹ Стефанов, Г. Цит. съч., стр. 288-289.

¹² Иванов, Т. Цит. съч., стр. 78.

Могат да се наблюдават и несъвършенства, свързани със същността на конкретната технология.

В контекста на средата и спецификата на ССО актуален е въпросът за прозрачността на вземаните решения и най-вече за прозрачността при изразходването на заделените ресурси. Тук в най-голяма степен се търси баланс между принципа за публичност и отчетност и принципа за секретност, който се прилага в работата на голяма част от специализираните структури в сектора. Свързана с този въпрос е темата за корупцията в сектора и мерките за противодействие, а също за избягването на конфликти на интереси при вземането на решения от най-различно естество на различни йерархични нива.

Най-общо под *организационна структура* трябва да бъдат разбирани институциите от системата за управление на ССО, които изпълняват различни функции при формиране на политиката за сигурност. Основните предизвикателства към организационната структура са две. На първо място, може да се наблюдава ситуация, при която функциите ѝ да бъдат прекалено ограничени („орязани“) или прекалено разширени („раздути“). На второ място, тя може да бъде изградена по начин, който не позволява ефективното изпълнение на същите, без значение дали са прекалено много или незначително малко.

Заклучение

Безспорно е голямото значение на политиката за национална сигурност за държавата и нейните граждани. Формирането и провеждането ѝ ангажират много обществени субекти, в т.ч. държавни институции, специализирани организации, неправителствени такива, имащи различна мисия и роля в обществото.

Очевидно е, че при изследването и разбирането на политиката за национална сигурност може да бъде приложена мениджърската теория. Казано по друг начин, тя може да бъде представена с езика на мениджмънта. Най-вече това е възможно, защото правенето на политика – поставяне на цели, заделяне и организиране на ресурси за тяхното постигане, оценка на изпълнението, е типична управленска дейност.

Библиография

1. България през XXI век. Българска национална доктрина, колектив, отговорен редактор Григор Велев, София 1997 г.
2. Георгиев, Хр. „Политика на сигурност на Република България в началото на XXI век“, НБУ, С., 2011 г.
3. Иванов, Т. „Мениджмънт на сигурността и отбраната“, УИ „Стопанство“, С., 2008 г.
4. Йончев, Д. „Равнища на сигурност“, Издателство на НБУ, С., 2008 г.
5. Кобуров, Т. „Политика и власт“, Военно издателство, С., 2002 г.
6. Конституция на Република България, приета от VII Велико народно събрание на 12.07.1991 г., обн. ДВ., бр. 56, 13.07.1991 г.
7. Слатински, Н. „Петте нива на сигурността“, Военно издателство, С., 2010 г.
8. Стефанов, Г. „Теория на международната сигурност“, СИЕЛА, С., 2008 г.
9. Стратегия за национална сигурност на Република България, приета от XLI Народно събрание, обн. ДВ. бр. 19, 08.03. 2011 г.

10. A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland, Office of the First Minister and Deputy First Minister, www.ofmdfmi.gov.uk, посетен на 12.06.2013 г.
11. Backgrounder, Security Sector Governance and Reform, DCAF, November 2005, не са посочени автори.
12. Reese, R., Politics of the Public Policy Process, Center for Public Administration, NBU, Sofia, 2005.