

ПРАКТИКИ

ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА¹

Проблеми и възможни решения

Илия Налбантов²

Резюме

В статията се представя един възможен модел за формиране на държавната политика в сектора за сигурност и отбрана. Този модел се основава на постигането на обществено съгласие при формирането на държавната политика чрез подобряване организацията на работата и ефективността на Консултативния съвет по национална сигурност при Президента.

SECURITY AND DEFENCE POLICY CREATING *Problems and possible solutions*

Iliya Nalbantov

President of Association "George C. Marshall Club – Bulgaria

Abstract

The article presents a possible model for the formation of state policy in the security and defense sector. This model is based on the achievement of public consensus in shaping state policy by improving organization and effectiveness in the activity of the Consultative National Security Council by the President.

¹ „Политика за сигурност и отбрана“ - две категории, които са от различен порядък, но в политическата практика се използват като равнопоставени. (Виж Член 36 (предишен член 21 от ДЕС) от Консолидираните текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз.) Равнопоставеното използване, вкл. в текстовете на Лисабонският договор показва продължаващата зависимост на европейската отбрана от жизнеността на НАТО. На този етап от своето развитие Европейският съюз предпочита да се възползва от предимствата на Стратегическото партньорство със Северна Америка в рамките на НАТО, отколкото да изгражда отбранителен капацитет с военни способности, за който няма да има пространствени възможности за самостоятелно реализиране. Въпросът с изграждането на военни способности на ЕС има и други аспекти. Например отговорност пред разнопосочните интереси на европейските избиратели и дълбоко вкорененият в европейската културна матрица страх от разрушителните последствия за европейското единство, които биха могли да се породят от практиката при използването на един самостоятелен военен механизъм. Практика, която едва ли ще се различава съществено от тази, на имперските армии в миналото. Като се има предвид тези обстоятелства е изключено въпросът за съществуването на НАТО да бъде поставян сериозно от действащи политически лидери, а това предопределя и равнопоставеността при използването на понятията „сигурност“ и „отбрана“.

² Асоциация „Джордж Маршал“ - България

Тази статия е провокирана от изказването на вицепрезидента на Република България Ангел Марин по повод взаимоотношенията президент – министър на отбраната.

„...Но въпросът не е толкова за взаимоотношенията между президента и министъра на отбраната, въпросът е много по-сериозен и той е в това, че няма или, където и доколкото има механизъм за вземане на държавни решения и за определяне и изпълнение на политики, те не работят³. Или няма такъв механизъм, или той не работи⁴.“

От висотата на президентската институция са направени две констатации:

1. Няма механизъм за вземане на държавни решения и за определяне и изпълнение на политики.
2. Доколкото има механизъм за вземане на държавни решения и за определяне и изпълнение на политики, този механизъм не работи.

Проблемът при анализа на тези две констатации е взаимноизключващото „или няма“ „или той не работи“. Може ли да работи нещо, което не съществува? Или има някакъв или нещо като подобие на механизъм, но не работи. Кое от двете е вярно?

От противоречивостта на тези две констатации могат да бъдат направени много изводи, но за нуждите на нашето изложение ще се спрем на следните два:

Първо – те са доказателство за липсата на формални критерии, с които се оценява (самооценява) ефективността от дейността на президентската институция

Второ - едва ли има по-синтезиран начин да бъде представена липсата на политическата култура за стратегиране в нашата страна.

Възможни критерии за оценка

Въпросът с формалните критерии за оценка на ефективността при функционирането на президентската институция заслужава особено внимание. Съгласно разпоредбите на **Конституцията** институцията **Президент** представя България в международните отношения. Няма да се впускаме в излишна риторика, за да обясняваме, че тя представя не само символите на страната ни, а политики, които България осъществява или замисля да осъществява. Именно разликата между конституционните задължения и отсъствието на механизми, чрез които се формират политиките, създават убедеността в българските граждани за наличието на системен проблем при функционирането на държавните институции. И това не е въпрос на откритост и прозрачност при публичното им представяне, а въпрос на инструментариум.

Разбира се, част от формалните критерии за функционирането на президентската институция са правомощията на президента, произтичащи от Конституцията. Но използването на този подход на оценка ще ни доведе до твърде размитите граници на „изпълнявано - неизпълнявано“, което в мащаба на езиковата игра ще придобие форма на представителност, твърде различна от изискването за ефективност.

³ Участие на вицепрезидента Ангел Марин в предаването „Нека говорят“ на БТВ на 08-05-2011 18:00; http://www.president.bg/v_izavi.php

⁴ По нататък в интервюто се посочват актуални примери за това, че страната ни има проблем с формирането на външната политика и политиката за сигурност и отбрана.

Намирането на формални критерии за оценка на ефективността от дейността на тази институция, пряко ангажирана с формирането и представянето на външната политика и политиката за сигурност и отбрана на страната, следва да търсим в изискванията на законите.

Такава възможност ни предоставя **Законът за Консултативния съвет по национална сигурност**, изпълнението на който законодателят е възложил персонално на президента. За формални критерии могат да бъдат възприети и изискванията на чл. 3. от този закон, който определя обхвата на въпросите, предмет на обсъждане. Те са свързани с:

1. външната и вътрешната политика на страната във връзка с националната сигурност;
2. гарантирането на гражданския мир, обществения ред, правата и интересите на българските граждани;
3. действията по пресичане или предотвратяване на възникнала опасност за националната сигурност.

Този обхват е не само твърде широк, а в т. 3 внушението за оперативен отговор на текущите събития е повече от категорично. Т. е. всяка тема, пряко или косвено свързана със сигурността, предизвикана от текущите събития и обстоятелства, може да бъде обект на обсъждане от Консултативния съвет по национална сигурност при президента, с всички последици от ограниченията на времето за подготовката на участниците.

Възможността за провеждането на извънредни заседания на Консултативния съвет при президента не бива да бъде пренебрегвана, но в тези случаи трябва да се отчита обстоятелството, че становищата и предложенията ще са продукт на ограничена по качество експертиза и подлежащи на преоценка и преразглеждане на по-късен етап на някое от редовните заседания на Съвета.

Друг критерии може да бъде системността на провеждането на заседанията на Консултативния съвет по национална сигурност. Съгласно изискванията на закона, за 9 години те би следвало да са не по-малко от 36. Реално проведените са 17⁵, по-малко от половината от изискването на закона⁶.

Не на последно място като критерии е обхватът на обсъжданите теми. Това е повод да се търси друг подход за формулиране на критерии за оценка на дейността на този съвет.

Такъв подход може да бъде изведен от определението за национална сигурност, постановено в Закона за защита на класифицираната информация, и отговорностите на страната ни при формирането на общата външна политика и политиката за сигурност и отбрана на ЕС, както и като член на НАТО.

"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." (т. 13 от §1 на Допълнителните разпоредби на ЗЗКИ.)

От това определение могат да се извлекат следните критерии, по които да се извършва оценка на дейността на КСНС:

⁵ http://www.president.bg/ksns_zasedaniq.php

⁶ Анализът на тези факти няма за цел да политизира темата с правомощията на президента. Въпросът дали президентът е длъжен да изпълнява само изискванията на Конституцията и да пренебрегва изискванията на законите е несъстоятелен. Виж <http://www.vsekiden.com/27771>

1. Защита на правата и свободите на човека и гражданина. (Като елемент на правоприлагането.)
2. Осигуряване на вътрешната сигурност и обществения ред. (Като елемент на правоналагането.)
3. Защита на териториалната цялост, независимост и суверенитет (По смисъла на чл. 9 от Конституцията – това включва отбраната и въоръжените сили.)
4. Демократично функциониране на държавата и гражданските институции.
5. Предвид на произтичащите от членството на страната в ЕС и НАТО отговорности следва да бъде въведен и критерият Външна политика и политика за сигурност и отбрана. (НАТО, ЕС).

Запазване и развитие на благосъстоянието е свързано с:

6. Икономиката и
7. Социалната политика.

Без условности можем да направим допускането, че критериите, произтичащи от определението за национална сигурност могат да бъдат припознати като такива и за обхвата на темите, определени в чл. 3 от Закона за Консултативния съвет по национална сигурност.

От анализа на количествените параметри за 9 години Президентът е бил длъжен да организира и проведе не по-малко от 36 задължителни заседания на КСНС. За този период са проведени 17, т. е. 47% ефективност.

От общо 7 тематични области предмет на обсъждане са били 6 или 86% ефективност.

От проведените 17 заседания, КСНС е провел следните, разпределени по тематични области:

- две (2) по въпроси, свързани с осигуряване на вътрешната сигурност и обществения ред;
- четири (4), свързани с отбраната и въоръжените сили;
- две (2) по въпросите за демократично функциониране на държавата и гражданските институции (обсъждани са проекти на Стратегии за национална сигурност).
- шест (6) по въпроси, свързани с членството на страната в ЕС и НАТО;
- две (2) за икономическата политика (енергийната сигурност);
- едно (1) по проблемите на социалната политика.

Нито едно заседание (0) не е проведено по въпросите за защита на правата и свободите на човека и гражданина.

Президентската институция и всеки един член на Консултативния съвет по национална сигурност дължи на българското общество обяснение за причините, поради които през последните 9 – 10 години не е била обсъждана темата за защитата на правата и свободите на гражданите, въпреки критиките, които европейските институции отправят към България по този въпрос.

Механизъм за формиране и осъществяване на политики или за културата за стратегиране

Въпросът с формирането на държавната политика и в частност външната политика и политиката за сигурност и отбрана винаги е бил предмет на обсъждане в експертната общност. Тази тема се радва на такова внимание, защото има различни тълкувания на Конституцията и по специално на ал. 1 от чл. 105⁷, който регламентира правомощията на Министерския съвет, и на първото изречение от ал. 3 на чл. 11, с което се определя основната функция на партиите да „...съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите“.

Едно от тълкуванията на ал. 1 от чл. 105 на Конституцията е свързано със смисловата интерпретация на думата „осъществява“⁸. Не малка част от експертите, занимаващи се с конституционно право, считат, че думата „осъществява“ се възприема в смисъл на реализиране на идеи, формирани или генерирани от правителството⁹. По силата на това тълкование на Народното събрание се предоставя единствено възможността да санкционира предложените от правителството идеи под формата на политики. По същата логика на президента се предоставя единствено възможността да представя тези политики пред международната общност. Това тълкование на използваната в чл. 105 на Конституцията дума „осъществява“ на практика представя някаква форма на механизъм, чрез който се „определят и изпълняват политики“. Т.е. господин Марин съвсем основателно изказва колебания за наличието на механизъм. Но откъде идва неговото твърдение, че този механизъм не работи? Въпросът, който следва от това твърдение, е – защо този механизъм не работи? Какви са причините? Дали са от субективен характер – стремеж за еднолична изява в централния орган на изпълнителната власт, или от обективен характер, например липсата на административен капацитет, който да обслужва този специфичен механизъм? Твърде е възможно механизмът да е блокиран от сложната комбинация на междуличностни и други отношения, преплетени в съществуващата йерархична система за административно обслужване, която е пригодена да обслужва желанията на стоящите на върха.

Ако приемем първото значение на думата – „правя нещо да стане действителност“, тогава възниква въпросът – къде се формират и формулират идеите и желанията (целите) за развитие на обществото ни. По силата на ал. 3 от чл. 11 от Конституцията това са партиите. Но веднага възниква въпросът ще се сведе ли функцията на президента единствено до представяне на политическите възгледи на партиите като национални политики? Практиката от работата на Консултативния съвет по национална сигурност показва, че парламентарно представените политически формирования отиват със своите си идеи, които се мъчат да представят като всеобщи, и не са редки случаите, когато и в този съвещателен орган се стига до политическа реторика и конфронтация с твърде ограничен ресурс за конструктивност. В този случай е основателен отказът на президента да бъде техен рупор.

⁷ Чл. 105. (1) Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите.

⁸ 1. *Правя нещо да стане действителност*. 2. *Осъществяване, реализиране на идеи, желания, възможности*. Български тълковен речник; НИ, София 2004 г.

⁹ За съжаление, това твърдение беше изказано само устно на кръгла маса на която се обсъждаше проектът на Стратегията за национална сигурност от 2010 г. Докато работех върху статията не открих написан текст, който да аргументира тази теза.

Възприемането на това тълкование на понятието „осъществява“ неизбежно ни довежда до разбирането, че страната ни няма механизъм, с който да се определят държавните политики и те да бъдат припознавани като общи от всички при тяхната реализация. Това е огромен проблем, защото по този начин се освобождава място за действие на неформални актьори и фактори¹⁰.

За двадесет години практическо прилагане на Конституцията, закони и други документи, свързани с формирането и осъществяването на политики, е натрупан достатъчен обществен потенциал този възел от междуличностни и институционални връзки да бъде разплетен и механизмът за вземане на държавни решения и осъществяване на политики да бъде приведен в действие. Но следва да бъдем много внимателни за практическите възможности този проблем да бъде разрешен в реално време. Все още е твърде силно въздействието на неформалните, стоящи в сянка фактори и актьори, които значително по-лесно осъществяват своите лични или корпоративни интереси, представени като обществени. Те имат сериозни ресурси не само да спират този процес, но са в състояние да въздействат блокиращо и върху други, доказали своята ефективност механизми. При преодоляването на този проблем трябва да се търси начин за неговото отстраняване или елиминиране така, че да не се допуснат увреждания на обществени инструменти, които са доказали своята ефективност и ефикасност. В този ред на мисли е логично да бъде поставен и въпросът с каква технология ще се отстрани или елиминира този проблем? Или по друг начин зададен въпросът - как да бъде възстановена или създадена отново една от основните функции на държавната власт – тази, свързана с генерирането на идеи за устойчивост на бъдещото развитие на обществото?

Един от възможните подходи в търсенето на решение на тази задача е свързан отново с анализ на начина, по който функционира специално създаденият политически форум, на който се обсъждат въпросите по националната сигурност. Вече казахме, че практиката от използването на този инструмент за формирането на държавна политика е неефективна. Неефективността има причини и те са породени от наличието на проблеми в организацията на неговата работа, липсата на единна база от данни със системни анализи, които да бъдат използвани равнопоставено от членовете му, и условия за реална, конструктивна конкурентност между представените политически формирования.

Преодоляването на първата причина е въпрос на капацитет, който следва да бъде създаден в администрацията на президента. Въпрос на лидерско решение е тази администрация да организира системното провеждане на редовните заседания на Консултативния съвет по национална сигурност, като темите за обсъждането се оповестяват предварително от 3 до 6 месеца, а окончателните аналитични материали се предоставят на участващите не по-късно от седем дни преди датата на поредното заседание.

Преодоляването на втората причина е малко по-сложен проблем, защото трябва да се преодолее съпротивата на значителна част от ръководителите на ведомствата, които несъмнено ще видят заплаха за своята еднолична власт от наличието на такъв национален аналитичен център, който ще разполага с институционалната памет на всички ведомства и ще бъде своеобразен контролен механизъм за тяхната ефективност, особено при управлението на обществените ресурси. За мястото на този център не е нужно да се провежда излишен дебат. Той би следвало да бъде в рамките на администрацията на Министерския съвет и ще се ръководи от Секретаря на Съвета по сигурността към Министерския съвет. С допълнение към съществуващата законова рамка много лесно ще

¹⁰ Виж. Сп. Геополитика, май 2008 г. <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/376-harmonizatsiya-na-normativnata-uredba-v-balgarskata-otbrana>

се уреди задължението да се предоставя аналитичната информация на членовете на КСНС, съобразно графика на редовните му заседания. Процедурите ще бъдат описани в правилника за работата на аналитичния център.

Създаването на конструктивна конкурентност между членовете на КСНС е най-сложният проблем. Условието да се предостави на опонента (опозицията) инструмент, с който той (тя) да те държи непрекъснато в напрежение, докато реализираш политики, изисква съвършено друга политическа култура. За съжаление практикуваният у нас политически „етикет“ много трудно ще бъде пренаписан. Принципът на единоначалието, характерен за военните организации, много често се прилага твърде буквално в публичната сфера, което води до заблудата за монолитността на властта. По тази причина много трудно ще бъдат направени промените в Закона за Консултативния съвет по национална сигурност при президента, с които да се измени съставът му по такъв начин, че опозицията да има количествен превес в него. Това е единственият начин да се създаде действащ коректив на изпълнителната власт и възможност на опозицията да бъде косвено ангажирана с нейното упражняване.

.....

С настоящото изложение се поставят повече въпроси, отколкото бяха намерени отговори. С твърде схематично представени аргументи беше направен опит да се потърси една от системните грешки, съпътстващи процеса на формиране и осъществяване на държавната политика в областта на националната сигурност. В този случай не става въпрос за недостига на правомощия на Президента. Въпросът за създаване на съответната организация при функционирането на Консултативния съвет по национална сигурност очевидно е бил подценен.

Освен въпрос за политическа и административна култура, този проблем пряко се свързва и с технологиите за стратегиране, използвани в модерните общества, където постигането на общественото съгласие е водещ принцип при упражняването на държавничеството.

Съгласие, което може да бъде постигано именно чрез становищата и предложенията, изработени в условия на конкурентна конструктивност на най-високото политическо ниво в страната - Консултативния съвет по национална сигурност при Президента. Това е само една от малкото предпоставки, чрез които би могло доста ефективно да се допринася за успешното и устойчиво развитие на България.