

Термините „риск“ и „заплаха“ в Стратегията за национална сигурност на Република България

Елисавета Иванова

The legal terms "risk" and "danger" are characterized by a high frequency of use in the current laundering regulations. At the same time it is inserting different content and are defined differently. The report based on a specific model of risk, threat and risk are subjected to critical analysis of the national security strategy and make concrete proposals for improving terminology.

Key words: law, legal terms, risk, danger, national security, threat, Strategy, term, legal, replacement, enactment, guidance document.

Според Демокрит, ако хората се бяха договорили за определенията, нямаше са съществуват спорове. Тази констатация е актуална и днес, макар да звучи повече от категорично. Споровете в живота и в науката няма да престанат, но ако основните понятия са ясно дефинирани и се възприемат еднозначно ще се спестят време и усилия, ще се облекчи постигането на разбирателство. Проблемът придобива особена значимост, когато става дума за юридически термини и понятия. Всяка правна разпоредба е своеобразна заповед за дължимо поведение неизпълнението, на която подлежи на санкция или наказание, гарантирано от мощта на държавата. Въпросът за юридическата отговорност възникнала по повод на спорно възприемане или тълкуване на правните норми обаче изглежда второстепенен, при положение, че в резултат на тяхното неточно прилагане се стигне до негативни последици със значителни материални щети, нараняване на хора или загуби на човешки живот. В този контекст особен интерес представлява терминологичния апарат, използван в правно-нормативното регулиране в сферата на сигурността и безопасността.

В резултат от проведено емпирично изследване относно използването на юридическия термин „риск“ се установи, че в българската правно-нормативна уредба, терминът „риск“ е използван в повече от 3600 правни разпоредби (към 30 октомври 2011 г.). [1] Тази висока честота е съпроводена от изключително голямо разнообразие в съдържанието, което българският нормотворец влага или дефинира в легалното понятие „риск“.

Нека да видим как стоят нещата с изпълнението на изискването за общоупотребимост:

Според Закона за финансовото управление и контрол в публичният сектор, „риск“ е **събитие**, което ще повлияе върху постигане на целите на организацията. Рискът се измерва с неговия ефект и с вероятността от настъпването му. [2]

В разпоредба на Закона за храните „риск“ е функция от **вероятността** за възникване на увреждащ здравето ефект и сериозността на този ефект. [3]

Според Наредба № 5 от 11 май 1999 г., „риск“ е **вероятността** за настъпване на вреда при конкретни условия на излагане и тежестта на вредата. [4]

Наредба № 34 от 4 октомври 2006 г. определя пазарния риск, като **възможност** от загуби в резултат от изменението на цените на финансовите инструменти, лихвените проценти, валутните курсове или други фактори, определящи стойността на хеджиращия инструмент. [5]

Според допълнителните разпоредби на Наредба № 2096 от 5 декември 2006 г., „риск“ означава **комбинацията** от общата вероятност или честотата на възникване на вреден ефект, породен от опасност, и степента на сериозност на този ефект. [6]

Констатираната терминологична многоликост несъмнено е несъвместима с единната правна основа, която е гаранция срещу противоречиво тълкуване. Тя влиза в колизия с основните характеристики на правоприлагането и правораздаването и поставя в неравнопоставени условия участниците в правоотношенията, разколебава усещането за правна сигурност и справедливост. [7] Видно е, че тя е последица от

възприемането на различни концептуални модели на риска. Този факт по никакъв начин не кореспондира с изискването на Закона за нормативните актове, разпоредбите да се формулират на общо употребимия български език, кратко, точно и ясно. [8]

Тук са налице причини от обективен характер. Риск е чуждица в говоримия в българския език, която освен, че има няколко, макар и близки значения, в различните исторически периоди променя доминиращото от тях. Това положение е лесно обяснимо тъй като думата риск независимо, че се използва във всички съвременни езици се използва за обозначаване на един типичен ноумен, т. е. на обект, който не може да бъде възприет от човешките сетива и е „единствено умопостигаем“. [9]

Аналогична е ситуацията с думите опасност и заплахата независимо, че те са изконно български.

Тълковният речник определя думата „опасност“, като възможност да се случи нещо неприятно, беда, заплахата. [10] Това тълкуване е доразвито в различни интерпретации. Например „опасност е възможен източник на вреда“ [11], „опасностите са природни и технологични условия, които застрашават живота на хората и стопанството им“ [12], „опасност е потенциал на увреждане имащ свойствата на материал или причина“ [13] и много други определения за термина „опасност“ формулирани във времето от различни автори. [14]

Според тълковния речник думите „опасност“ и „запахата“ са синоними. Речникът дава определението за заплахата, като възможност, вероятност да се случи нещо лошо, угроза, закана. П. Христов определя „опасност“, като родово понятие, а „запахата“, като видово понятие, т. е. опасността поред него включва „риск“ и „запахата“.

Многообразието на съдържанието, което се вкарва в научните термини „риск“ и „запахата“ е още по-голямо от това в разговорния език. Известно е, че „научен термин“ е дума, с която се обозначава обективната същност на обекта. Съдържанието на научните термини се разкрива в понятия или контекста на самата теория. Понятието трябва да се дефинира по такъв начин, че в максимално кратка стегната форма да включва само най-съществените характеристики на обекта, необходими да го отличават от всички останали обекти и в същото време моделът, отразен в понятието да бъде тъждествен на обекта. [15] Затова научното знание за риска и множеството негови модели се съдържат в различни частни теории и научни дисциплини.

В резултат на проучване, което обхваща 71 научни публикации, В. Томов и Л. Владимиров, класифицират застъпените в тях „основни тези“ за същността и свойствата на риска в шест групи, свеждат до три „основните схващания“ относно тезата, че рискът е социален феномен, разграничават четири „направления в дефинирането“ на риска и констатирали наличието на четиринадесет различни класификации или системи от критерии за класификации на рисковете. [16]

Както бе посочено по-горе „опасност“ и „запахата“ са термини, за които в теорията също няма изработени общоприети дефиниции. Опасността е биополярно явление, полусите на които са неопределеността и определеността. В нея едновременно съществуват известното и неизвестното, очакваното и неочакваното, позволеното и непозволеното, приетото и неприетото, измеримото и неизмеримото и т. н. Запахите могат да бъдат ограничени и дефинирани, както от света и явленията в него, така и от думите на езика. Един от дискуссионните въпроси в теорията е за характера на връзката и зависимостта между опасността и заплахата. Според Д. Иончев заплахата е състояние на средата, което предхожда загубата на контрол и появата на криза. „За да се създаде заплахата, не се иска нито компетентност, нито поглед – тя е очевидна.“ [17] Съществува обаче и друго виждане – заплахата и рискът имат различна степен на интензивност и когато те нараснат достатъчно, се превръщат в опасност, която непосредствено предшества настъпването на нежеланото събитие („загубата на контрол“) [18].

За нуждите на настоящето изследване възприемаме виждането на П. Христов. Той определя опасността, като родово понятие, което включва видовете понятия „риск“ и „заплаха“. В резултат на приложения от него феноменологичен подход той достига до извода за наличието на четири „пределни значения“ (елемента) на риска:

1. *решение*, което от своя страна поражда;
2. *опасност*, което се основава на;
3. *измерване (калкулиране) на вероятността и/или тежестта на вредата* и ясно осъзнаване на;
4. *личната (персонална) отговорност* за последиците.

При отсъствието на който и да е от посочените елементи имаме всичко друго но не и „риск“. Следователно рисковете са опасности, които се появяват в резултат на приемане и изпълнение на собствено решение, а заплахата е плод на външна сила (фактор), който е независим от нашите желание, воля, знание и т. н.

Може да се обобщи - вземането на решение предполага действие, а действие - извършването на някаква дейност. Следователно, рискът може да възникне само там, където има дейност. Ако не се реализира дейността, няма да има и риск. Тъй като човешката дейност се осъществява в пространството и времето, където предизвиква различни природни или социални явления, тя, както и присъщите ѝ рискове имат обективен характер. [19]

В този смисъл от посочените по-горе примери става ясно, че в нито един от текстовете терминът „риск“ не е използван точно. Във всеки един от случаите при дефиниране на термина „риск“ са изпуснати един или няколко от исторически откритите се съществени елементи на риска.

Целта на настоящето изследване е да се провери как би изглеждал текстът на Стратегията за национална сигурност на Република България, приета на 8 март 2011 г. ако използването на термините риск и заплаха в нея се прецизират от гледна точка на по-горе изложения модел.

Стратегията е ръководен документ, който няма свойствата на нормативен акт т. е. няма общо задължителни правила за поведение. Тя обаче е основополагащ, концептуален документ за единно формиране, планиране, осъществяване, координиране и контрол на политиката за национална сигурност, провеждана от държавните институции в сътрудничество с гражданите и техните организации. В този смисъл нейното терминологично усъвършенстване би имало синергичен ефект.

В Стратегията за национална сигурност термина „риск“ се използва 32 пъти, от които 15 пъти риск и заплаха са използвани заедно.

Терминът „заплаха“ е използван 29 пъти, от които 14 пъти самостоятелно и 15 пъти заедно с „риск“.

„Опасност“ не е използван нито веднъж.

В повечето текстове от Стратегията за национална сигурност, използвано „риск и заплаха“ не е съобразено с по-горните определения на термините и можем да се замени с термина „опасност“.

Ето и няколко примера:

т. 4. „Стратегията за национална сигурност на Република България посочва националните интереси, необходимите условия и предпоставки за тяхното реализиране чрез неутрализиране на **рисковете и заплахите** за страната и нейните граждани. Националните и секторните приоритети и политики за сигурност са насочени към защитата на националните интереси, като се отчита динамиката на средата за сигурност при оптимално разпределение на ресурсите за постигане на ефективно управление на системата за сигурност.“

т. 10 „Динамиката на съществуващите и на възникващите нови **заплахи**, изразяваща се в едновременното протичане на процеси на подобряване на международната политическа и военна среда за сигурност и намаляване на вероятността от класическа военна агресия срещу Република България едновременно с появата на

нови **рискове и заплахи** за гражданите и обществото от криминален и транснационален характер, изисква нов подход при изработването на стратегията за сигурност със съответната промяна на нейните параметри. "

т. 12. „Политиките за противодействие на **рисковете и заплахите** за националната сигурност и гарантиране защитеността на гражданите и демократичните институции са органична част от общите усилия в ЕС и НАТО, които водят до реализиране на визията за единно пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Като осъществява стратегическите приоритети по изграждането на една по-стабилна и демократична държава, в която гражданите да се чувстват защитени в упражняването на основните си права и задължения, страната ни едновременно преодолява съществуващите пречки пред по-нататъшното си интегриране в рамките на ЕС и НАТО, както и за по-ефективното включване в органите им за управление. " В този текстове, рискове и заплахи може да се замени с родовото понятие „опасност“. Аналогична е ситуацията и в т. 15, 19, 23, 63, 166 и др.

Нека разгледаме и някой от текстовете, където „риск“ се използва самостоятелно.

т. 38 „Енергийната сигурност е елемент на националната сигурност и предпоставка за икономическа стабилност. Задълбочава се зависимостта на държавите от жизненоважни ресурси – енергийни, водни, суровинни и хранителни, което повишава **риска** от възникване на кризи. Проблемите в тази област се превръщат в един от най-сериозните **рискове** за всички страни независимо от степента на икономическото им развитие и ресурсната им осигуреност. "

т. 40 „В Западните Балкани преобладават положителните тенденции благодарение на активното ангажиране на международната общност с разрешаването на традиционни и нововъзникващи проблеми. Важна стъпка по пътя на трайното стабилизиране на региона е присъединяването на Албания и Хърватия към НАТО през 2009 г. и запазването на перспективата за последващо присъединяване и на други държави от региона. Същевременно се запазват някои сериозни **рискове** пред демократичното и устойчивото развитие на държавите в региона. Продължават опитите за възпроизвеждане на стереотипи от миналото, породени от специфичната регионална среда и създаващи **рискове** за сигурността. " Тук както и в т. 15, 29, 38, 42, 50, 102 и 133 термина „риск“ може да бъде заменен с „опасност“ или „заплаха“.

Въпреки изложеното до момента, термините „риск“ и „заплаха“ са използвани правилно в някой от текстовете.

т. 25. „Членството на Република България в НАТО и ЕС и обстоятелството, че нито една от съседните държави не я разглежда като потенциален противник, са определящи фактори за външната ѝ сигурност и ще възпрепятстват появата на пряка военна **заплаха** за суверенитета и териториалната ѝ цялост в дългосрочна перспектива. „

т. 35 „**Рискове** за екологичната сигурност произтичат от промишлени аварии с изпускане на вредни емисии, трансгранично замърсяване на въздуха, водите и крайбрежната ивица, както и от **заплахата** за терористична дейност с използване на вещества, които са особено опасни за природната среда. Защитата на корпоративни икономически интереси забавя предприемането на реални стъпки за разрешаване на тези проблеми в широк международен контекст. "

т. 37 „Глобализирането на транспортните връзки способства за бързото разпространяване на инфекциозни заболявания и епидемии в световен мащаб, излага на **риск** държавите и техните граждани, включително формираните на въоръжените им сили, участващи в международни мисии и операции в сложни природни условия

т. 58. „**Рисковете** за екологичната сигурност произтичат от замърсяване на почвата, водата и въздуха, унищожаване на природни ресурси вследствие на неправомерна дейност и занижен контрол, а също така от аварии или бедствия. " [20]

В заключение може да се обобщи, че оптимизирането на терминологичния и понятиен апарат е гаранция срещу нееднозначното възприемане и изпълнение на правните разпоредби. Постигането на такава гаранция е изключително важно в сферата на националната сигурност, където освен всички други фактори решаващо значение има и бързината на реакция. В този смисъл усъвършенстването на терминологичен и понятиен апарат се явява и технологично изискване.

Таблица 1

Нормативни актове	Честота на използване на термините			
	Вид	Бр.	„риск”	„оценка на риска”
Закони	105	1409	184	43
Наредби	45	2107	197	106
Правилници	17	118	22	6
Общо	198	3634	403	155

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Вж. Таблица 1
- [2] Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, ДВ. бр. 54 от 16 Юли 2010г. Допълнителни разпоредби
- [3] Закон за храните ДВ. бр. 8 от 25 Януари 2011г. Допълнителни разпоредби
- [4] Наредба № 34 от 4 октомври 2006 г. за условията за сключване на сделки за намаляване на инвестиционния риск, свързан с активите на фонд за допълнително пенсионно осигуряване и за изискванията и ограниченията към тези сделки - Издадена от Комисията за финансов надзор - ДВ. бр. 53 от 11 Юли 2009г, Допълнителни разпоредби
- [5] Наредба № 34 от 4 октомври 2006 г. за условията за сключване на сделки за намаляване на инвестиционния риск, свързан с активите на фонд за допълнително пенсионно осигуряване и за изискванията и ограниченията към тези сделки - Издадена от Комисията за финансов надзор - ДВ. бр. 53 от 11 Юли 2009г, Допълнителни разпоредби.
- [6] Наредба № 2096 от 5 декември 2006 г. за условията и реда за издаване и отнемане на свидетелство за извършване на аеронавигационно обслужване в обслужваното гражданско въздушно пространство на Република България, в сила от 19. 12. 2006 г. Издадена от Министерството на транспорта Обн. ДВ. бр. 102 от 19 Декември 2006г., Допълнителни разпоредби
- [7] Калинова-Панова, Е., Международно правна регламентации на спасяването по море, Автореферат на дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор”, Варна, 2011
- [8] Закон за нормативните актове, обн. ДВ бр. 27 от 3 април 1973 г
- [9], [15], [19] Христов, П., Метатеория на риска, София, 2010
- [10] Вж. цит. Български синонимен речник и Синонимен речник на българския език.
- [11] Наредба №5 за реда и начина и периодичността на извършване на оценка на риска /обн.,ДВ, бр. 47/1999/
- [12] Bolin,R., L. Stanford. The Northridge Earthquake: Vulnerability and Disaster. London, New York, Routledge. 1998
- [13] Hale, A. R.,M. Hale. Review of the industrial Accident Research literature. Research paper No. I, Committee on Safety and Health. London: HMSO, 1972
- [14] Владимирова, Л., Рискметрия в екологичната сигурност, ВСУ „Черноризец Храбър”, 2009
- [16] Вж. Томов, В. И Л. Владимирова, Риск тези, Годишник на ШУ „Епископ Конс-

тантин Преславски”, 2008, с. 78-107; Владимирова, Л., Рискметрия в екологичната сигурност, Варна, 2009, с. 15-26

[17] Йончев, Д., Дефиниране и предефиниране на сигурността. София, Международна конференция „Политиката за сигурност и отбрана: Предизвикателствата на новото хилядолетие”, 3-4. 7. 2006

[18] Атананасов, А., Привеждане на системата за сигурност съобразно изискванията на ЗМВР, Сб. За модерна институционализация на службите за сигурност, С., 1999, с. 10.

[20] Стратегия за национална сигурност

За контакти:

ас. Елисавета Иванова, Юридически факултет, Катедра “Сигурност и безопасност”, Варненски свободен университет “Черноризец Храбър”, тел. : 0888204844, e-mail: eliganeva@abv.bg

Рецензент: проф. д-р Петър Христов