

DEFICITS OF BULGARIAN NATIONAL SECURITY GOVERNANCE IN TERMS OF RESILIENCE

Nikolay Tsolev, PhD Student

Department of European Studies
and International Security
University of Ruse, Bulgaria
E-mail: ntsolev@uni-ruse.bg

Abstract: *The paper is based on desk research, which aims to discuss the hypothesis of assumed deficits of national security governance of Republic of Bulgaria in terms of resilience. Analysis of official documents related to the topic is being presented. Deficits are being identified on the grounds of comparisons with similar regulatory frameworks of other countries, selected via best practice approach.*

Key words: *Resilience, national security, European Union, Bulgaria*

JEL Code: F52

УВОД

Концепцията за издръжливост (resilience) в контекста на националната сигурност, управлението на кризи и обществените процеси съществува отдавна в доктрините на много държави под една или друга форма. През последните десетилетия обаче издръжливостта започна да привлича академичен и публичен интерес поради множество актуални фактори - силна урбанизация на развитите и развиващите се държави, глобализацията, климатичните промени, миграционните процеси, локални и глобални конфликти, както и взаимовръзките между всички изброени. Целта на настоящия доклад е да проучи вече съществуващи добри практики за управление на издръжливостта отвъд националните граници. Разработката е част от необходимата дискусия за реформиране на сектор сигурност в контекста на българската политическа реалност.¹²⁴

Добри практики при управление на издръжливостта

Управлението на рискове от бедствия и кризи от различен характер (непреднамерени или умишлени предизвикани от човека бедствия, природни опасности), както и други въпроси, свързани със сигурността в областта на граничния контрол, веригите за доставка и престъпността, се управляват от редица международни, европейски и националните политики. Те обхващат различни сектори и оперативни характеристики като готовност, превенция, откриване, наблюдение, реакция и възстановяване. Широк спектър от научни и технологични разработки, както и проекти за изграждане на капацитет и обучение, се стремят да подкрепят прилагането на тези политики.

За начало може да бъде разгледан един от най-близките до България, и същевременно най-обхванат пример - Глобална стратегия за външната политика и политиката за сигурност на Европейския съюз¹²⁵ (наричана за кратко Глобална стратегия за ЕС). За рязкото навлизане

¹²⁴ Вж. Корнажева, М. Принос към дискусията за сигурността като политически проблем и като предмет на изследване и обучение, Научни трудове на Русенския университет-2014, том 53, серия 5.2, Русе, 2014, с. 35-57, /на български език/, ISSN:1311-3321

¹²⁵ Вж. European Commission. 2016. "A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy". https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

на понятието издръжливост сочи сравнението между актуалната версия на документа, и неговият предшественик.

Очевидна разлика между Глобалната стратегия на ЕС за 2016 г. и нейния предшественик от 2003 г. е повсеместната употреба на издръжливост като нов основен акцент, дефинирана като способността на държавите и общества да се реформират и променят, като по този начин издържат и се възстановяват при вътрешна или външна криза. Издръжливостта в случая осигурява средна позиция между свръхамбициозния либерален стремеж към постигане на мир и недостатъчно амбициозната стабилност, като същевременно насочва вниманието към местните ресурси и практики. В същото време Стратегията е достатъчно обща и всеобхватна, за да бъде приемлива за всички. Акцентът в този документ може да служи за пример за разпространението и значението на издръжливостта в международния дискурс относно управлението на кризи и извънредните хуманитарни ситуации. Въпреки че съществуват рискове, присъщи на начина по който издръжливостта преосмисля кризите, основният плюс се корени именно в тенденцията международните организации да преоценят начина си на работа в критични и кризисни сценарии.

Необходимо е да се отбележи и факта, че издръжливостта на ЕС и издръжливостта отвъд европейските граници се представят като тясно свързани теми. Постоянното спазване на ценности като правата на човека, върховенството на закона, справедливостта, равенството и зачитането на многообразието в Европа се счита за източник на доверие и влияние в чужбина. Темата за издръжливостта на демокрациите в ЕС, както и на държавите и общества в чужбина е разгледана по-подробно, което предполага, че именно тук се крият стратегическите предизвикателства. Възможно е именно тези предизвикателства да са повлияли върху промяната на акцента след 2003, когато стабилността и прогнозите за мирно бъдеще започват да звучат наивно след кризите в Украйна, Сирия, Ирак, Либия, Мали, Арабската пролет и няколко терористични атаки в Европа. Не на последно място, стабилност може да се тълкува и като запазване на статуквото, и би изпратило погрешни сигнали към диктаторски режими от ранга на Беларус.

Канада приема по-практичен подход в своята стратегия¹²⁶, обновена през 2017 г. и силно акцентираща именно върху издръжливостта на природни, екологични, социални и икономически кризи. В своята Стратегия за управление на извънредни ситуации, страната очертава широк кръг от проблеми, с които институциите вече са се сблъскали, и подробно разписва действията, които различните регионални власти могат и трябва да предприемат, без с това да подкопават техния авторитет и независимост.

По традиция, управлението на извънредни ситуации се занимава предимно с дейности за подготовка и реакция, но настоящата рискова среда изисква пренасочване на вниманието към проактивни усилия за предотвратяване или смекчаване и бъдещи мерки за възстановяване, се посочва в документа. По-големите инвестиции в смекчаването могат да помогнат за предотвратяване на бедствия или да намалят значително разходите за социалното, икономическото и екологично възстановяване, когато възникнат кризи. Мерките за възстановяване, насочени към бъдещето, биха позволили на общностите не само да се възстановят от бедствия, но същевременно с това и да подобрят средата, за да намалят уязвимостта към бъдещи опасности.

В Съединените американски щати с мениджмънт на кризите се занимава отделна федерална агенция - Federal Emergency Management Agency (Федерална агенция за управление на извънредните ситуации).

От разгледаните дотук примери, както и в по-голямата част от западния свят (особено страните-членки на Г-7) става ясно, че управлението на кризи започва да измества своя фокус от реактивен към проактивен подход. В институционалните документи все по-често започва

¹²⁶Вж. Government of Canada. 2017. "Emergency Management Strategy for Canada".
<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgncy-mngmnt-strtgty/index-en.aspx>

да се среща понятието издръжливост, и въпреки някои концептуални разлики в дефинициите, държавите запазват обща рамка на промени през последните 15 години.

Управлението на кризи и издръжливостта в България

В контекста на управлението на кризи трябва да се спомене съществуващото за кратко Министерство на извънредните ситуации в рамките на 40-тото Народно събрание. Министерството обединяваше съществуващи ведомства, ангажирани с превенцията, реагирането, управлението и възстановяването при кризи. В този период под негово подчинение бе и Национална служба „Гражданска защита“. За разлика от повечето държави, които разполагат с подобни структури, МИС бе създадено в резултат на политическа конюнктура, вместо да е базирано на сериозни стратегически анализи. По време на 4-годишното си съществуване, МИС така и не успя да се наложи като фактор в стратегическото планиране и координация, а за сметка на това непрекъснато генерираше скандали, свързани с неправилно и непрозрачно изразходване на средства. Министерството прекратява съществуването си след изтичане на мандата на 40-тото Народно събрание, през юли 2009 г.

От своя страна, Република България работи с няколко документа, които могат да се приемат за основополагащи за управлението на кризисни ситуации, и където може да бъде търсена връзката с издръжливостта. На първо място е Стратегията за национална сигурност¹²⁷, актуализирана с решение на Народното събрание от 14.03.2018 г., и с времеви хоризонт до 2025 г. Сама по себе си Стратегията заслужава отделен и подробен анализ, тъй като е епитом на стратегическите документи, приемани в Република България; тук обаче ще бъдат разгледани само основните акценти и насоки, залегнали в нея.

Документът описва подробно ситуацията в региона и света към настоящия момент, като прави и множество обосновани предположения за развитието на международните отношения в близко бъдеще. Подробно са изброени и всички сектори, които имат някакво отношение към националната сигурност, и са изведени основните заплахи, релевантни към момента на актуализация на документа. Въпреки че се отбелязва че широкомащабен конфликт в региона или спрямо държавата е много малко вероятен, сериозен акцент се отделя именно върху външните заплахи, както и върху сложните геостратегическите и геополитическите отношения на Балканите. Във всеки един момент обаче авторите предпочитат да не назовават конкретни заплахи с конкретни имена, а се набляга върху общи констатации, например: “Кризата в Украйна и незаконното анексиране на Кримския полуостров водят до трайно нарушаване на геостратегическия и военния баланс”, “Високата зависимост от енергийни ресурси създава уязвимост в икономически и политически план”, “Действия на външни сили, насочени към дестабилизиране на политическия процес и процесите на етническо и религиозно помирение, както и за разпространяване на радикални идеологии и практики, съдържат рисков потенциал за сигурността в региона”.

Една от секциите, които би трябвало да са с особен приоритет - “Политика за сигурност в отношенията човек – природа”, се свежда до 5 точки, и само една от тях може да се разглежда като релевантна за целта на настоящото изследване:

121. Република България продължава да работи за намаляване на негативното въздействие на антропогенните фактори, както и да води адаптационна политика към последиците от изменението на климата. Защитата и повишаването на устойчивостта на населението остават приоритет¹²⁸.

¹²⁷ Вж. Народно събрание на Република България. 2018. “Актуализирана стратегия за национална сигурност на Република България”

¹²⁸ Вж. пак там, с. 20

Този текст обаче е крайно недостатъчен за да очертае рамка за действие или поведение в контекста на дългосрочните цели, с които подобни стратегически документи трябва да боравят. От друга страна, това е един от малкото примери, където Стратегията се фокусира върху устойчивостта (ако приемем че тук може да бъде направена връзка с понятието resilience).

Може би най-важният акцент в цялата Стратегия обаче може да бъде посочен в раздел Управление при кризи, който обхваща 7 точки (167-173), и очертава основната структура, която осъществява тази дейност - Националната система за управление при кризи. И въпреки че документът е актуализиран през 2018 г., тук тепърва се говори за “Преминаването от реактивен подход за управление при кризи, фокусиращ се върху реагиране при вече възникнала криза, към проактивен подход за управление на кризи, обхващащ цялостния процес – преди, по време и след кризата”.

Дейността и структурата на Националната система за управление при кризи се определя чрез отделен закон, който може да бъде разгледан по същество за целите на настоящото изследване. Системата се координира и консултира от Съвет по сигурността, който е съставен изключително от политически, или политически назначени висши държавни служители. Това, въпреки че е оправдано от гледна точка на държавното управление, създава рискове политически мотивираните решения да вземат превес над експертните, доколкото последните са изобщо представени в Съвета. Пример за подобни рискове можем да открием в действията на властите по време на втората вълна на пандемията от Covid-19, разразила се в последното тримесечие на 2020 г.

Като цяло, Законът предлага поглед върху структурата на институциите, които са ангажирани в управлението на кризи и техните взаимодействия. В по-голямата си част той се фокусира върху реакциите след настъпване на извънредни положения, и само загатва за задълженията на институциите да анализират потенциално опасни събития. Кратка историческа справка може да покаже тази тенденция в дейността на Съвета, който се активизира основно като следствие от настъпило кризисно събитие.

В българското законодателство съществува още един орган, който е оперативно интересен в контекста на издръжливостта - Консултативният съвет по национална сигурност към Президента на Република България¹²⁹. Въпреки че включва експерти и представители на различни институции, този съвет има изцяло съвещателна функция, и отново е силно реактивен на възникващи външни или вътрешни проблеми. В редките случаи, когато КСНС е изготвял становища за потенциални опасности в бъдещето, те са били negliжирани или силно критикувани от политическите сили в Народното събрание.

Всички останали служби и институции, които имат връзка към националната сигурност (ДАНС, разузнаването и контраразузнаването, военните и оперативни щабове) имат конкретни задачи, свързани с конкретни сектори на обществото, и излизат извън обхвата на това изследване.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Западният свят започва все по-често да обръща внимание на бъдещи глобални и регионални събития, да прогнозира тяхното настъпване, и в съответствие да обновява своите стратегически документи. Наблюдава се преход към гъвкаво мислене и иновативен подход към управлението на кризи, като се набляга на издръжливостта на всички потенциално засегнати - от държавните институции, инфраструктурата, околната среда, до представителите на гражданското общество и отделните индивиди.

¹²⁹Вж. Консултативен съвет по национална сигурност към Президента на Република България.
<https://www.president.bg/cat70/KSNS-Konsultativen-Savet-za-Nacionalna-Sigurmost/>

В същото време българският подход продължава да бъде силно реактивен, и насочен към действия след дадено извънредно събитие. Голяма част от стратегическите документи са морално остарели, и все още се придържат към реториката от 90-те години на 20-ти век, с обилна декларативна реторика и общи констатации, без конкретика или визия за бъдещето. Въпреки че през последните години се наблюдава осъвременяване на концепциите за управление на кризи и има тласък за поглед към бъдещето, остарялото институционално мислене пречи тези идеи да бъдат разгърнати и реализирани.

Настоящото изследване води към извода, че докато в държавите от ЕС издръжливостта се разпределя по цялата верига институции (национални - регионални - местни) и общество, в България се наблюдава силна централизация. В същото време хората и гражданското общество са само краен "потребител" на стратегическите документи, които се изпълняват изключително от държавните институции.

REFERENCES

- Strategy for national security (2018), https://www.mod.bg/bg/doc/cooperation/20181005_Akt_strateg_NS_RB.pdf
- Law on Management and Functioning of the National Security Protection System (2020), <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136588572>
- European Commission's Disaster Risk Management Knowledge Centre (2014), Secure, Safe and Resilient Societies, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/industry-for-security/docs/dg_home_cou_mapping_en.pdf
- European Commision (2016), A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Kornazheva, M. Contribution to the Discussion on Security as a Political Issue and as an Object of Research and Education. //Proceedings of University of Ruse, 2014 (Оригинален източник: Корнажева, М. Принос към дискусията за сигурността като политически проблем и като предмет на изследване и обучение, Научни трудове на Русенския университет, 2014, том 53, серия 5.2, Русе, 2014, с. 35-57, ISSN:1311-3321)
- Mitchell, T. and Harris, K. (2012), Resilience: A risk management approach, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7552.pdf>
- Wagner, W. and Anholt, R (2016), Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2016.1228034>
- Government of Canada (2017), Emergency Management Strategy for Canada: Toward a Resilient 2030, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgncy-mngmnt-strtg/index-en.aspx>
- Government of Canada (2017), An Emergency Management Framework for Canada - Third Edition, https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-mrgnc-mngmnt-frm_wrk/index-en.aspx
- Law on the State Agency for National Security (2020), <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135574489>