

ОСНОВИ НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ НА САЩ И НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Пламен Богданов

Университет по библиотекознание и информационни технологии

Резюме: В доклада са изследвани основите на националната сигурност (НС) на САЩ и на Република България. Извършен е сравнителен анализ на основните понятия и правнонормативната уредба в двете държави и са направени изводи за необходимостта от усъвършенстване на основни стратегически документи и въвеждане на единен понятиен апарат в системата за национална сигурност на Република България.

Ключови думи: национална сигурност, система за национална сигурност, правнонормативна уредба, стратегия за национална сигурност.

Въведение

Политиката за сигурност на държавата има за цел да осигури най-благоприятни условия за развитие на обществото, държавата и личността и за гарантиране на жизненоважните държавни интереси. А интересите са основен обект на сигурността.

Смята се, че понятието „национална сигурност“ (НС) е споменато за първи път от американския президент Теодор Рузвелт през 1904 г., за да обоснове включването на Панамския канал в зоната на американските национални интереси [1].

В основата на разбирането на НС стоят основните понятия, които я дефинират и правнонормативната уредба в областта на НС.

Методология на изследването

Използван е методът на сравнителния анализ, в частност – на качествените характеристики на изследваните обекти, като най-подходящ при сравняване на основните понятия и правнонормативната уредба в областта на НС на две държави.

1. Основни понятия в областта на националната сигурност

1.1. Основни понятия в САЩ

Въпреки появата на понятието „национална сигурност“, до средата на XX век в САЩ се използват основно термините

„отбранителна способност“ и „държавна сигурност“, като им се придава предимно военно-политическо значение.

Националната сигурност започва да се тълкува в по-широк смисъл – първо, като вътрешна сигурност, целяща генериране на вътрешно благосъстояние и развитие на нацията, и второ, като външна сигурност, изразяваща се в отстояване на американския суверенитет, териториална цялост и реализиране на националните интереси в международните отношения.

В началото на 90-те години на ХХ век в САЩ е възприет терминът *национална сигурност на Съединените щати* като обединяващо понятие, което обхваща американските политики за национална отбрана и външни отношения.

За гарантиране на НС на САЩ, в началото на ХХІ век се прилагат¹:

- използване на дипломатията за обединяване на съюзниците и изолиране на заплахите;
- създаване на икономическа мощ за предизвикване на сътрудничество;
- поддържане на ефективни въоръжени сили;
- прилагане на политики за гражданска защита и подготовка за действие при извънредни обстоятелства (включително антитерористично законодателство);
- осигуряване на устойчивост и достатъчност на критичната инфраструктура;
- използване на разузнавателните служби за разкриване и неутрализиране или недопускане на заплахи и шпионаж и за защита на класифицираната информация;
- възлагане на контраразузнавателните служби и тайната полиция да защитават нацията от вътрешни заплахи.

В началото на ХХІ век НС на САЩ се разглежда и като способност на националните институции да предотвратяват използването на сила от противниците за нанасяне на вреда на американците или на техните национални интереси и доверието на американците в тази способност [2].

В края на второто десетилетие на ХХІ век в САЩ *националната сигурност* се определя като *общо понятие, включващо националната отбрана и международните отношения на Съединените щати, с цел постигане на: военно или отбранително предимство над чужда държава или група от държави; благоприятна позиция в международните отношения или състояние на отбраната, осигуряващо успешно противопоставяне на враждебно или*

разрушително действие, идващо отвътре или извън страната, явно или скрито^{2,3}.

Появява се и разбиране, че системата за НС включва *организациите, структурите и процесите, които ръководят вземането на решения, бюджетирането, планирането, изпълнението, както и контрола от страна на Конгреса на дейностите за осигуряване на националната сигурност*⁴.

1.2. Основни понятия в Република България

В България понятието НС е дефинирано в Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ЗУФСЗНС). *Националната сигурност* се определя като *динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети*⁵.

Дефиниции на понятието НС са дадени и в приетите по-рано Закон за защита на класифицираната информация и Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“, които имат различия в някои разбирания, но се смята, че чрез закона (ЗУФСЗНС) вече е възприета единна легална дефиниция на това понятие.

Освен това в България се използват две понятия: „система за национална сигурност“ и „система за защита на националната сигурност“. В Актуализираната стратегия за национална сигурност на Република България, без да е дефинирана същността на *системата за национална сигурност*, е посочено, че тя има за цел да *поддържа в оптимално състояние националната сигурност, да повишава управляемостта на държавните органи при активно включване на гражданите и техните организации и да функционират ефективно за реализиране на Стратегията за национална сигурност на страната*⁶. От своя страна *системата за защита на националната сигурност* включва *държавни органи и структури, които осъществяват дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контраразузнавателна, оперативно-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейност и които са представени в Съвета по сигурността към Министерския съвет*⁷.

От посоченото по-горе се вижда, че в България понятията „система за национална сигурност“ и „система за защита на

националната сигурност“ не са дефинирани, но описанието им в стратегическите документи показва, че те се допълват и обобщени, се доближават до общоприетото разбиране за същността на понятието **система за национална сигурност** като *система от правнонормативна уредба и функционално структурирани органи, имащи задачата да осигуряват сигурността на държавата.*

2. Правнонормативна уредба в областта на националната сигурност

2.1. Правнонормативна уредба в САЩ

Основите на националната сигурност на САЩ са положени със **Закона за националната сигурност** от 1947 г. (*National Security Act of 1947*). Законът реорганизира военните и разузнавателните агенции на американското правителство след Втората световна война.

Основополагащ документ за НС е **Стратегията за национална сигурност на САЩ** (НС). През последното десетилетие тя се определя като *документ, утвърден от президента на Съединените щати, за разработване, прилагане и координиране на инструментите на националната мощ за постигане на цели, които допринасят за националната сигурност*⁸.

НС на САЩ като отделен документ започва да се издава в началото на 50-те години на ХХ век. На някои от стратегиите са давани наименования, съответстващи в голяма степен на тяхната същност, която произтича от интересите на държавата в конкретния исторически момент. Първата е издадена в началото на Студената война, през 1953 г., и е наречена „Масирано възмездие“ (Massive Retaliation). Следват стратегиите „Гъвкаво реагиране“ (Flexible Response) през 1961 г., „Реалистично възпиране“ (Realistic Deterrence) през 1971 г., „Ограничена ядрена война“ (Limited Nuclear Options) през 1974 г., „Пряко противоборство“ (Countervailing Strategy) през 1980 г. [3]. На практика в този период нова Стратегия за национална сигурност се издава след встъпване в длъжност на нов американски президент.

През 1986 г. е приет **Закон за реорганизация на Министерството на отбраната**, наречен на имената на вносителите му „Голдуотър – Никълс“ (*Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*). В съответствие с него ежегодно в Конгреса следва да се представя и да се обнародва Стратегия за национална сигурност на САЩ. Стратегията представлява отчет на извършената от администрацията работа и деклариране на плановете в тази област. Така стратегии за национална сигурност на САЩ започват да се изготвят всяка година. Поне в началото. Нови стратегии са издавани през 1987, 1988, 1990,

1991 и 1993 г. Следват тези от 1994, 1995 и 1996 г., озаглавени „Стратегия за национална сигурност на ангажиране и разширение“ (*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*), и от 1997, 1998 и 1999 г. с наименование „Стратегия за национална сигурност за новия век“ (*A National Security Strategy for a New Century*). Следващите са издавани периодично: през 2000 г., озаглавена „Стратегия за национална сигурност за глобалната епоха“ (*A National Security Strategy for a Global Age*), 2002 г. – без официално наименование, но позната като стратегия на „изпреварващата война“ (*Preemptive War*), 2006, 2010, 2015 и последната през 2017 г.⁹

СНС на САЩ от 2017 г. е подчинена на т.нар. „доктрина Тръмп“ – „Америка на първо място“, и е единствена за мандата на президента Тръмп.

2.2. Правнонормативна уредба в Република България

През 1997 г. е обявено намерението на България да стане пълноправен член на НАТО. Скоро след това, на 16 април 1998 г., с Решение на Народното събрание е приета **първата Концепция за националната сигурност на Република България**. Тя представлява официално приети политически виждания за защита на българските граждани, общество и държава от външни и вътрешни заплахи и определя целите и задачите в периода на присъединяването на страната към ефективна колективна система за евроатлантическа и европейска сигурност.

След приемането на България в НАТО, през 2005 и 2008 г. са разработени проекти на стратегии в сферата на националната сигурност, които не достигат до процедура на приемане.

Първата Стратегия за национална сигурност на Република България е приета с решение на Народното събрание от 8 март 2011 г. Стратегията е с времеви хоризонт 2020 г. Актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България е приета с Решение на Народното събрание от 14 март 2018 г. Актуализираната стратегия е с времеви хоризонт 2025 г. Стратегията очертава по-широко разбиране за националната сигурност, като извежда на предно място сигурността на гражданина, обществените и икономическите аспекти, без да подценява измеренията, свързани с отбраната, външната политика, разузнаването, охраната на обществения ред и защитата на законността. В нея се посочва, че смисълът на понятието НС е гарантирането на човешката сигурност и защитата на свободата и достойнството на гражданина, както и защитата на суверенитета, териториалната цялост и опазването на държавната граница.

През 2015 г. влизат в сила *Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност*, Закон за Държавна агенция „Разузнаване“, Закон за НСО и Закон за военното разузнаване. Заедно със съществуващите вече Закон за отбраната и въоръжените сили (2009 г.), Закон за Министерството на вътрешните работи (2014 г.), Закон за защита на класифицираната информация (2002 г.) и Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“ (2007 г.) се смята, че с това *завършва формирането на правната рамка за системата за НС*.

Законът (ЗУФСЗНС) регламентира взаимоотношенията на политическото ръководство на държавата и структурите от системата, както и взаимодействието между службите за сигурност.

3. Сравнителен анализ на основните понятия и правнонормативната уредба в САЩ и в Република България в областта на националната сигурност

Разгледаната същност на *националната сигурност* на САЩ като единно понятие включва, първо, защитата на трайни (жизненоважни) интереси, които са постоянни от създаването на САЩ, и на следващо място – дефинирането на цели и задачи в сферата на НС в конкретен исторически период [4]. В България в понятието НС се дава приоритет на териториалната цялост, суверенитета и конституционно установения ред на страната при гарантирани демократично функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите (вж. таблица 1). Тук се виждат различни подходи при дефинирането на понятието – в САЩ то определено е по-конкретно (без да е по-многословно), докато в България е по-общо и даващо основания за двусмислени тълкувания. Освен това в Съединените щати националната сигурност се определя като понятие, а в България – като състояние.

Понятието НС в САЩ е дефинирано в Доктрината за въоръжените сили на САЩ, а в България – в закон, дори в няколко закона – вече с уеднаквена формулировка. В това отношение българският подход предполага по-голяма стабилност на дефиницията, но и по-дълъг процес при необходимост от актуализиране или коригиране.

Таблица 1. Сравнение на основите на националната сигурност на САЩ и на Република България

	В САЩ	В Република България
Основни понятия		
„Национална сигурност“	Общо понятие, включващо националната отбрана и международните отношения на Съединените щати с цел постигане на: военно или отбранително предимство над чужда държава или група от държави; благоприятна позиция в международните отношения или състояние на отбраната, осигуряващо успешно противопоставяне на враждебно или разрушително действие, идващо отвътре или извън страната, явно или скрито.	Динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети.
„Система за национална сигурност“	Системата за национална сигурност включва организациите, структурите и процесите, които ръководят вземането на решения, бюджетирането, планирането, изпълнението, както и контрола от страна на Конгреса, на дейностите за осигуряване на националната сигурност. Организацията на националната сигурност на САЩ включва структурите, отговарящи за външната и вътрешната сигурност на страната.	Системата за национална сигурност има за цел да поддържа в оптимално състояние националната сигурност, да повишава управляемостта на държавните органи при активно включване на гражданите и техните организации и да функционират ефективно за реализиране на Стратегията за национална сигурност на страната. Системата за защита на националната сигурност включва държавни органи и структури, които осъществяват дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контрразузнавателна, оперативно-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейност и които са представени в Съвета по сигурността към Министерския съвет.

Основни документи		
Закопи	Закон за националната сигурност	Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност Закон за Консултативен съвет за национална сигурност Закон за Държавна агенция „Разузнаване“ Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“ Закон за защита на класифицираната информация
Стратегия	Стратегия за национална сигурност	Стратегия за национална сигурност

В САЩ *системата за НС* няма точна дефиниция, а се посочват съставните ѝ елементи: организации, структури и процеси, свързани с осигуряването на националната сигурност. В България и двете понятия – „система за НС“ и „система за защита на НС“, също не са дефинирани, но разглеждайки ги в единство, може да кажем, че те включват органи, структури и процеси, които имат задачата да осигуряват сигурността на държавата. В този смисъл и в двете държави има близко разбиране на понятието. Понятието „система за НС“ обаче се използва широко както в теорията, така и в практическата дейност в областта на НС. Затова в България е необходимо, от една страна, да се приеме единно понятие, а от друга, да му се даде легитимна дефиниция, с което ще се осигури и единно разбиране за същността му.

По отношение на *правнонормативната уредба* в областта на НС, и в САЩ, и у нас в основата ѝ стоят *закопи*. В САЩ законът е един всеобхватен (Закон за националната сигурност), докато в България са няколко. Освен това в американския закон са регламентирани съставът и функциите на структурите от единна Разузнавателна общност, а у нас задачите на разузнавателните и контраразузнавателните структури са регламентирани с отделни закони.

Основополагащ документ и в двете страни е *стратегия за национална сигурност*. В САЩ тя се утвърждава от държавния глава, отчита постигнатите резултати в осигуряването на НС, отразява

националните ценности, обявява националните интереси, представя стратегическа визия, идентифицира и оценява бъдещите предизвикателства. Стратегията координира използването на инструментите на националната мощ за постигане на поставени в нея конкретни цели и задачи за гарантиране на НС в рамките на определени приоритети. В България стратегията се приема от Народното събрание, очертава разбирането за НС и посочва националните интереси, необходимите условия и предпоставки за тяхното реализиране чрез неутрализиране на рисковете и заплахите за страната и нейните граждани. Стратегията анализира средата за сигурност и представя политиката за сигурност на страната като приоритети и секторни политики за сигурност. Дават се основни насоки за действие на системата за НС. Всичко това – в подчертано теоретичен план и с достатъчно общи и пожелателни формулировки. Като важен стратегически документ, стратегията следва да има задължителен характер за законодателната, изпълнителната и съдебната власт, за което обаче не са предвидени механизми и процедури в държавата. В стратегията има само няколко общи текста, свързани с контрол и отчетност на органите с преки отговорности към системата за НС.

Освен това стратегията за национална сигурност на САЩ следва да се издава всяка година (на практика това става обикновено след встъпване на нов президент), което осигурява възможност за редовен отчет на изпълнението ѝ и актуализиране. В България стратегията има определен времеви хоризонт от 7 – 10 години, без обаче да е предвиден механизъм за периодичен отчет или преглед.

Изводи

Анализът на основните понятия и правнонормативната уредба в областта на НС в САЩ и в Република България показва, че те имат някои близки и много повече различни характеристики. Някои от тях са обективно обусловени от различното ниво на амбиция в международните отношения на двете държави. Това обаче не оправдава някои очевидни несъвършенства в регламентирането на организацията и функционирането на системата за НС на Република България.

В България понятието НС е дефинирано в закон, което предполага по-дълъг процес при необходимост от актуализиране.

Понятието „система за НС“ и в двете държави не е дефинирано, а в България се използва и друго недефинирано понятие – „система за защита на НС“. Наложително е в България да се приеме единно

понятие за системата, в която е организирана НС, и да му се даде ясна дефиниция.

В основата на правнонормативната уредба в областта на НС и в двете държави стоят закони. В САЩ законът е един всеобхватен, докато в България са няколко, което осигурява по-детайлно разписване на функциите и отговорностите на отделните структури от системата за (защита на) НС.

Стратегията за НС е основополагащ документ в областта на НС и в двете държави. Утвърждава се на най-високо държавно ниво (в САЩ – от президента, в България – от Народното събрание), в Съединените щати обаче в стратегията се отчита постигнатото и се представя визия за предстоящите действия за гарантиране на НС, докато в България документът съдържа редица пожелателни текстове, едновременно с липсата на периодичен отчет на изпълнението и на регламентиран процес на преглед и актуализиране.

Заклучение

За гарантиране на сигурността си всяка държава изгражда и развива система за НС, която, като много други системи, се състои от нормативна уредба, сили, средства и места за тяхното разполагане. Нормативната уредба пък стои в основата на функционирането на останалите елементи от системата.

Използването на единен понятиен апарат осигурява единно разбиране на събитията, процесите, целите и задачите от всички специализирани органи от системата за НС.

Сравнителният анализ на характеристиките на основните понятия и правнонормативната уредба в областта на НС в различни държави и в България допринася за идентифициране на несъвършенствата и противоречията в основните ни национални стратегически документи. Тяхното отстраняване е предпоставка за разработване на съдържателни последващи документи както на стратегическо, така и на ведомствено ниво и за съгласуваното функциониране на всички структури от системата за национална сигурност.

Благодарности

Докладът е изготвен с подкрепата на Министерството на образованието и науката в рамките на Национална научна програма „Сигурност и отбрана“, одобрена с Решение № 731 от 21 октомври 2021 г.

Бележки

- ¹ **Encyclopedia** of United States National Security, 2 Vol., Sage Publications, Dec 2005, ISBN 0-7619-2927-4. //https://us.sagepub.com/. Достъпно на 29.07.2021.
- ² **Joint** Publication 1, Doctrine for the Armed Forces of the United States, 25 March 2013, Incorporating Change 1, 12 July 2017, p. GL-9 – GL-10.
- ³ **DOD** Dictionary of Military and Associated Terms, As of November 2019, p. 150.
- ⁴ **Dale**, C. National Security Strategy: Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress, Congressional Research Service Report to Congress, December 15, 2008, p. 1.
- ⁵ **Zakon** za upravlenie i funktsionirane na sistemata za zashtita na natsionalnata sigurnost, v sila ot 01.11.2015, obn. DV, br. 61 ot 11 avgust 2015, izm. DV, br. 94 ot 13 noemvri 2018, izm. DV, br. 69 ot 4 avgust 2020.
[Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, в сила от 01.11.2015, обн. ДВ, бр. 61 от 11 август 2015, изм. ДВ, бр. 94 от 13 ноември 2018, изм. ДВ, бр. 69 от 4 август 2020.]
- ⁶ **Aktualizirana** strategiya za natsionalna sigurnost na Republika Balgariya, prieta s Reshenie na Narodnoto sabranie ot 14.03.2018, obn. DV, br. 26 ot 23.03.2018.
[Актуализирана стратегия за национална сигурност на Република България, приета с Решение на Народното събрание от 14.03.2018, обн. ДВ, бр. 26 от 23.03.2018.]
- ⁷ **Zakon** za upravlenie i funktsionirane... Op. cit.
[Закон за управление и функциониране... Op. cit.]
- ⁸ **DOD** Dictionary... Op. cit.
- ⁹ **Office** of Secretary of Defense, National Security Strategy. <https://history.defense.gov> (22 July 2021).

References/Литература

1. **Kantardzhiev**, V. Natsionalnata sigurnost na SASHT, Rusiya i Kitay v geopoliticheskiya kontekst. – V: *Geopolitika*, br. 1, 2016.
[Кантарджиев, В. Националната сигурност на САЩ, Русия и Китай в геополитическия контекст. – В: *Геополитика*, бр. 1, 2016.]
2. **Sarkesian**, S. C., J. A. **Williams**, S. J. **Cimbala**. US National Security: Policymakers, Processes & Politics. Fourth Edition. USA, Lynne Rienner Publishers, 2008, p. 4.
3. **Bogdanov**, P. Razvitie na shvashtaniyata za vodene na vaorazhenata borba ot Drevnostta do XX vek. Sofiya: Za bukвите – O pismeneh, 2021, s. 208 – 277.
[Богданов, П. Развитие на схващанията за водене на въоръжената борба от Древността до XX век. София: За буквите – О писменехъ, 2021, с. 208 – 277.]
4. **Kantardzhiev**, V. Op. cit.
[Кантарджиев, В. Op. cit.]

За автора

Пламен Богданов е бивш офицер от Военновъздушните сили и ректор на Националния военен университет „Васил Левски“, а понастоящем е доцент в Катедра „Национална сигурност“ на УниБИТ. Професионалните му интереси са свързани с теорията и практиката на военните конфликти, схващанията за използване на въоръжените сили и експедиционните операции. Има повече от 40 публикации в областта на националната сигурност.

За контакт с автора: p.bogdanov@unibit.bg

FUNDAMENTALS OF NATIONAL SECURITY OF THE USA AND THE REPUBLIC OF BULGARIA

Plamen Bogdanov

University of Library Studies and Information Technologies

Abstract: The paper examines the fundamentals of national security of the United States and Bulgaria. A comparative analysis of the basic terms and legal framework in both countries has been made and conclusions have been drawn about the need to improve basic strategic documents and introduce a unified conceptual apparatus in the national security system of the Republic of Bulgaria.

Keywords: national security, national security system, legal regulations, national security strategy.

About the author

Plamen Bogdanov, PhD is a former Air Force officer and Rector of Vasil Levski National Military University, and currently an associate professor in the National Security Department of the University of Library Studies and Information Technologies. His professional interests are related to the theory and practice of military conflicts, concepts of use of armed forces and expeditionary operations. He has more than 40 publications in the field of national security.

To contact the author: p.bogdanov@unibit.bg