

INTERACTION BETWEEN THE ARMED FORCES AND THE INSTITUTIONS FOR THE PROTECTION OF SECURITY IN THE LITTORAL AREA

Zhivko St. Yordanov

Abstract: *Security environment analysis present the increasing number of crimes, migratory pressure to the border as well as the worldwide terrorism increased threat for internal security. That is why it requires interaction between different institutions for the protection of internal security, including the Armed Forces of the country. National Maritime Spaces and Littoral zone are border areas through which various threats can penetrate. It is therefore necessary to impose national sovereignty and protect the law order in these areas.*

Keywords: *National security, Interior security, Defense, Interaction, Military operation, Police operation, Joint operations, Law Enforcement, Guard, Protection; Littoral, Maritime operations, Security environmen;*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ И ИНСТИТУЦИИТЕ ПРИ ЗАЩИТА НА СИГУРНОСТТА В ЛИТОРАЛНАТА ЗОНА

Живко С. Йорданов

*Военно формирование 32300 - Варна
Телефон: 56080, GSM: +359887881809 и +359895456954*

Анализът на средата за сигурност, направен в Доклада за състоянието на националната сигурност на Република България през 2016 г., представен от Министерски съвет пред Парламента през 2017г., става ясно, че нарастващия брой престъпления, миграционния натиск на границата, световния тероризъм и нарастващата радикализация, увеличават заплахата за вътрешната сигурност на страната. Тази заплахата може да прерасне в състояние на криза, за чието овладяване е необходимо намесата на различни институции, които да действат в изключително кратки срокове при максимално напрежение на силите за нейното овладяване. С нарастването на взаимозависимостта между държавите и глобализационните процеси в съвременния свят вътрешната несигурност не остава затворена в рамките на обществото, а е възможно да прерасне в регионална несигурност и логично да достигне до глобална криза. [2] Това налага необходимостта за участие на Въоръжените сили в защитата на вътрешната сигурност на страната.

Гореизброените заплахы за вътрешната сигурност могат да възникнат както в пределите на Република България така и да проникнат от чужди страни за което спомагат различни фактори като замразените конфликти в Черноморския регион, продължаващите войни и високата нестабилност в Близкия изток и северна Африка [19]. Държавната граница, националните морски пространства и крайбрежната зона са входни точки, през които различните заплахите и влияещите върху тях фактори могат да проникнат в страната и да окажат значително влияние върху нейната вътрешна среда за сигурност. Ето защо е необходимо да бъде защитен националният суверенитет в граничните райони на страната, в това число националните морски пространства и крайбрежието на Република България, като се гарантират основните права и свободи на гражданите и законно установения в страната правов ред. Според Закона за

управление на черноморското крайбрежие то обхваща територия от страната до 2 км. от плажовете или бреговата линия и акваторията на Черно море с ширина 200 м. измерена от бреговата линия, както и всички острови намиращи се във вътрешните морски води и териториалното море. Това легално определение за „крайбрежие” не може да се приложи за целите на националната сигурност, защото ако една заплаха бъде открита на 200 м. или на 2 км. от пристанищата, стратегически обект, или от друг обект от критичната инфраструктура то тази заплаха ще се реализира за изключително кратко време, поради което силите за сигурност няма да имат време за реакция, а ще могат единствено да отстранят последствията от реализираната заплаха. Ето защо за целите на защитата на националната сигурност е необходимо или понятието „крайбрежие” да бъде допълнено, или да се дефинира пространство, чиито измерения да позволяват своевременно откриване на заплахите, ранно предупреждение и осигуряване на достатъчно време за организиране и развързване на силите за сигурност, които да противодействат на възникналата заплаха.

През 1992г. Департамента на флота на САЩ издава публикацията «From The Sea: Preparing the Naval Service for the 21st Century», в която отчитайки новите реалности и променената среда за сигурност в световен мащаб обръща особено внимание на факта, че за защита на сигурността на страната стратегията на флота ориентирана към сражения и операции в открития океан трябва да се преориентира към провеждане на операции съвместно с Морската пехота на САЩ в литоралната зона [22]. Понятието „литорална зона” дефинирано в същата публикация означава район от открития океан към брега, в който трябва да се осигури поддръжка на операциите на сушата или район на сушата, който може да бъде пряко поддържан и защитаван от към морето.[22] Така дефинирано понятието „литорална зона” включва в себе си националните морски пространства и частта от сушата до където могат да изпълнят задачи съвременните корабни оръжия или това е дистанция около 600 морски мили към сушата. Очевидно понятието „литорална зона” е различно от понятието „крайбрежие” и въпреки, че района дефиниран като „литорална зона” отговаря на изискванията за дефинирано пространство, което да позволи откриване, ранно предупреждение и своевременно противодействие на заплахите понятието не може да бъде директно използвано от всички крайбрежни държави поради различни особености на техните географски характеристики. Освен това крайбрежните държави не са в състояние да съперничат на по-големите ВМС в откритите морски пространства, а имат собствени интереси в крайбрежните и прилежащите към тяхната територия водни пространства, които се различават от поддържаните от външните за даденият район държави [14]. Според доктрината за морските операции НП – 3.1. на Република България, „литоралната зона” е място, в което операции на ВМС се провеждат във взаимодействие с останалите видове въоръжени сили на страната. Следователно като се вземе в предвид географските характеристики на Република България, хидрографските характеристики на нейните национални морски пространства и способностите на системите, намиращи се на въоръжение в Българската армия **литоралната зона** може да се определи като **район, който включва националните морски пространства и територията на страната на около 100 км. от бреговата линия или пристанищата, в който ВМС извършват съвместни операции с останалите видове въоръжени сили.**

За защитата на сигурността във всичките ѝ аспекти е необходимо да бъдат защитени обектите от морската инфраструктура, обектите от критичната инфраструктура и стратегическите обекти в този район, поради което отговорност за сигурността носят много институции като Министерство на транспорта, чрез ИА „Морска администрация” и ДП „Пристанищна инфраструктура”, Министерство на вътрешните работи чрез своите органи, Министерство на отбраната, чрез Въоръжените сили, Министерство на околната среда и водите, Министерство на финансите, ДАР, ДАНС и другите институции имащи отношение към защита на националната сигурност на страната. В тази връзка законите на страната предвиждат различни правомощия на отделните институции и техните органи. Така на пример чл. 39, ал. 3 от Закона за МВР оправомощава органите на Главна дирекция „Гранична полиция” да извършват оперативно–издирвателна, охранителна, информационна, контролна, превантивна и административно–наказателна дейност както и разследване на престъпления във вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шелф, българската част на река Дунав и другите гранични реки и водоеми. Законът за опазване на околната среда дава правомощия на

органите на Министерство на околната среда и водите да извършват превантивен, текущ и последващ контрол за замърсяване на околната среда и да съставят актове на нарушителите на закона. Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България дават правомощия на изпълнителна агенция „Морска администрация” да извършва контрол на корабоплаването, да задържа кораби нарушители да им съставя актове за допуснати административни нарушения или да им разпорежи да напуснат националните морски пространства.

Правомощие на държавен орган означава, че компетентният държавен орган има едновременно право и задължение да извърши определена дейност в рамките на неговата компетентност. Това ще рече, че държавният орган освен правото да извърши определено действие, пред него стои и задължението да извърши това действие при предвидени в закона определени обстоятелства. В този смисъл определени правомощия по защита на сигурността на страната в мирно време имат и органите на Министерство на отбраната в кръга на тяхната компетентност. В този смисъл чл. 56 и чл. 57 от ЗОВСРБ дават правомощия на Въоръжените сили да поддържат готовност за оказване на хуманитарна помощ и да извършват спасителни действия на територията и в морските пространства на страната и извън нея в съответствие с националното законодателство и международните договори, по които Република България е страна; да подготвят и обучават формирования за провеждане на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи за овладяване и/или преодоляване на бедствия; да участват в превантивната и непосредствената защита на населението и да провеждат спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи по ред, определен в Закона за защита при бедствия; да извършват неутрализиране на невзривени бойни припаси на територията на Република България; да оказват съдействие на органите за сигурност в борбата им срещу разпространяване на оръжия за масово унищожение, незаконен трафик на оръжие и тероризъм; охраната на стратегически обекти, на обекти и системи от критичната инфраструктура. Освен това чл. 30 от закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България дава правомощия на Морска администрация и на органите на МВР, и на МО в пределите на вътрешните морски води и териториалното море по отношение на чуждестранен невоенен кораб:

- да поискат да вдигне държавното си знаме;
- да му отправят съответни запитвания при съмнение за нарушаване на правилата за мирно преминаване;
- да му предложат да измени курса си, ако той води към забранен за плаване район;
- да го спрат и да извършат проверка или да го задържат, ако не отговори на отправеното му запитване или наруши закона или когато такива мерки се предвиждат в международен договор, по който Република България е страна;
- да го спират и арестуват в предвидените от закона случаи;
- да снемат от него и да задържат лицата, извършили престъпления, и да ги предават на следствените органи, като уведомят прокурора в срок до 24 часа.

В случай, че чуждестранният невоенен кораб откаже да спре или се възпротиви на задържането му, или прибегне до насилствени действия, органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на отбраната могат да вземат съответни принудителни мерки, включително и употреба на оръжие и бойна техника. Предоставените сходни правомощия на различните институции, а понякога и препокриването на правомощия дава основание тези служби да изпълняват съвместни действия и задачи за постигане на по-голямо бързодействие и икономия на ресурси. Това взаимодействие на първо място е предвидено в нормативната рамка, която създават законите. Така освен в ЗМВР, ЗОВС и ЗМПВПП, такова взаимодействие се предвижда в Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. Този закон дава легално определение на понятието национална сигурност, регламентира органите, участващи в системата за защитата на националната сигурност и реда за тяхното управление. Освен това чл. 3 на този закон предвижда взаимодействие между органите участващи в защитата на националната сигурност чрез писмена кореспонденция, работни срещи, създаване на съвместни работни групи и провеждане на координирани мероприятия, както и други форми съобразно тяхната компетентност както и ги задължава да се информират и

съгласуват действията си при постъпване на информация от интерес за дейността на друг орган или структура. Законът предвижда създаване на консултативен орган - съвет по сигурността към Министерски съвет в който са включени министърът на вътрешните работи; министърът на отбраната; министърът на външните работи; министърът на финансите; началникът на отбраната; главният секретар на Министерството на вътрешните работи; председателят на Държавна агенция "Национална сигурност"; председателят на Държавна агенция "Разузнаване"; директорът на Служба "Военна информация"; началникът на Националната служба за охрана; секретарят на Съвета по сигурността; двама представители на президента на републиката, изрично определени от него с указ. Интересното в този състав на съвета по сигурността е, че в него не се предвижда участието на министъра на транспорта информационните технологии и съобщенията или поне на негов представител. Важно е да се отбележи, че Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията отговаря за стратегическите комуникации на страната в мирно време, които включват автомобилният, въздушният морският и речен транспорт, телефонните, телеграфните, мобилните и пощенски комуникации и услуги, регулира движението на гражданското мореплаване и въздухоплаване. Друг момент в ЗУФСЗНС е факта, че т. 3 от параграф 1 от преходните и заключителни разпоредби на закона дефинира понятието „криза” като *събитие, което нарушава състоянието на национална сигурност в резултат на целенасочени действия или бездействия на лица, групи или организации*. Интересен е факта, че ЗОВС в своя параграф 1 от преходните и заключителни разпоредби, т.20 гласи *"Криза е нестабилност в политическата и обществената сфера, предизвикваща рязка промяна на установеното състояние на икономиката и обществения живот."*, т.е. съществуват две легални определения на понятието криза като в зависимост от това кое понятие ще се използва води до различни последици. Друг закон, в който се предвижда взаимодействие между въоръжените сили и останалите институции за защита на вътрешната сигурност е Закона за противодействие на тероризма(ЗПТ). Този закон предвижда планиране и провеждане на операции по противодействие на тероризма, в които да бъдат включени сили и средства на Българската армия, за което този закон дава допълнителни правомощия на военнослужещите от Българската армия. Тези правомощия обаче могат да бъдат упражнявани само по време на участие на военнослужещите в операция по противодействие на тероризма. Освен това ЗПТ предвижда изготвянето на планове на местно ниво, които да бъдат съгласувани с МВР и ДАНС, но не се предвижда съгласуване с началника на гарнизона или друг представител на въоръжените сили като при това закона не предвижда механизъм за въвеждане на формирания от въоръжените сили, а за това препраща към Закона за защита при бедствия.

От написаното до тук може да се направи извода, че съществуващата правна рамка, която регламентира дейността на институциите гарантиращи сигурността на страната, определя правомощията на техните органи, като дори на моменти предвижда дублиране на правомощия и функции. Въпреки това съществуват противоречия и празноти, като дублиране на понятия, предвиждане на различни действия от различните органи в една и съща ситуация, което пречи на доброто взаимодействие между институциите и техните органи.

Начина на взаимодействието между институциите и конкретните съвместни действия от техните органи за защита на сигурността се регламентира чрез редица подзаконови нормативни и административни актове. Така на пример определянето на режима на корабоплаване при въвеждане на военно положение, положение на война или провеждане на дейности за осъществяване на отбраната на страната се определя от наредба № Н-8 от 9 март 2011 г. за режима на корабоплаване в териториалното море, вътрешните води, пристанищата и рейдовете при осъществяване отбраната на страната, обн. ДВ. бр. 23 от 22 март 2011г. Един от изключително важните актове за взаимодействие между институциите е инструкцията № М-3 от 18 юли 2011 г. за взаимодействие между Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.60 от 5 август 2011 г., изм. и доп. ДВ. бр.15 от 24 февруари 2015 г. Тази инструкция предвижда реда за взаимодействие между органите на МВР и структурите на Въоръжените сили като определя реда за обмен на информация между ОДЦ на МВР и ВКЦ, дава ограничени правомощия на въоръжените сили за участие в охраната на държавната граница. В мирно време и при обявяване на извънредно положение инструкцията предвижда Командира на ВМС и началника ГДПП да съгласуват плановете си за взаимодействие и да определят реда за

обмен на информация касаеща наблюдението и контрола на корабоплаването в морските пространства на Република България. Чл.9, ал. 3 от инструкцията гласи, че по искане на оперативния дежурен на ГДГП в Бургас оперативният дежурен на Военноморските сили разрешава работата на брегови и корабни радиолокационни станции на отделни райони и участъци в интерес на охраната на морската граница на страната. Тук трябва да се отбележи, че инструкцията не предвижда обратен механизъм. По този начин до известна степен се нарушава един от основните принципи на взаимодействието, а именно принципа на равнопоставеност между институциите. Въпреки това наличието на такава инструкция е признак на сравнително добра комуникация между ведомствата. За сравнение трябва да се отбележи, че инструкции за взаимодействие между МО и други ведомства следва те първа да бъдат обсъждани, утвърдени и приети като на пример инструкция за взаимодействие между МО и НСО. Друг административен акт, който регламентира взаимодействие е Националният план за противодействие на тероризма, приет от Министерски съвет през 2017 г., който предвижда комплекс от мероприятия при различни степени на заплахата от терористичен акт, както и разпределя отговорностите между компетентните институции. Трябва да се отбележи, че този план значително разширява кръга на участващите институции при използването на мерки против тероризма и при участие в антитерористична операция като предвижда създаване на Национален оперативен щаб /НОЩ/, който да ръководи и координира действията на институциите при противодействие на тероризма. Този план също предвижда и дейности на МВР и МО по защита на стратегически обекти и обекти от критичната инфраструктура на страната. Тук е важно да се отбележи, че въпреки че ЗОВСРБ предвижда участие на Въоръжените сили в подобен вид операции то отново не съществува механизъм по който формированията от БА да бъдат привлечени в подобен вид дейности в мирно време. Съществуват и редица други актове които регламентират правомощията на различните институции и взаимодействието между тях като Наредба за условията и реда за постигане сигурността на корабите, пристанищата и пристанищните райони, приета с ПМС № 374 от 25.11.2014 г., обн. ДВ. бр. 99 от 2 декември 2014г., Инструкция № 8121з-1244 от 14 октомври 2015 г. за наблюдението на държавната граница на Република България, специфичната охранителна дейност за участие в мерките за постигане на летищна сигурност в обществените зони и периметъра на летищата и прилагане на компенсиращи мерки ДВ, бр. 83 от 27 октомври 2015 г., в сила от 31.10.2015 г., Инструкция № 8121з-915 от 1 декември 2014 г. за условията и реда за осъществяване на оперативна защита при наводнения, издадена от Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.101 от 9 декември 2014 г. и др. Следователно като извод може да се направи, че съществуващата подзаконова рамка, която регламентира конкретните съвместни действия между институциите в много случай регулира обществените отношения едностранно, само в полза на едната институция като нарушава принципа на равнопоставеност между тях. Освен това тази рамка е непълна, поради факта че съществуващите наредби и инструкции се разработват само между отделни ведомства, а не между всички институции имащи правомощия за защита на сигурността в дадения район.

В заключение може да се каже, че защитата на сигурността в литоралната зона следва да бъде наложен националният суверенитет в националните морски пространства, а пристанищата, фарватерите, стратегическите обекти и обектите от критичната инфраструктура в зоната да бъдат надеждно защитени. Видно от горенаписаното обаче за това има редица правно-нормативни и административни пречки, които могат да бъдат отстранени, чрез допълване на законодателството и промяна на подзаконовите нормативни и административни актове, което да даде основа за пълноценно взаимодействие между различни институции в тази насока. Като добър пример от миналото може да се посочи Инструкция № I – 121 от 29 юли 1992г. за реда за взаимодействие между органите на Министерство на вътрешните работи, Министерство на отбраната, Министерство на транспорта, Министерството на селскостопанското развитие, земеползването и възстановяване на поземлената собственост, министерството на околната среда с контролни правомощия по смисъла на закона за морските пространства. Тази инструкция е разработена съвместно от министерствата, които са имали контролни правомощия по закона за морските пространства и установява точни и ясни правила за комуникация и взаимодействие между определените в закона институции.

References:

1. Гоцев, Г. Защита на сигурността и общественият ред, София: ВИ, 2016.
2. Георгиев, Х. Политика на сигурност на Република България в началото на 21 век: теоретични и приложни аспекти, София, 2011г., ISBN: 9789545356926
3. Доктрина на морските операции, НП – 3.1., Варна: 2013 г.
4. Доклад за състоянието на националната сигурност на Република България през 2016г, София: 2017 г.
5. Закон за Министерство на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.53 от 27 юни 2014г., с посл. доп. ДВ. бр.10 от 30 януари 2018 г.
6. Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и престанищата на Република България, обн. ДВ. бр.12 от 11 Февруари 2000г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.28 от 29 Март 2018 г.
7. Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, Обн. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009г., посл. изм. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018 г.
8. Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност обн. ДВ. бр.61 от 11 август 2015 г.
9. Закон за управление на черноморското крайбрежие, Обн. ДВ. бр.48 от 15 Юни 2007г., посл. доп. ДВ. бр.28 от 29 Март 2018 г.
10. Иванов, В. Охраната на държавните граници и новият световен ред: [Изследване], София: Военно издателство, 2005г., ISBN 954-509-324-2.
11. Инструкция № М-3 от 18 юли 2011 г. за взаимодействие между Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ. бр.60 от 5 август 2011 г., изм. и доп. ДВ. бр.15 от 24 февруари 2015 г.
12. Инструкция № I – 121 от 29 юли 1992г. за реда за взаимодействие между органите на Министерство на вътрешните работи, Министерство на отбраната, Министерство на транспорта, Министерството на селскостопанското развитие, земеползването и възстановяване на поземлената собственост, министерството на околната среда с контролни правомощия по смисъла на закона за морските пространства.
13. Йорданов Н. Проблеми на военноморското изкуство, София: Военно издателство 2003 г.
14. Костадинов К. Теоретични основи на оперативното използване на Военноморските сили, София: ВА „Г. С. Раковски” 2018 г.
15. Методология и сценарии за отбранително планиране, София, Военно издателство.
16. Медникаров Б. Защита на морския суверенитет, Варна: ВВМУ „Н. Й. Вапцаров”, 2008г. ISBN 978-954-8991-57-5.
17. Наредба № Н-8 от 9 март 2011 г. за режима на корабоплаване в териториалното море, вътрешните води, пристанищата и рейдовете при осъществяване отбраната на страната, обн. ДВ. бр. 23 от 22 март 2011 г.
18. План за развитие на въоръжените сили до 2020 г.
19. Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020.
20. Стоянов, Г. Рискове и заплахи за вътрешната сигурност на Република България, София 2000.
21. Стоянов Н. Рискове и заплахи за сигурността на водната транспортно – преносна система, Варна: 2017г. ISBN:978-61-90844-0-3.
22. Sean O'Keefe, Frank B. Kelso II, C.E. Mundy, jr. From The Sea: Preparing the Naval Service for the 21st Century“ Navy and Marine Corps White Paper, Sep 1992
23. Wayne P. Hughes, Jr. Fleet Tactics and Coastal Combat (Second Edition). Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2000.