

ДЕФИНИРАНЕ НА ГРАНИЧНАТА СИГУРНОСТ

Иван Станчев

DEFINING BORDER SECURITY

Ivan Stanchev

Резюме: В стратегията за национална сигурност на Република България отсъства понятието „гранична сигурност“, като вид или елемент в общата ѝ система. Липсва легално определение за гранична сигурност. Чрез използване на системния подход се аргументира наличието на собствена среда за функциониране и вътрешна организация. Определят се общи цели връзки и с по-сложни системи. Впоследствие, след анализ и сравнение с резултати от други изследвания, се синтезира дефиниция за граничната сигурност.

Ключови думи: граница; гранична сигурност; национална сигурност; заплаха; гранични пространства.

Abstract: The national security strategy of the Republic of Bulgaria does not include the concept of border security as a type or element in its general system. There is no legal definition of border security. By using the system approach, the presence of its own environment for functioning and internal organization is argued. Common goals and connections with more complex systems are also defined. Subsequently, after analysis and comparison with results of other studies, a definition of border security is synthesized.

Keywords: border; border security; National Security; threat; strategy; border spaces.

Деятелностите по защита на националната сигурност на всяка страна започват от държавната граница. Това е линията в географското пространство, от която се реализират основните мерки по нейната защита, отговорност на много държавни органи, обединени в различни системи за противодействие – на тероризма, на нелегалната миграция, на трафика на наркотици, на контрабандата и т.н.

Вследствие на липса на детайлно разработено научно виждане на ролята на граничната сигурност в системата на националната сигурност, страната периодично се изправя пред проблеми свързани с незаконна трансгранична дейност (миграция, контрабанда, трафик на хора, инфилтрация на терористи и др.). Този въпрос има и емоционален оттенък, особено след убийството на двама полицейски служители, от

трафиканти на мигранти в Бургас, през месец август т.г.¹ Въпреки, че не е първото убийство, осъществено от извършители на трансгранични престъпления, събитието възбуди обществото, и политици и експерти се фокусираха, за кратко, върху проблемите по българските граници, свързани с нелегалната миграция. Убийството на граничен полицаи в района на Голям Дервент на 7 ноември т.г. катализира този процес².

Това не са единствените инциденти на държавната ни граница, довели до трагични събития.

Терористичната атака в Сарафово на 18 юли 2012 г. е извършена от чужди граждани, пресекли безпрепятствено нашите граници, също както и извършителите на атаките в Ню Йорк и Вашингтон на 11 септември 2001 г. влизат през границата на територията на САЩ. Могат да се дадат стотици примери в това отношение.

Трафикът през границите на хора, наркотици, оръжие също води до многобройни жертви, но често далеч от граничните контролно-пропускателни пунктове, и води до дестабилизиране на вътрешната и международната сигурност. Независимо от усилията на държавните органи да ограничат тези деяния, организираната престъпност успява бързо да се приспособи към новите мерки и статистиката го доказва.

Ако разгледаме данните за незаконната миграция на гранична полиция, в нашата страна за първите девет месеца на 2022 г., ясно се очертават две тенденции³.

Първата – увеличаване на броя на задържаните, на влизане в България, като основната част са на българо-турската граница (90,8%). През януари задържаните са 78, а през септември са 563 човека. Националността на 47,5% от тях е сирийска, а 25,7% са афганистанци.

Втората тенденция е свързана с увеличаващата се разлика между задържаните на вход, и задържаните във вътрешността, както и тези при опит за незаконно излизане от страната.

През януари разликата е 903, а през септември 1853 човека, което е двойно увеличение в рамките на девет месеца. По-голямата част от опитите за незаконно излизане са на границата със Сърбия (87,5%), което очертава пътя и направлението на нелегалните мигранти – от Турция, през България и Сърбия за Западна Европа.

Делът на представителите на различни националности е различен от този, регистриран на влизане. Сирийците са 31,4%, а афганистанците са 47,4%, като делът им е двойно повече спрямо влезлите, което е

1 Демерджиев: Днес така наречените каналджии обявиха война на българската държава и българската държава ще отговори с цялата си мощ. - С: *Пресцентър на МВР*. <https://www.mvr.bg/press/> (25.08.2022)

2 Граничен полицаи загина след прострелване. С: *Пресцентър на МВР*. <https://www.mvr.bg/press/> (07.11.2022)

3 Месечна информация относно миграционната обстановка в Република България за месеците януари-септември 2022 г. - С.: МВР, 2022

индикатор за ефективността на използваните от тях мрежи в страната.

Анализът на тези данни показват ефективност около 40% на граничния контрол на българо-турската граница, по отношение на задържане на нарушители на границата.

Следва да се вземе предвид, че работим с данните за задържаните лица. Броят на преминалите незаконно през територията на страната, без да бъдат задържани и регистрирани, не може да бъде установен точно.

Като се вземе предвид високата латентност на това правонарушение, броят на мигрантите, пресекли границата, е вероятно със 60% по-голям. Това означава, че ефективността на охраната по отношение на задържане на правонарушителите на това направление, е около 20%.

Не може да се установи със сигурност каква категория са лицата, успели незаконно да пресекат българска територия. По-голямата част заявяват, че имигрират, заради тежко политическо или икономическо положение в страните си. Вероятно сред тях има инфилтрирани членове на терористични и други престъпни организации, но това може да се установи, ако бъдат задържани, или осъществят терористични атаки и престъпления в други държави.

Данните за другите основни трансгранични престъпления показват увеличение на трафика на наркотици⁴, както и на трафика на хора, контрабандата на акцизни стоки и оръжия⁵.

Това означава, че извършителите и предметите на тези престъпления имат възможност да преминават границите, без да бъдат открити. Сред причините за тази възможност са високата организираност на престъпните групи, корупцията в органите за сигурност и обществен ред, високо ниво на търсене на наркотици и контрабандни стоки, неефективен граничен контрол, неефективно правосъдие и т.н.

Това води до дестабилизация на държавата и Европейския съюз, както се видя по време на имиграционната криза 2014-2017г⁶. Мерките за повишаване на ефективността на противодействието на трансграничната престъпност очевидно не дават траен резултат и вероятно една от причините се крие в концепциите за изграждане на охраната на границите, отразена в съответните документи.

В Стратегията за национална сигурност има редица текстове, които се отнасят до проблеми, свързани с границите⁷. Сред тях са

4 World Drug Report 2022. - Vienna: UNODC. United Nations publication, 2022

5 Strategic Risk Analysis for 2022. - Warsaw: FRONTEX, 2022. p. 19-24. ISBN 978-92-9467-431-9

6 Атипова, Анелия. Проактивен подход за управление на рисковете от имиграционна криза. - С.: Фондация „Национална и международна сигурност“, 2018. ISBN 978-61-9714-308-9

7 Актуализирана Стратегия за национална сигурност на Република България, приета с Решение на НС от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г.

ангажиментите на Република България за охрана и контрол на външните граници на ЕС и в борбата с трансграничната престъпност. В документа тази престъпност е определена като една от главните заплахи за сигурността на гражданите и демократичните основи на обществото. Акцентираща се върху гранични проблеми, свързани с производството и трафика на наркотици, трафика и експлоатацията на хора, контрабандата, производство и разпространението на неистински парични знаци и документи, както и миграционен натиск върху страната, както и трансгранично замърсяване на въздуха.

В раздела „Политика за правосъдие и вътрешен ред“, се очертава междуинституционален подход за постигане на целите по противодействието на трансграничната престъпност, както и присъединяването на Република България към Шенгенското пространство, което гарантира сигурността на външните граници на ЕС.

Съгласно Стратегията за интегрирано гранично управление, България е сред ключовите страни за европейската сигурност.

През територията на България преминават пет Европейски транспортни коридора, което налага осигуряване на безпрепятственото преминаване на хора и стоки през границите. Същевременно, България е разположена на един от ключовите маршрути за миграция – източно-средиземноморския, което налага поддържане на най-високо ниво на охрана на границата.

В документа е формулирана мисията на България, като „държава на предна линия с едни от най-чувствителните външни граници на ЕС“⁸. Тя поема отговорности по гарантиране на сигурността на съюза, чрез граничния контрол на външните европейски граници, включително и в борбата с трансграничната престъпност и международния тероризъм, като финансовите разходи, който поема са несъразмерни, ако се вземат предвид основните социално-икономически показатели на страната.

Посочва се, че основните фактори, които влияят на обстановката на границите са свързани с устойчивия ръст на трафика на лица и пътни превозни средства, с увеличаване на международния стокообмен. Това изисква увеличаване на граничните служители за поддържане на ефективен граничен контрол.

Прегледът на тези стратегически документи показва наличието на ясно определени заплахи за националната сигурност, които могат да се реализират чрез пресичане на държавната граница, както и на основните мерки за противодействие.

Това обаче, не довежда до обособяването на такива мерки като

8 Национална стратегия за интегрирано гранично управление в Република България 2020-2025. - С.: МВР, с. 4.

самостоятелен елемент, като подсистема на националната сигурност, предназначен за неутрализиране на такъв вид заплахи в нашата страна. Като следствие, липсва и легално определение за него. В международен план този елемент от системата за вътрешна сигурност се определя, като „гранична сигурност“⁹ или еквивалентния термин – „гранична безопасност“¹⁰.

Терминът няма ясна дефиниция, но се използва в научни публикации в нашата страна, посветени на проблемите на граничния контрол,¹¹.

За аргументиране на необходимостта от формиране на граничната сигурност като самостоятелен елемент от националната сигурност, може да се използва системния подход.

Сходен подход се използва и в други изследвания¹². Използването на други методи изисква значителен ресурс от време, средства и по-голям брой изследователи.¹³

Ако се изследват основни системообразуващи характеристики като: наличие на собствена среда за функциониране; наличие на вътрешна организация (комплекс от елементи и структура); общи цели за всички елементи на граничната сигурност и съответните им функции; системата, като компонент на по-сложни системи, има възможност да аргументира съществуването на този вид сигурност.

Средата на граничната сигурност има ясно определен териториален обхват, в който действат специфични правила, специални правни режими, регламентирани общо, като „граничен режим“¹⁴. В границите на тези територии, освен природните условия, съществуват всички елементи на социалните условия и процеси, но намиращи се под влиянието на граничния режим.

Той е предназначен да очертае правните рамки на дейността на държавните органи по защита на териториалната цялост и суверенитет на страната, а също и по защитата на интересите на гражданите, обществото и държавата. Граничният режим представлява обект на

9 Victor M. Manjarrez, Jr. Border Security: Defining it is the Real Challenge. Journal of Homeland Security & Emergency Management. - El Paso: University of Texas at El Paso. 2015. ISSN: 1547-7355

10 Щербаков, Д. Правовое обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации. -М.: Дисертация. 2005.

11 Лолев, Иван. Гранична сигурност: престъпления, свързани с трафика на МПС. - С.: Парадигма, 2022. ISBN 9789543264865 и Незаконна миграция и каналджийство. - Велико Търново: Сборник доклади от Годишна научна конференция на НБУ „Васил Левски”. с. 1224-1233. с. 1225. ISSN 2367-74812021

12 Radko Hovkovský. The Concept of Border Security in the Schengen Area. - Prague: Central European Journal of International and Security Studies. Vol. 10, 2016, pp. 72-93. e-ISSN: 1805-482x <https://cejiss.org/the-concept-of-border-security-in-the-schengen-area>

13 Karine Côté-Boucher, Federica Infantino, Mark B. Salter. Border security as practice: An agenda for research. - Oslo: Security Dialogue, 2014, Vol. 45(3). EISSN: 14603640

14 Закон за МВР, Обн. ДВ. бр.53 от 27 Юни 2014г., посл. изм. и доп. т. 4 от Допълнителни разпоредби.

реализация на държавната политика и част от социалния елемент на средата за гранична сигурност. Обществените отношения, които възникват в тези пространства и са свързани със защитата на границата, могат да се определят като „гранична сфера“.

Според нашето законодателство, от географска гледна точка, в средата на граничната сигурност са включени: граничната зона, забранената гранична ивица, териториалното море, вътрешните морски води и българската част на водите на река Дунав¹⁵. Върху тези пространства държавата има пълен суверенитет. Специфичен правен режим имат прилежащото море, изключителната икономическа зона и континенталния шелф¹⁶. Това са пространства, върху които България има ограничен суверенитет, но има суверени права и юрисдикция, произтичащи от международни договори и имплементирани в нашето законодателство.

Тези територии могат да се определят като гранични пространства, включващи териториален и социален елемент.

Териториалният елемент представлява географската среда за реализиране на граничната сигурност, който включва сухоземен, воден (морски, речен, езерен), подводен, подземен и въздушен елемент. Социалният – обхваща демографските, политическите, икономическите, военните, правоохранителните и останалите компоненти на обществения живот, включително процесите в тях.

Вътрешната организация на граничната сигурност включва различни компоненти, като основните са: субекти, отговорни за защита на граничната сигурност; законодателна и концептуална рамка; система за управление; инфраструктура, техника и технологии за защита на границите и др.

Всички компоненти могат да се разглеждат и като подсистеми на общата организация. Функциите на системата дават възможност граничната сигурност да се раздели на елементи (подсистеми), според предназначението: граничен контрол (охранителна); външна (външнополитическа); военна (отбранителна); вътрешна (вътрешнополитическа); икономическа; обществена; културна; миграционна; информационна; здравна; екологична (вкл. радиационна); транспортна и др.

Посочените функции и тяхното изпълнение са непосредствено обвързани със субектите на граничната сигурност, и в известна степен, се припокриват. Например, граничният контрол, който реализира охранителната функция е свързан тясно с миграционния, икономическия, здравния и транспортен елемент.

¹⁵ Пак там. чл. 39, ал. 3.

¹⁶ Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, Обн. ДВ. бр.12 от 11 февруари 2000г., посл. изм. и доп.

Външнополитическият елемент е свързан с военноотбранителния и информационен елемент и т.н.

Съгласно постановките на лимологията за функциите на границата, те могат да се класифицират и като: бариерна, филтрираща и контактна¹⁷.

Бариерната (преградната) функция е свързана с използване или създаване на условия, които затрудняват трансгранично движение, включително на мигранти, контрабандни стоки, чужди военни и специални формирования и др.

Филтриращата функция е свързана с регулацията на трансграничните потоци и с възможност за пропускането или спирането на определени категории хора и стоки. Тя се счита за основна, постоянно съществуваща в цялата световна история и с увеличаващо се значение¹⁸.

Контактната функция е свързана с използването или създаването на условия за безпрепятствено трансгранично движение на хора, материали и информация. Функциите на границата се припокриват в различните класификации.

Можем да очертаем основните компоненти и функции на граничната сигурност. Субектите на граничната сигурност, отговорни за граничния контрол, са представените в Междуправителствения съвет за граничния контрол министерства на: вътрешните работи (вкл. „Гранична полиция“); финансите (Агенция „Митници“); външните работи; транспорта и съобщенията; земеделието; икономиката; енергетиката; околната среда и водите).

Субекти по отношение на въпросите на миграцията, като функция на граничната сигурност, са представените в Националния съвет по миграция, граници, убежище и интеграция институции. Той включва представители на посочените по-горе, както и представители на: министерство на правосъдието; министерство на труда и социалната политика; министерство на образованието и науката; министерство на отбраната; Държавна агенция за бежанците, Държавна агенция за закрила на детето; Държавна агенция „Национална сигурност“; Държавна агенция „Разузнаване“; Национална комисия за борба с трафика на хора; Национално сдружение на общините.

Всички изброени структури имат нормативна база, която регламентира дейността им, управленски органи, концептуални

17 Дмитриева, С. Лимология. - Воронеж: Издателско-полиграфическият център Воронежского государственного университета, 2008. с. 16. УДК 327 ББК 66.0

18 Leonard Malczynski, Kristan Cockerill, Craig Forster and Howard Passell. Borders as Membranes: Metaphors and Models for Improved Policy in Border Regions. - Albuquerque, New Mexico: California.Sandia National Laboratories, 2005, SAND 2005-6246

документи и използват специфична техника и технологии, т.е. другите компоненти на системата за гранична сигурност.

Общата цел за всички елементи от организацията на граничната сигурност може да се формулира на основата на определението за национална сигурност, която трябва да гарантира: „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“¹⁹. Ако трябва да направим пряка връзка между елементите на тази формулировка и разгледаните дотук елементи на граничната сигурност, целта следва да е обвързана със средата, в която функционира – граничните пространства и обектите на защитата – институциите и гражданите от специфични заплахи.

Сигурната защита, в този случай, трябва да представлява неутрализиране на всички заплахи, които могат да се проявят на границата или в граничните пространства.

Редица изследователи избират други подходи за определяне на целта на граничната сигурност. Например, дефиниране на целта, като управление на трансграничния поток, което „включва предотвратяване на влизането на нелегални имигранти и незаконни материали, както и откриване на преминаването на лица или обекти, представляващи интерес, като същевременно позволява улесняване на законното трансгранично движение“²⁰.

В цитираното определение ясно се посочват, както неутрализирането на точно определен тип заплахи, т.е. реализирането на бариерната функция, както и на филтриращата функция, реализираща се чрез откриването на определени обекти, а също и на контактната функция – чрез улесняване на законното пресичане на границата.

Същият подход за определяне на целта се използва от министерството на вътрешната сигурност на САЩ: „Защитата на нашите граници от незаконното движение на оръжия, наркотици, контрабанда и хора, като същевременно насърчаваме законното влизане и излизане ...“²¹.

Системата на граничната сигурност е компонент на по-сложни системи, което е съществен системообразуващ признак.

19 чл. 2 от Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, Обн. ДВ. бр.61 от 11 Август 2015г., посл. изм. и доп.

20 **Radko Hokovský**. The Concept of Border Security in the Schengen Area. - Prague: *Central European Journal of International and Security Studies*. Vol. 10, 2016, pp. 72-93. e-ISSN: 1805-482x <https://cejiss.org/the-concept-of-border-security-in-the-schengen-area>

21 Department of Homeland Security. <https://www.dhs.gov/topics/border-security>

Представената по-горе структурата на граничната сигурност може да се разгледа, като част от система на по-високо ниво, а именно системата на националната сигурност, която от своя страна е част от системата на европейската сигурност и военно-политическата сигурност на НАТО.

Това разглеждане може да бъде основа за формиране на общ модел на системата за гранична сигурност, сходен с представен в други теоретични разработки²².

Използването на системния подход дава възможност да се определи мястото на граничната сигурност в системата на националната сигурност, като отделен вид сигурност. Тя е във връзка с другите видове сигурност а също със съответните сфери и подсистеми на националната сигурност, но особено с политическата, икономическата, обществената, военната, екологичната, информационната, както и с биосигурността.

Граничната сигурност е свързана с политиката на държавата, като аспектите на политиката по отношение на границите, могат да се дефинират като гранична политика.

Тя може да се представи, като съставна част от общата политика за национална сигурност, а нейната цел се състои в реализацията и защитата на националните и колективни интереси на страната и Европейския съюз. Ключова задача на граничната политика е постигането на висока гранична сигурност.

Състоянието на икономиката, в голяма степен определя възможностите за осигуряване на гранична и други видове сигурност, но едновременно зависи от тяхната ефективност. Такива са икономическата, обществената, информационната, военната и биосигурността.

Така например, икономическата сигурност е свързана с граничния митнически контрол върху хора, стоки и транспортни средства при пресичане на границата.

Около 10% от БВП на страната се формира от събираните на границата мита, акцизи, данъци и такси. В абсолютно изражение това представлява над 10 млрд. лева годишно²³, което е равно на около 20% от приходите в годишния държавен бюджет, и показва значението на граничния компонент за икономическата сигурност на държавата.

Обществената сигурност е свързана с борбата с престъпността и поддържането на обществения ред, т.е. състояние на защитеност на гражданите и обществото от престъпления и други правонарушения, от

22 Radko Hokovský. The Concept of Border Security in the Schengen Area. - Prague: *Central European Journal of International and Security Studies*. Vol. 10, 2016. p. 83.. e-ISSN: 1805-482x <https://cejiss.org/the-concept-of-border-security-in-the-schengen-area>,

23 Българските митници през 2021. Митническа хроника, - С.: Агенция „Митници“, 2022

социални конфликти, природни и технологични аварии и катастрофи. Тя е толкова по-висока, колкото по-надеждно се защитава държавната граница и граничните пространства от проникване на правонарушители, контрабанда и други трансгранични правонарушения. Самата тя оказва влияние на възможността на държавата да решава задачите на граничната сигурност на страната, особено в състояние на кризи на границата, когато ресурсите на граничните органи са недостатъчни.

Информационната сигурност е свързана със защитата на информационните ресурси, технологии, комуникационни мрежи, база данни, на цялата информационната сфера на страната, включително и на органите, отговорни за граничната сигурност. Чрез нея се създават условия за повишаване на нивото на гранична сигурност. Информационната сигурност, същевременно зависи от информационните възможности на граничните служби.

Граничната сигурност е свързана с военната сигурност. Граничните формирования винаги са участвали в отбраната на страната, най-често като сили за прикритие на държавната граница и за борба с разузнавателни, диверсионни и други въоръжени формирования²⁴.

Тъй като в момента има райони в съседни държави, където съществува напрежение от военен характер, значението на военния компонент за защита на държавната граница се повишава.

Биосигурността е елемент на граничната сигурност, чиято роля пролича в рамките на пандемията COVID-19. Тя се реализира чрез мерки за санитарен, ветеринарен и фитосанитарен контрол на граничните контролно-пропускателни пунктове.

Като член на ЕС, българската система за гранична сигурност, е част от общеевропейската, главно в аспектите на граничния контрол на външните граници.

С изследването на основните системообразуващи характеристики може да се твърди, че граничната сигурност следва да се разглежда като самостоятелен елемент от националната сигурност, тъй като има собствена среда за функциониране. Налице е комплекс от елементи и структура, които представляват вътрешната организация и общите цели и функции за всички елементи на граничната сигурност. Самата система на тази сигурност е компонент на по-сложни системи, както на национално, така и на регионално равнище.

Аргументирането на отделянето на граничната сигурност като самостоятелен елемент на националната сигурност е стъпка към решаването на следващия проблем – нейното дефиниране.

24 Ангелов, С. и кол. История на охраната на българските граници. - С.: Експертпринт, 2011.

В нашата страна липсва легално определение на това понятие. Като следствие, то не съществува в концептуалните документи за сигурността на страната, и ограничено е изследвано в теоретични разработки за националната сигурност. Схващанията към този момент, определят мерките за защита на границата предимно като граничен контрол. Т.е. основно охранителна дейност, провеждана от Главна дирекция „Гранична полиция“, самостоятелно или във взаимодействие с други органи за граничен контрол – агенция „Митници“, органите за санитарен, ветеринарен, фитосанитарен контрол. Регламентирано е осигуряването на граничния контрол чрез оперативно-издирвателна, информационна, административно-наказателна дейност от съответните органи.

Отсъства правна регламентация и отчасти теоретична обосновка по отношение на разузнавателната, контраразузнавателната, военно-отбранителната, дипломатическата и други функции на граничната сигурност.

Отсъствието на ясна дефиниция е характерно и за други държави, където това се определя, като сложен проблем²⁵. Въпреки това, може да се посочат достатъчно примери.

Според определение, публикувано в „Енциклопедия за сигурността и управление на извънредни ситуации“: „Граничната сигурност са мерките, които нациите предприемат, за да попречат на хора или вещи да влизат и напускат тяхната страна, които могат да представляват заплаха или други неблагоприятни последици или по друг начин да нарушават националните закони“²⁶. При преглед на тази дефиниция и сравняването с тези за други дейности по границите се установява, че тя се доближава до определението за граничен контрол. Т.е. дейността на граничните органи за недопускане на незаконно преминаване на границите, чрез проверки и наблюдение. Обект са хора и материали.

Други изследователи я описват съдържателно: „Граничната сигурност включва защита на сухоземната територия, водата и водните пространства на държавата; възпиране на заплахи по тези граници; и охрана на всички входни пунктове, като морски пристанища, летища и гранични контролно-пропускателни пунктове, където са разположени служители, за да контролират законно влизане и излизане на лица и стоки“²⁷.

25 **Victor M. Manjarrez, Jr.** Border Security: Defining it is the Real Challenge. - El Paso: *Journal of Homeland Security & Emergency Management*. University of Texas at El Paso. 2015. ISSN: 1547-7355

26 **Cozine, K.** Border Security. In: Shapiro, L., Maras, MH. (eds) *Encyclopedia of Security and Emergency Management*. Springer, ISBN 978-3-319-69891-5

27 **Nelson, R.** Border security in a time of transformation: Two international case studies-Poland and India, A report of the CSIS Homeland Security & Counter Terrorism Program, - Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2010. p. 2-3.

В това определение може да се установи разширено виждане за граничната сигурност, която освен проверки на граничните контролно-пропускателни пунктове, обхваща и други аспекти – защита на териториалната цялост на страната и неутрализиране на заплахи, като очевидно, става въпрос, за такива от всякакво естество.

В опита за дефиниране на понятието „Гранична сигурност“ приемаме виждането, че то трябва да се разглежда, като съвкупност от характерни черти, чието ядро са съществените му признаци²⁸.

Следователно, трябва да се определят, кои са субектите и обектите на защитата, коя е средата, където функционира граничната сигурност и специфичните опасности и заплахи за тази сигурност.

Субекти на системата за защита са тези държавни органи и структури, които осъществяват дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контраразузнавателна, оперативно-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейност, в интерес на граничната сигурност. Тук се включват и софтуерни, комуникационни, организационни и др. технологии, свързани с телекомуникационни канали за събиране, систематизиране, обработка, предаване и приемане на информация за състоянието на граничната сигурност, като и мерки за нейното укрепване.

Главната задача на институциите от системата е да противодействат (предотвратяват, разкриват, пресичат, разследват) на лица, организации и чужди държави, които извършват незаконна дейност, застрашаваща граничната сигурност на България и ЕС.

За определяне на обектите за защита на граничната сигурност следва да имаме предвид тези, които могат да бъдат включени в нейната среда на функциониране. Това може да се определи при анализ на определението за национална сигурност. Посочените там обекти на защита са: „обществото и държавата“; „териториалната цялост, суверенитета и конституционно установения ред на страната“; „демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите“. Някои от посочените са във връзка по между си и могат да бъдат групирани. Например, „териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната“ са във връзка с държавата, като обект за защита.

„Основните права и свободи на гражданите“, кореспондират с личността, а „демократичното функциониране на институциите“ е свързано със защитата на обществото. Тук могат да се добавят и материалните и духовните ценности на обществото, националните интереси и приоритети. Близостта на границата трансформира социално-икономическите условия, които определят условията за

28 Гришечкина, Г.Ю. Способы раскрытия термина в научно-популярном тексте. *Вопросы когнитивной лингвистики*. No 2 (027) 2011 г. с. 92-100. ISSN 1812-3228

живот и човешкото поведение. Нивото на икономическо развитие, и особеното състояние на пазарите на стоки, услуги, труд и капитал, транспортът и комуникациите, образование и др., под влияние на законови регламентации в съседните държави са различават от тези във вътрешността на страната.

Говорейки за обекти на защита в системата на граничната сигурност, винаги е с уговорката, че това се ограничава до държавната граница и граничните пространства.

Защитеността зависи от характера и мащаба на заплахите, които са налице в района на границата и възможностите на държавата да им противодейства. Това налага по-детайлно разглеждане на специфичните заплахи за граничната сигурност, които като част от нейните характерни черти, следва да се включат при формулирането на нейната дефиниция.

За да се дефинират те се използват общите определения, приети за това понятие и изследвания за неговата същност²⁹.

На това основание, тези заплахи могат да се определят като условия на средата, които под външно въздействие се превръщат в движеща сила (фактор), за начало на процеси или събития, които нарушават състоянието на защитеност на граничната сигурност. Това може да се изрази в различна степен. Например, от нанасяне на вреди върху системата за гранична сигурност до нейното разрушаване (прекратяване на съществуването).

Отнесено към конкретни обекти на защитата, може да се разбира и като възможност пряко или косвено да се нанесат щети върху конституционните права, свободите, качеството и жизнения стандарт на гражданите, суверенитета и териториалната цялост, устойчивото развитие на страната, отбраната и сигурността на страната и ЕС.

В резултат на влияние на вътрешни и външни фактори от политически, икономически, социален, криминогенен и друг характер, в различни периоди от време се формира сравнително устойчив комплекс от заплахи за граничната сигурност.

Според мащабите на въздействие, тези заплахи могат да се класифицират като: стратегически, оперативни и тактически. Стратегическите и оперативните заплахи се проявяват физически и на тактическо ниво. Независимо от нивото и мащаба, те могат да са насочени от съседна към наша територия и обратно, или да съществуват в граничните пространства, без да е необходимо пресичане на границата.

Стратегическите заплахи оказват въздействие върху цялото крайгранично пространство, като могат да нанасят непоправими вреди

29 Marc R. Rosenblum, Jerome P. Bjelopera, Kristin M. Finklea. Border Security: Understanding Threats at U.S. Borders. - Washington: Congressional Research Service. 2013. p. 2-10. www.crs.gov

върху сигурността на дадена държава или съюз, подкопавайки техния суверенитет. Те произтичат от дейността на трансгранични престъпни организации или от негативното въздействие на процесите на глобализация, международните кризи и конфликти върху политиката на държавата или съюза. Стратегическите заплахи имат системен и дълговременен характер и следва да се отразят в концептуални документи на страната и ЕС.

Анализите на международната обстановка в близост до държавната граница позволява да се определят основните стратегически заплахи.

На първо място е дейността на международни терористични организации в граничните пространства. Това включва възможни терористични атаки, военни обекти или такива от критичната инфраструктура, от инфилтрирани в миграционните потоци терористи, както и от опити за базиране в граничните райони на логистични, разузнавателни или оперативни клетки.

Друга стратегическа заплаха за граничната сигурност на страната е дейността на трансграничните групи на организираната престъпност, които са специализирани в нелегален трафик на мигранти, контрабанда на наркотици и други стоки. Впоследствие, нелегалните мигранти могат да се използват като средство за политически натиск и за създаване на социално напрежение в нашата страна и в страните членки на ЕС.

В съвременните международни условия, интересите на държавите, институциите и на отделните личности могат да бъдат застрашени и извън формалните граници на страната, при което основен източник на опасност е организираната престъпност и международният тероризъм.

Тъй като и двете явления имат трансграничен характер, редица държави предприемат мерки за защита на своите интереси и извън границите на страната. Това води до размиване на понятието „Суверенитет“ и приемането, че мерките за защита от заплахи за собствената сигурност могат да имат екстериториален характер. Съществува възможност, някои страни да използват реална или мнима терористична или друга заплаха, като повод за военни операции на чужда територия. Това е свързано с пресичане на една или повече международно признати граници без разрешение на съответните страни и многократно е реализирано в миналото. Такава заплаха от военен характер съществува и в настоящо време.

Основна стратегическа заплаха, свързана с граничната биосигурност е възможността от пандемии, епидемии, разпространението на инфекции чрез преминаване през границите на заразени хора, животни, растения и други стоки. Това води до сериозни икономически щети.

Оперативните заплахи за граничната сигурност оказват въздействие върху участъци от държавната граница с определена съседна държава. Те се отличават с регионална специфика, конфигурация, природогеографски ландшафт. Тези заплахи произтичат от регионални престъпни групи, често поддържани от страна на вътрешни или чужди политически или икономически организации. Целта е създаване на незаконни канали през държавната граница за контрабанда, трафик на наркотици, хора, мигранти, оръжие и др.

Съседни държави оказват влияние върху вътрешната или външна политика на нашата държава или ЕС, като използват уязвимости в сигурността на границите за постигане на политически, икономически и др. цели. Оперативните заплахи имат временен характер, обикновено съвпадащ с управлението на определени политически лидери или партии в съседни държави.

Могат да бъдат определени няколко основни оперативни заплахи. Първо, налице е нарастване на политическия, икономическия, информационния и друг натиск, от страна на други държави и организации, за разширяване на влиянието им в граничните райони. Съществуват заплахи с военен характер, като възможността за продължаване на възникналия въоръжен конфликт в Черноморския регион и неговото пространствено разширяване към граничните пространства на страната.

Друга заплаха с такъв характер е териториалният спор, свързан с преминаването на морската граница между съседните на България държави – Турция и Гърция, който може да прерастне в граничен конфликт, с потенциал постепенно да се разшири близо до нашата територия.

Регистрира се активизация на разузнавателната дейност на отделни държави, с цел изучаване на политическите и социални процеси, икономическия и военен потенциал на страната и на нашите съюзници, тъй като голяма част от този потенциал е разположен в граничните пространства³⁰.

Сериозна заплаха са и опитите за създаване на бази в граничните райони за разпространение на противоконституционни идеи или незаконна финансово-икономическа дейност³¹. Това е целенасочена дейност на незаконни икономически или политически структури³².

Тактическите заплахи за граничната сигурност представляват

30 Strategic Risk Analysis for 2022. - Warsaw: FRONTEX, 2022. p. 27-28. ISBN 978-92-9467-431-9

31 БАБХ пое контрола на "Капитан Андреево". <https://news.bg/politics/babh-poe-kontrola-na-kapitan-andreevo.html>

32 Откриха македонския културен клуб „Никола Вапцаров“ в Благоевград. <https://bntnews.bg/news/otkrihamakedonskiya-kulturen-klub-nikola-vapcarov-v-blagoevgrad-snimki-1212348news.html>

отделни нарушения на граничния режим от лица или групи с относително малък мащаб – обикновено обхващат зоната на отговорност на едно гранично полицейско управление.

Те обикновено не са свързани с организираната престъпност и най-често имат икономически цели – преминаване на границата за търсене на работа, дребна контрабанда, кражби и др. Една част от тези лица преминават незаконно по хуманитарни причини – контакти с членове на семейства и познати, живеещи от двете страни на границата.

На тактическо ниво заплахите се проявяват чрез техните носители, които се разпределят в няколко категории: членове и симпатизанти на терористични организации; участници в нелегални мрежи за трафик на мигранти, трафик на хора, наркотици, оръжие и други стоки; нарушители на границата; нарушители на граничния режим и др.

Възможни са и други класификации на заплахите и техните носители, като някои от тях се припокриват с описаната.

Разнообразието на заплахите като източник и проявление на тероризма, нелегалната миграция, контрабандата и т. н., показва степента на сложност на средата, в която действат органите, отговорни за граничната сигурност.

На основание на направените анализи и характеристики може да се предложи дефиниция на граничната сигурност.

Гранична сигурност е подсистема (елемент) на националната сигурност, включваща държавни органи, осъществяващи дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контраразузнавателна, оперативно-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейности, които осигуряват състояние на защитеност за личността, обществото и държавата от трансгранични заплахи на държавната граница и в граничните пространства.

В предлаганата дефиниция са посочени:

1. Отграничаването на видовото понятие „гранична сигурност“ от родовото понятие – „националната сигурност“, като съответно, първото е елемент на по-голямата система.

2. Определяне на субектите на граничната сигурност и техните основни функции – „държавни органи, осъществяващи дипломатическа, отбранителна, разузнавателна, контраразузнавателна, оперативно-издирвателна, правоохранителна и охранителна дейности“

3. Предназначение – осигуряване на „състояние на защитеност“.

4. Средата на функциониране – „държавната граница и граничните пространства“.

5. Специфичните заплахи – „трансгранични заплахи“.

6. Обекти на защитата, като вид и съдържание – личността (нейните права и свободи, достойното ѝ жизнено равнище), обществото (неговите материални и духовни ценности, устойчивото развитие,

националните интереси и приоритети) и държавата (териториалната цялост, суверенитета и конституционно установения ред).

В заключение, следва да посочим обективната необходимост от граничната сигурност.

Тя е закономерно следствие от образуването на държавите и съпътстващия процес на териториално разграничаване чрез установяване и поддържане на границите. Независимо от промените на политическото устройство, формата на управление, съседите и съюзите в които участва, стабилността на една държава зависи от сигурната икономическа и политическа защита на границите.

Способността самостоятелно да се осигури граничната сигурност е признак за суверенитета на държавата. Предпоставка за това е създаването и усъвършенстването на законодателство, което регламентира организационната структура, дейността и отговорностите на граничните органи и тяхното взаимодействие с другите държавни органи в граничното пространство.

Към момента по силата на законодателството, голям брой структури имат отговорности за граничната сигурност.

На първо място това е Главна дирекция „Гранична полиция“ и успоредно с нея по различни аспекти работят: Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерство на отбраната, Държавна агенция „Разузнаване“, Агенция „Митници“ към Министерство на финансите, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието, Министерство на туризма, органи на местна власт и др.

При тази силна децентрализация, координацията се осъществява от Министерски съвет, подпомаган от два функционални органа: Междуведомствения съвет за граничния контрол и Националния съвет по миграция, граници, убежище и интеграция. Вероятно поради прекомерната децентрализация, резултатите от работата не са на желаното ниво. Тук е необходимо преосмисляне на този въпрос, включително и преструктуриране на органите, отговорни за граничната сигурност.

Ролята на институционално ядро на системата за гранична сигурност, след определени структурни и функционални реформи, може да се възложи на Главна дирекция „Гранична полиция“ към МВР.

Това се определя от основното предназначение на структурата, определено в Закона за МВР и от широкия обхват на дейностите, които осъществява по защита на държавната граница и граничните пространства. Благодарение на натрупания опит в определянето и систематизирането на националните интереси в граничните пространства, тя е развила способности да осъществява координация между всички структури, функциониращи на границите и да оказва

необходимата помощ на други държавни органи, при осмисляне на ролята си в защита на националните интереси в граничната сфера. В предишни исторически периоди, предшествениците на ГДГП – Гранични войски, Погранична стража, успешно са изпълнявали, както охранителни, така и военно-отбранителни, разузнавателни, контраразузнавателни и др. задачи, включително изграждане и поддържане на гранична защитна, комуникационна и др. инфраструктура.

Една от причините за тяхното успешно изпълнение е разполагането на граничните поделения в близост до държавната граница и съответното структуриране, което допринася за ефективно прогнозиране и възможност за реагиране при реализация на заплахи на границата и в граничните пространства. Базирайки се на този опит, може да се предложи възстановяване на отнетите в периода 1997-2006г. функции, създаване на съответните звена, нормативна база и ресурси за тяхното изпълнение.

В един последващ етап, структурата, отговорна за граничната ни сигурност, може да се изведе от състава на МВР, с ранг на държавна агенция, отговаряща за охранителните, оперативно-издирвателните, разузнавателните, контраразузнавателните и отбранителни аспекти на граничната сигурност. Всичко това води до необходимост от промяна на името ѝ. Подходящото е Държавна агенция „Гранична сигурност“, тъй като изпълняваните задачи не са само полицейски, а комплексни – по всички законоприлагащи аспекти на граничната сигурност.

По този начин могат по-ефективно да се решат проблемите с координацията на дейностите по прогнозиране, планиране, подготовка и реализиране на защитата на граничната сигурност.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Атипова, Анелия. Проактивен подход за управление на рискове от имиграционна криза. - С.: Фондация „Национална и международна сигурност“, 2018. ISBN 978-61-9714-308-9
2. Гришечкина, Г.Ю. Способы раскрытия термина в научно-популярном тексте. Вопросы когнитивной лингвистики. No 2 (027) 2011 г. с. 92-100. ISSN 1812-3228
3. Дмитриева, С. Лимология. - Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2008. УДК 327 ББК 66.0
4. Лолев, Иван. Гранична сигурност: престъпления, свързани с трафика на МПС. - С.: Парадигма, 2022. ISBN 9789543264865
5. Лолев, Иван. Незаконна миграция и каналджийство. - Велико Търново: Сборник доклади от Годишна научна конференция на НБУ „Васил Левски“. с. 1224-1233. ISSN 2367-74812021

6. Щербаков, Д. Правовое обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации. - М.: Диссертация. 2005.
7. Karine Côté-Boucher, Federica Infantino, Mark B. Salter. Border security as practice: An agenda for research. - Oslo: Security Dialogue, 2014, Vol. 45(3). EISSN: 14603640
8. Leonard Malczynski, Kristan Cockerill, Craig Forster and Howard Passell. Borders as Membranes: Metaphors and Models for Improved Policy in Border Regions. - Albuquerque, New Mexico: California.Sandia National Laboratories, 2005, SAND 2005-6246
9. Marc R. Rosenblum, Jerome P. Bjelopera, Kristin M. Finklea. Border Security: Understanding Threats at U.S. Borders. - Washington: Congressional Research Service. 2013. www.crs.gov
10. Rick “Ozzie” Nelson, Heather A. Conley, Teresita C. Schaffer, Ben Bodurian, Jamie Kraut, T.J. Cipoletti, Uttara Dukkupati, Robin J. Walker, Ania Rajca. Border Security in a Time of Transformation. - Washington: Center For Strategic & International Studies., 2010.
11. Victor M. Manjarrez, Jr. Border Security: Defining it is the Real Challenge. Journal of Homeland Security & Emergency Management. - El Paso: University of Texas at El Paso. 2015. Download Date | 11/13/15 8:40 PM. ISSN: 1547-7355
12. Radko Hokovský. The Concept of Border Security in the Schengen Area. - Prague: Central European Journal of International and Security Studies. Vol. 10, 2016, pp. 72-93. e-ISSN: 1805-482x <https://cejiss.org/the-concept-of-border-security-in-the-schengen-area>