

ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ

Владко Иванов, Олга Чорбаджийска

THEORETICAL FOUNDATIONS OF BORDER CONTROL MANAGEMENT

Vladko Ivanov, Olga Chorbadzhiyska

Резюме: Настоящата статия дава първоначална принципна визия относно теоретичните основи на управлението на граничния контрол. Нейната цел е да въведе научната общност в проблематиката на периферната система за сигурност на Европейския съюз и България, която е изправена пред огромни предизвикателства – военни конфликти, миграционна ескалация, преконфигуриране на пространствата, хибридни войни, тероризъм и трансгранична престъпност.

Очевидно е, че граничният контрол трябва да бъде преустроен бързо, съобразно обстоятелствата, особено на източните граници на ЕС. Това ще изисква нова методология, изследвания и съревнование за победа на най-добрите идеи.

Ключови думи: граничен контрол, управление, ръководство, МВР, Гранична полиция.

Summary: This article provides an initial principled vision of the theoretical underpinnings of border control management. Its goal is to introduce the scientific community to the problems of the peripheral security system of the European Union and Bulgaria, which is facing huge challenges - military conflicts, migration escalation, reconfiguration of spaces, hybrid wars, terrorism and cross-border crime. It is obvious that the border control needs to be rebuilt quickly, according to the circumstances especially on the eastern borders of the EU. This will require a new methodology, research and a competition to win the best ideas.

Key words: border control, management, leadership, Ministry of the Interior, Border Police.

УВОД

Управлението е сфера на дейност, с която се занимават много науки. Счита се, че от средата на XX век то представлява напълно самостоятелен дял от съвременното познание с теоретична и практическа част. У нас надделява становището, че Теорията на

социалното управление, според М. Марков¹ и В. Афанасиев², е най-оптималното наименование на тази дейност, поради факта, че изследва изцяло обществени отношения (Афанасиев, 1968, с. 250; Марков, 1975, с. 35), за разлика от кибернетиката, която според Н. Винер е обща теория за управление на живите организми, машините и социалните отношения³.

1. ТЕОРИИ И АВТОРИ В СФЕРАТА НА УПРАВЛЕНИЕТО, ОТНОСИМИ КЪМ ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ

Питър Дракър, един от съвременните и най-цитирани автори, обобщава, че управлението на организациите се нарича мениджмънт или бизнес мениджмънт (Дракър, 2005, с. 14). Той се оформя през 30-те години на ХХ век, първо като практика, а в последствие и като теория, която започва да се преподава във всички университети на САЩ⁴.

Илия Илиев, автор на книгата „Управление на полицейските и специалните служби“, излязла от печат през 2000 г., прави бележката, че понятието “мениджмънт” се отнася до научното управление в бизнеса, т.е. в икономическата сфера (Илиев, 2000). Той правилно обобщава, че в пирамидалните държавни организации с нестопанска (идеална) цел има специфика в предмета на управлението.

Още по-голяма конкретика изисква подходът към отделните дейности и структури в МВР и други институции за сигурност. Например, П. Владимиров, автор на книгата „Управление на специалните служби“, издадена през 2002 г., отделя голямо внимание на познанието за оперативната обстановка, теорията на информацията и творческите подходи към обектите на разузнавателната дейност (Владимиров, 2002).

Голяма обобщаваща роля за издигане на качеството на научното управление у нас имат и авторите Е. Къндева, А. Ангелов, М. Кънчев, Ц. Семерджиев и др., чиято компетентност ще бъде използвана в процеса на изложението. Специално трябва да се отбележи, че след 1990 година в Република България чрез различни проекти, инициативи, индивидуални и колективни активности, навлязоха управленски технологии и подходи, които обогатиха практиката, без количествените натрупвания да доведат до нова, еднозначна и

¹ За повече информация относно теоретичните постановки, свързани със социалното управление вж.: Марков, М. (1975). *Теория на социалното управление*. Партиздат, 35-37.

² За повече подробности вж.: Афанасиев, В. (1968). *Научното управление на обществото* (Б. Мисирков, прев.). БКП, 250.

³ Всичко казано по повод управлението и граничния контрол, запазва своята теоретична стойност, но след пандемията Ковид – 19 и разгара на конфликта в Украйна, тази материя придобива нов контекст.

⁴ По-подробно вж.: Дракър, П. (2005). *Мениджмънт. Предизвикателствата през ХХI век*. Класика и стил, 14-15.

методологически вярна теория за управлението на страната и стопанството в началото на ХХІ век.

Преходът на страната, започнал от 1989 г., завари политическия и стопански елит без ясни цели, технологии и подходи, поради което настъпи тотален управленски срив. Той засегна и сферата на националната сигурност и МВР.

Към граничния контрол отсъстваше принципен подход – първо той бе обявен за тоталитарна отживелица, след това бе сочен като генератор на корупция и когато дойде ред да бъдем оценявани за ЕС и Шенген разбрахме, че е необходим системен подход. Но в сферата на сигурност нещата не стават от днес за утре.

Голяма методологическа роля за управлението на МВР и граничния контрол имат развитието и класификацията на управленската мисъл. Макар и самостоятелна област от знанието, в зависимост от доминиращия подход, днес разграничаваме кибернетични, юридически, политологически, социо-психологични, военни и пр. школи в управленската теория.

Много автори днес класифицират школите по реда на тяхната поява и узряване – управление в доиндустриалната епоха, доаналитичен етап, тейлъризъм (административна школа), класическо управление и първа управленска революция, неокласически подход в управлението, втора управленска революция, информационна епоха в управлението (Стойков, Василев, Кресналийска & Чорбаджийска, 2016). Това трябва да се отчита при представянето на теорията за граничен контрол, защото самата тя има исторически особености⁵.

Напоследък много ясно личи, че представителите на големите държави държат да се говори за японска, американска, руска, френска, немска, китайска и пр. школи. За съжаление, според нас, ЕС не успя да наложи своя научна школа (въведе само оперативни инструменти за управление) и това доведе до редица стратегически пропуски в сферата на сигурността, икономиката и миграционния контрол. Това се потвърждава от върховния представител на ЕС по външната политика и сигурността Жозеп Борел, който на 22 октомври 2022 г. заяви: „Изчезна светът, в който САЩ осигуряват нашата сигурност, а Китай и Русия – нашия напредък.“

От гледна точка на свободата на инициатива и поведението в организациите, управленските школи се делят на две големи групи – либерални и командно-контролни, като между тях са разположени техни производни.

⁵ Допълнително информация за класификацията на различните школи в управленската теория вж.: Стойков, С., Василев, В., Кресналийска, Г., & О. Чорбаджийска. (2016). *Стратегически анализ, мениджмънт и управление*. Пропелер.

В края на ХХ век все по-голямо внимание се обръщаше на т. нар. „школа на човешките отношения“, чийто виден представител е Елтън Мейо, с известните му Хоторнски експерименти.

Не може да се отрече, че прогресът на организациите се базира на живия труд.

Затова целите на управлението трябва да се насочат към грижа, образование и прогрес на работещите⁶.

Надделява и мнението, че понятията началници – подчинени трябва да се заменят със сътрудници (Владиминова, Спасов & Стефанов, 1998, с. 7).

Всичко това е на път да бъде игнорирано от постановките за Индустрия 4.0 (вече говорим за Индустрия 5.0), която абсолютизира дигитализацията, изкуствения интелект, киберпространството и виртуалните светове⁷ (Хорозова, 2020, с. 9).

От друга страна, на фона на вихрещия се глобализъм, холандският професор Хеерт Хофстеде отдавна отстоява, че националната култура влияе силно върху управлението на държавата (Хофстеде, 2000). В този смисъл прилагането на лондонска стратегия в Близкия Изток и Африка може да доведе до тотален провал.

Въпреки, че голяма част от ръководителите в МВР подценяват теорията и методологията и не виждат голямата ѝ роля за практиката, трябва да отбележим, че историята, настоящето и бъдещето на граничния контрол се движат в лоното на тези школи и парадигми. Например, след 1989 г. съветската школа на управлението отстъпи място на американската, а управлението на Гранична полиция изцяло бе повлияно от модела на федералната гранична охрана на ГФР. Понятието „управление“ в системата на МВР по традиция много често се отъждествява с „ръководство“ (вж. напр. Чл. 33 от Закона за МВР). Под общото понятие управленци или ръководители, се имат предвид министри, директори, началници, командири и техните заместници.

Горното изложение е достатъчна основа, за да се фокусираме към теоретичните основи на граничния контрол.

2. ОСНОВНИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ УПРАВЛЕНИЕТО НА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ

Историческото движение на българската гранична охрана бе отразено в множество научни и професионални трудове в последните двадесет години. То дава само еднопосочна представа за управлението,

⁶ За повече информация, относно управлението на човешките ресурси и отражението му към развитието на организациите вж.: Владиминова, К., Спасов, К. & Стефанов, Н. (1998). *Управление на човешките ресурси*. УИ „Стопанство“, 7-46.

⁷ За подробности, относно значимостта на дигитализацията и бурното развитие на технологиите в сферата на сигурността и съвременните организации вж.: Хорозова, В. (2020). *Индустриалните революции и информационните следствия за сигурността и киберразузнаването*. Диомира, 9-22.

която освен друго, превърна суверенитета, националните интереси и границите в арена за временни политически пристрастия.

През 2022 г. ние се обединихме по темата едва, когато за втори път ни затвориха вратите на Шенген. Това показва, че липсва солидна национална традиция за обективна оценка на миналото, селектиране на новите знания и целенасочена подготовка на управленските кадри. Според С. Стойков дилемата, свързана със сигурността е ключово предизвикателство за международната държавна система⁸ (Стойков, 2022, с. 58). В този смисъл трябва да се отбележи, че както в света се търси универсална управленска система, така поне в рамките на ЕС управлението на граничния контрол трябва да се подчинява на единни стандарти. Проблемът е дали те са адекватни спрямо националните интереси и обстановката преди всичко на периферните държави, заплашени от военнополитически, миграционни и цивилизационни кризи.

Гергана Кресналийска⁹ подчертава ролята на стратегическия мениджмънт на сигурността като основен фактор за изграждане на ефективна политика, която да отговори адекватно на непрекъснатите промени в средата на сигурност (Кресналийска, 2022, с. 209).

Според нас, ако трябва да се направи по-солидно обективно и съвременно теоретично обобщение и предвиждане на управленската теория, на правната регламентация и на практиката в сферата на граничния контрол, за всяка отделна държава или съюз, то това трябва да бъде съобразено с няколко изисквания.

На първо място обръщаме внимание на следните предварителни условия:

да отчита класическите световни образци в тази консервативна и взривоопасна материя;

да не пренебрегва историческия ход, позитивите, грешките и новите възможности на системата за граничен контрол;

да изхожда от официално възприетата управленска теория в България и поставените национални цели пред граничния контрол;

да оцени обективно ролята на доминиращите външни фактори, държави и коалиции, които повлияват повече или по-малко със своя управленски модел;

да комбинира идеите и инструментите, с които се реализира политиката за граничен контрол и присъствието по периферията –

⁸ За повече информация, по отношение на релацията „сигурност – несигурност” виж: Стойков, С. (Декември 2022) Дилемата на (не)сигурността и добавената стойност на образованието за сигурност. *Сигурност и отбрана*, (2), 58-81. <https://institute.nvu.bg/sites/default/files/inline-files/2022-2-04-stoykov.pdf>

⁹ Вж. по-подробно в: Кресналийска, Г. (2022). Стратегически мениджмънт на сигурността – ключов фактор за формиране на ефективна политика, *Сборник доклади от Научна конференция „Актуални проблеми на сигурността” 2022*. ИК на НВУ „Васил Левски”, 209-215.

полицейско, военно, народно-доброволно, съюзническо, съвместно и пр.;

критерии за теоретичните постановки са резултатите, а не етикетите от всяко управление – това се знае и прави навсякъде по света.

В крайна сметка извеждаме ясно предупреждение – геополитическата трансформация в Югоизточна Европа може да е толкова рязка, че старите управленски теории, кадри и структури не успяват да запазят ценното и полезното за Европа.

В национален мащаб виждаме, че, някои нови лидери, често ръководени от външни „съветници“, в продължение на години премахват “отживелите” системи и изграждат хаотични нови модели в зависимост от обещанията и финансирането.

Ескалацията на миграционните потоци към Европа след Арабските революции, конфликтите в Близкия изток и войната в Украйна, са категорично предупреждение за институциите на ЕС и държавите от източната му периферия.

Международноправната регламентация на дейностите, свързани с граничния контрол е основополагащ източник за управлението. Координатор на този процес е ООН, като основен кодифициращ източник по тази материя е Устава на ООН.

Член 5 (4) от Конституцията на Република България постановява, че „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат“. Това изискване е залегнало и в чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за МВР като основен принцип, който гласи, че дейността на МВР се осъществява при „спазване на Конституцията, законите и международните договори, по които Република България е страна“¹⁰.

В международната практика все по-голямо значение придобиват нормите, гарантиращи свобода, равенство и стандарти за хората. Показателен в това отношение е, например, Международният пакт за граждански и политически права, приет от Общото събрание на ООН с Резолюция 220 А (XXI) на 16.12.1966 г. и др.

Изискванията на Международното хуманитарно право са особено важни в случай на конфликти. То се дели на:

Женевско право – закриля жертвите на войната, независимо дали са военни или цивилни, когато са извън „сражението“. От този статут се ползват лица, които не участват или са прекратили участието си във военните действия. Обхваща дейността и на органите на МВР;

¹⁰ По- подробно вж.: Закон за МВР, с последно изм. и доп. ДВ бр. 62 от 5 Август 2022 г.

Хагско право – регламентира методите и средствата за водене на война. Предназначено е за военните органи и активните участници в конфликтите¹¹ (Арабаджийски, 2002, с. 118).

Изисквания, произтичащи от членството на Република България в евроатлантическите структури и задължения относно контрола на външните граници на ЕС. Основни правни актове в това отношение са:

Договор за създаване на ЕС, подписан в Маастрихт на 07.02.1992 г. Обн., С ОВ, бр. 191 от 29 юли 1992;

Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност. Обн., С ОВ, бр. 306 от 17.12.2007 г.;

Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген (КПСШ) от 14.06.1985 г. Обн., ЛОВ, бр. 239 от 22 септември 2000 г.;

Хартата на основните права на Европейския съюз;

Регламент (ЕС) 2016/399 на ЕП и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), Обн. ЛОВ, бр. 77 от 23 Март 2016 г.;

Регламент (ЕС) 2019/1896 на ЕП и на Съвета от 13 ноември 2019 година за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624.

Както е видно, Правото на ЕС е обемна и сложна материя, която за съжаление не се познава като йерархия, принципи и национални трансформации. За съжаление, в сферата на граничния контрол понякога се намесват външни фактори, които игнорират експертите по материята и втората половина на 2022 г. бе изпъстрена с инциденти.

Националните приоритети при определяне на стратегията за българските граници и техния контрол често се подценяват от теоретичите и управленците. Влиянието на мегасистемите върху политиката на малките държави е очевидно.

Основният въпрос в случая е каква национална политика може да си позволи страната в областта на граничния контрол. Изясняването на стратегическите цели зависи от обективната оценка на:

Перспективите, единството и противоречията на европейското и евроатлантическото движение на изток.

Еволюцията на заплахите за националната сигурност по пътя на разширяването.

Какъв ще бъде характерът на външните граници на ЕС.

¹¹ По- подробно вж.: Арабаджийски. Н. (2002). *Полицейска администрация*. Албатрос, 118-125.

Отчитане на икономическите, културните и демографските тенденции в крайграничните райони на България след излизане на негативните резултати от преброяването на населението през 2021 г.

Какви ще бъдат новите модели за световна сигурност и геополитическите тенденции между Азия, Европа и Африка.

Всичко казано, показва, че България дълго ще остане на периферията на ЕС и Шенген и ще бъде изправена пред непредвидими обстоятелства. Единствено правилният подход може да бъде формулиране на ясни, но гъвкави, и подходящи за всички предизвикателства приоритети за сигурност на българските граници. Основа за подобен подход могат да бъдат Конституцията, нормативни актове, научни трудове, концепции и подходи на съседните на България или други страни с подобно геополитическо положение. Конституцията на Република България постановява, че:

„Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания“ (чл. 2, /1/);

„Териториалната цялост на Република България е неприкосновена“ (чл. 2, /2/);

„Забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, етническа или религиозна вражда, към нарушаване правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури или че се стремят да постигнат целите си чрез насилие“ (чл. 44 /2/);

„Народното събрание ратифицира и денонсира със закон международните договори, които 3. Предвиждат коригиране на границата на България“ (чл. 85 /1/).

Тези и други текстове от основния закон са актуални, поради три причини: първо, защото разпадането на политическите структури в Югоизточна Европа с насилие не са новост, а историческа закономерност, второ, унитарните и федеративните държави имат различни системи за сигурност и граничен контрол и ползването на чуждия опит трябва да се прецизира и трето, миграциите, сепаратизмът, хибридните войни и трансграничният тероризъм се управляват от неясни международни субекти, а легитимните световни системи за сигурност често реагират постфактум. Точно това наблюдаваме в конфликтите около Кавказ, в Западните Балкани и в Украйна.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Човешкият свят е динамично пространство, което се променя под напора на множество предизвикателства, които еволюционно или бързо се превръщат в заплахи и рискове за сигурността.

Една от институциите, които наблюдават, анализират и противодействат на негативните външни процеси е системата на граничния контрол. Пандемията Ковит-19 беше само един от примерите, които върнаха границите в техните най-консервативни ограничителни времена.

Пред науката на ЕС стои въпросът каква система за граничен контрол ще строи на огромните си граници.

България, като хилядолетна държава на цивилизационен разлом, има и традицията и експертния състав, за да бъде лидер в тази сфера.

ЛИТЕРАТУРА:

- Арабаджийски, Н. (2002). *Полицейска администрация*. Албатрос.
- Афанасиев, В. (1968). *Научното управление на обществото* (Б. Мисирков, прев.). БКП.
- Владимиров, П. (2002). *Управление на специалните служби*. КП.
- Владиминова, К., Спасов, К., & Стефанов, Н. (1998). *Управление на човешките ресурси*. УИ „Стопанство”.
- Дракар, П. (2005). *Мениджмънт. Предизвикателствата през XXI век*. Класика и стил.
- Закон за МВР, с последно изм. и доп. ДВ бр. 62 от 5 Август 2022г. Наличен на <https://lex.bg/laws/ldoc/2136243824>
- Илиев, И. (2000). *Управление на полицейските и специалните служби*. Албатрос.
- Конституцията на Република България, Обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1995 г. с посл. изм. и доп.
- Кресналийска, Г. (2022). Стратегически мениджмънт на сигурността – ключов фактор за формиране на ефективна политика. *Сборник доклади от Научна конференция „Актуални проблеми на сигурността” 2022*. ИК на НВУ „Васил Левски”.
- Марков, М. (1975). *Теория на социалното управление*. Партиздат.
- Сборник от международни документи. (1992). *Център по правата на човека-Женева*.
- Стойков, С. (Декември 2022) Дилемата на (не)сигурността и добавената стойност на образованието за сигурност. *Сигурност и отбрана*, (2), 58-81. <https://institute.nvu.bg/sites/default/files/inline-files/2022-2-04-stoykov.pdf>
- Стойков, С., Василев, В., Кресналийска, Г., & О. Чорбаджийска. (2016). *Стратегически анализ, мениджмънт и управление*. Пропелер.
- Хорозова, В. (2020). *Индустриалните революции и информационните следствия за сигурността и киберразузнаването*. Диомира.
- Хофстеде, Х. (2000). Културата на нацията влияе силно върху управлението на държавата. *Списание НАТО и България*, 1(6).