

PUBLIC POLICY.bg
ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 11/Number 2/July 2020



Content

СИГУРНОСТ - ТЕМАТИЧЕН БРОЙ/SECURITY - THEMATIC ISSUE

НЪЙСКИЯТ ДОГОВОР И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО МУ ВЪРХУ НАЦИОНАЛНАТА МОЩ НА БЪЛГАРИЯ / THE TREATY OF NEUILLY AND ITS IMPACT ON THE NATIONAL POWER OF BULGARIA

Груди Ангелов / Grudi Angelov

ЗАКОНОДАТЕЛНА ПОДКРЕПА НА ОТБРАНАТА / LEGISLATIVE SUPPORT FOR DEFENSE

Константин Попов / Constantin Popov

МИСЛИ ВОЙНАТА И АРМИЯТА / THINK OF WAR AND ARMED FORCES

Илия Налбантов / Iliya Nalbantov

ПРЕВЪОРЪЖАВАНЕ И ИНДУСТРИАЛНА ПОЛИТИКА ПОСТАВЯНЕ НА ПРАВИЛНИЯ ФОКУС / REARMAMENT AND INDUSTRY POLICY SETTING THE RIGHT FOCUS

Георги Цветков / Georgi Tsvetkov

ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА ВОЕННО - ИНДУСТРИАЛНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО - НАЦИОНАЛНИ И ЕВРОПЕЙСКИ ОСОБЕНОСТИ / EU POLICY FOR DEEPENING MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION - NATIONAL AND EUROPEAN FEATURES

Любомир Монов / Lyubomir Monov

ИЗПОЛЗВАНЕ НА ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ ВЪВ ВЪТРЕШНИ КРИЗИ / ARMED FORCES EMPLOYMENT IN DOMESTIC CONTINGENCIES

Николай Доцев / Nikolay Dotzev

ВЪВЕДЕНИЕ В СИТУАЦИОННИЯ ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИ АНАЛИЗ / INTRODUCTION TO FOREIGN POLICY SITUATIONAL ANALYSIS

Тодор Кобуров / Todor Koburov

СИГУРНОСТ – ТЕМАТИЧЕН БРОЙ/ SECURITY - THEMATIC ISSUE

НЬОЙСКИЯТ ДОГОВОР И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО МУ ВЪРХУ НАЦИОНАЛНАТА МОЩ НА БЪЛГАРИЯ

Груди Ангелов¹

Резюме

Договорът за мир от Ньой, подписан след края на Първата световна война, е едно от най-мрачните събития в историята на България през XX век. Условието на мира засягат всички сфери от живота на страната. Тяхното отражение е особено видимо по отношение на националната мощ на държавата, която е силно накърнена. Въпреки това през 20-те – 30-те години на XX век българските управляващи полагат сериозни усилия за преодоляване на отрицателните ефекти на мирния договор, за да върнат мястото на България като фактор на Балканите.

Ключови думи: Ньойски мирен договор; национална мощ, последици.

THE TREATY OF NEUILLY AND ITS IMPACT ON THE NATIONAL POWER OF BULGARIA

Grudi Angelov, “G.S.Rakovski” National Defense College – Sofia²

Abstract

The Peace Treaty of Neuilly, signed after the end of the First World War, is only one of the darkest cases in the history of Bulgaria in the 20th century. The conditions of peace affect all spheres of life of others. Their impact is particularly visible in terms of the national power of the time, which

¹ Груди Ангелов е „генерал-майор“, началник на Военна академия „Г. С. Раковски“ от 2016г. Притежава докторска степен с дисертация на тема „Концептуален модел на системата Държавност-Сигурност“. Завършва Математическата гимназия в Хасково и ВНВУ „Васил Левски“ във Велико Търново, мотострелкови профил. Служи в Симеоновград като командир на мотострелкова взвод, рота и батальон в 49-и мотострелкови полк, Харманли (началник-щаб на 22 мотострелкови полк), Стара Загора (38-и механизирани батальон) и София. През 1996 г. завършва Военната академия в София, а през 2007 г. и Сухопътния колеж по отбраната на САЩ. През 2003 г. заминава за мисия в Ирак с първия български контингент като старши национален представител. В периода септември 2010 – септември 2013 служи в Обединеното командване на силите на НАТО в Неапол. През октомври 2013 г. е назначен за началник на отдел „Бойна подготовка на войските“ при Сухопътните войски. От 26 ноември 2015 г. до 25 ноември 2016 г. е командир на 61-ва Стрямска механизирани бригада.

² Grudi Angelov - Major General, Commandant of “G.S.Rakovski” National Defense College – Sofia. Acquired a doctoral degree with a Ph. D. thesis on “Conceptual Model of the System Statehood-Security” in professional field 9.1 National Security in a course of post-graduate study in National Security, University of Library Studies and Information Technologies, Sofia.

is very damaged. I have this in the 20s - 30s of the XX century, the Bulgarian government is making serious efforts to overcome the negative effective effects of a peace treaty in order to return to Bulgaria as a factor in the Balkans.

Keywords: *Neuilly Peace Treaty; national power; consequences.*

Първата световна война приключва за България с подписването на Ньойския мирен договор на 27 ноември 1919 г. Той отбелязва краха на опитите за постигане на целокупния национален идеал, в името на който от 1912 до 1918 г. държавата участва в цели три военни конфликта – двете Балкански войни през (1912 – 1913) и Първата световна война (1914 – 1915). В българската историография съществуват редица изследвания, засягащи последиците от мирния договор, но досега не е правен опит да се проследи неговото въздействие върху националната мощ на България. От друга страна напоследък се появиха теоретични разработки, в които се подчертава полезността от прилагането на историческия подход при изследването на проблемите на националната мощ³.

Националната мощ е израз на сумата от способностите и потенциала на държавата, от положителните и отрицателните елементи на упражняването на властта и основите на тази държава, която е динамична и позволява сравнение с други нации и страни. Тя се влияе от различни фактори – икономически, политически, военни, социални, териториални, информационни, научно-технически и други. През отделните периоди от човешката история значението им се променя, но когато говорим за първата половина на ХХ век, то най-важните са териториалният, социалният (демография и образование), икономическият и военният. И това е съвсем логично предвид налагането във военнотеоретичната мисъл на идеята за тотална война. Ето защо в настоящата статия ще обърнем внимание именно на влиянието на Ньойския мирен договор от 27 ноември 1919 г. върху тези фактори.

В резултат на Ньойския мирен договор България загубва територия от 11 278,3 кв. км и след него се разпростира върху 103 146,2 кв. км, докато в началото на Първата световна война страната заема площ 114 424,5 кв. км.⁴ Отнемането на близо 10% от националното землище има също силно изразен качествен аспект – от България са откъснати пространства и населени места с несъмнена стопанска и стратегическа значимост, обитавани от трудолюбиво и предприемчиво българско население: Добричка, Балчишка, Тутраканска и Босилеградска околия с техните околийски центрове, част от Струмишко и градовете Силистра, Каварна и Цариброд. Това се отразява крайно негативно върху националната мощ на България в нейните териториални и демографски измерения. Отрицателният ефект се мултиплицира значително в контекста на неимоверно разширените по територия и многократно увеличили населението си съседни държави⁵ (таблица 1):

Таблица 1

	Територия (кв. км.)		Население (млн.)	
	преди войната	след войната	преди войната	след войната
Сърбия (Югославия)	48 303	248 100	2,311	13,5
Гърция	63 211	127 000	2, 631	6, 205
Румъния	130 177	295 000	7,234	17, 7

³ Ангелов, Гр., Б. Медникаров. Приложение на историческия подход при изследване на националната мощ. – В: Военен журнал, 2018, № 2, с. 9 – 21. [Angelov, 2018]

⁴ Данаилов, Г. Изследвания върху демографията на България. София, 1930, с. 157. [Danailov, 1930]

⁵ Пак там, с. 159. [Danailov. 1930]

След края на войната демографската ситуация в България постепенно започва да се подобрява. Според последното предвоенно преброяване, проведено през 1910 г., населението на страната се равнява на 4 337 513 души (2 206 685 мъже и 2 130 828 жени). През следващите години то се променя⁶ (таблица 2).

Таблица 2

Година	Мъже	%	Жени	%	Общо
1920	2 420 784	49,9	2 426 187	50,1	4 846 971
1926	2 743 025	50,1	2 735 716	49,9	5 478 741
1934	3 053 893	50,2	3 024 046	49,8	6 077 939

Към края на 1939 г. българското население се изчислява кръгло на 6 450 000 души. За увеличаването му допринася не толкова раждаемостта, по отношение на която страната изостава от съседите си Гърция, Югославия и Румъния, колкото ниската смъртност, като по този показател (умирания на 1000 жители) България ги изпреварва забележимо⁷ (таблица 3).

Таблица 3

Година	1935	1936	1937
България	14,5	14,1	13,5
Гърция	14,9	15,2	15,2
Югославия	16,8	16,0	15,8
Румъния	21,1	19,8	19,3

Променя се съотношението между двата пола в общата численост на населението, като с това се компенсират загубите на мъже по време на Първата световна война. Според данни на Министерството на войната те се равняват на 101 224 убити, умрели и безследно изчезнали⁸. Макар сравнително нисък, превесът на мъжете спрямо жените сред българското население се запазва в междувоенния период, като през 1934 г. на 1000 мъже се падат 990 жени. В това отношение България рязко се отличава от съседните държави, в които по същото време на 1000 мъже се падат 1017 жени в Гърция, 1022 в Югославия, 1035 в Румъния и 1036 в Турция⁹. Според тогавашните обществени представи физиологичната разлика между двата пола предопределя еднозначно социалните им роли, като мъжът е пазителят на семейното огнище, а оттам и на цялото националното землище, с което се вписва като важен елемент от националната мощ на държавата.

Към края на 1938 г. 51,3% от българските мъже са във възрастовия диапазон 20 – 65 години, каквато е и квотата на военно задължените. На всеки 1000 мъже в балканските страни на възраст между 20 и 60 години 246 са българи, 232 – гърци и поданици на Югославия, 226 – румънци, и 202 – турци. Тези пропорции очертават размера на мобилизационния ресурс на съответната държава. По-високата възраст не позволява каквото и да било използване във военни мероприятия¹⁰.

⁶ Мишайков, Д. Изследвания върху населението на България в сравнение с някои други страни. – В: Демографическа студия, София, 1940, с. 8. [Mishaikov, 1940]

⁷ Пак там, с. 6 и 107. [Mishaikov, 1940]

⁸ ДВИА, ф. 22, оп. 3, а.е. 239, л. 429а.

⁹ Мишайков, Д. Изследвания върху населението..., с. 35. [Mishaikov, 1940]

¹⁰ Пак там, с. 35 и 45. [Mishaikov, 1940]

Населението на България променя незначително своя силно преобладаващ селски профил¹¹ (таблица 4) и този факт оказва благоприятно въздействие върху националната мощ на страната.

Таблица 4

<i>Година</i>	<i>Обитават село</i>	<i>Обитават град</i>
1910	80,9	19,1
1920	80,1	19,9
1926	79,4	20,6
1934	78,6	21,4

Селянинът е силно привързан към земята, чието обработване гарантира съществуването и социалния му статус. Чрез своята поземлена собственост той се чувства неразривно обвързан към родната земя – отечествената територия, и не поставя под никакво съмнение необходимостта от нейната защита.

Непосредствено след края на войната, с допълнения и изменения в Закона за народното просвещение, влезли в сила през 1924 г., в България се въвежда задължително начално 7-годишно образование. За малко повече от десетилетие (1919 – 1930) нараства броят на първоначалните училища – от 3472 на 4586. В тях се обучават съответно 493 188 и 519 252 деца. Броят на прогимназиите с увеличава от 374 на 1412, а на обучаваните в тях ученици – от 44 821 на 121 886.¹² Това оказва благоприятно въздействие върху равнището на грамотност на българското население. Преди войните (1912 – 1918) делът на грамотните е 33,5%¹³, а към 31 декември 1934 г. достига 68,4 на сто¹⁴. Квотата на грамотните мъже е по-висока от тази на жените – при мъжете в активна възраст надвишава 80%, което е предпоставка за по-лесно усвояване изискванията на военното дело.

След края на Първата световна война в България все по-отчетливо започват да се структурират институции и взаимодействия в областта на научноизследователската дейност, да се усъвършенства нейната материална и кадрова база, а обхватът на конкретните научноизследователски проекти се разширява и задълбочава. Науката се развива в тясна обвързаност с висшето образование, като научните постижения се използват в изучаваните специалности и дисциплини, а висшите училища са основните средища на научна и развойна дейност посредством своята материална база, финансов ресурс и преподавателски състав.

С особена значимост са научноизследователските постижения в новооткритите (съответно през 1921 и 1923 г.) факултети на Софийския университет – агрономически и ветеринарен. Научноизследователска дейност се осъществява в създадения през 1920 г. в София Балкански близкоизточен институт (Свободен университет), профилиран в областта на стопанските и политическите науки. Година по-късно във Варна е открито специализирано Висше училище за стопански науки. През 1936 г. в Свищов започва да функционира Висше търговско училище, чието предназначение е да осигурява „теоретически и приложни познания по отделните клонове на стопанските науки“. Изобщо в периода от началото на 20-те години на XX век до 1944 г. в България се откриват 7 висши учебни заведения¹⁵. Същевременно в Българската академия на науките се съсредоточават

¹¹ *Пак там*, с. 26. [Mishaikov, 1940]

¹² *Белдедов*, Е. Развой на образователното дело през последните двадесет години. – В: *Училищен преглед*, 1938, № 8, с. 940 – 947. [Beldedov, 1938]

¹³ *Данаилов*, Г. Изследвания върху демографията на България..., с. 80. [Danailov, 1930]

¹⁴ *История на България*. Т. 9. София: БАН, 2012, с. 650. [BAN, 2012]

¹⁵ *България 20 век*. Алманах. София: Труд, 1999, с. 639. [Balgaria 20 vek, 1999]

основно хуманитарните и социалните науки. Академията осъществява научна дейност в три направления – историко-филологическо, философско-обществено и природо-математическо¹⁶.

Научноизследователски звена съществуват и в рамките на отделните ведомства. В състава на Министерството на земеделието и държавните имоти това са Централният ветеринарно-бактериологичен институт и Централният земеделски изпитателен институт. В структурата на Министерството на войната функционират Военноисторическата комисия и Държавният географски институт¹⁷. С научна дейност се занимават и различни обществени сдружения по професионален признак – Българско инженерно-архитектно дружество, Българско химическо дружество, Българско микробиологично дружество и др. В тях се ангажират активно водещи имена в съответната научна област и представители на висшата държавна администрация. Научните продукти, разработвани в тези структури, благоприятстват развитието на стопанската система на страната, която е фундаментът на нейната национална мощ.

Първата световна война нанася тежък удар върху българската икономика. На практика след конфликта стопанството на страната изпада в критично състояние. Твърде показателни за изчисленията на видния икономист професор Георги Данаилов. Според тях държавните разходи в периода на участието на България във войната (1915 – 1918) са над 8 млрд. лева¹⁸. Сключването на Ньойския мирен договор още повече влошава икономическото състояние на страната. По силата на договора София е натоварена с тежки репарационни задължения, възлизащи на 2,25 млрд. златни франка, платими за срок от 37 години при 5% годишна лихва. Според изчисленията годишната вноска на страната възлиза на 134 млн. златни франка. Тези obligations предизвикват рязко нарастване на външния дълг на държавата¹⁹. Допълнителни финансови задължения произтичат от издръжката на Междусъюзническият военен контрол, създаден през 1920 г., за да следи за спазването на клаузите на мирния договор²⁰.

От друга страна териториалните загуби предизвикват срив в производството на зърнени храни, последван от сериозен спад на външната търговия и намаляване на приходите от нея. Поради дипломатическата си изолация България не може да разчита и на съществена външна финансова подкрепа²¹. Тази неблагоприятна ситуация постепенно започва да се преодолява в резултат на стопанската политика на българските правителства, която се характеризира със строга финансова дисциплина и регулативна намеса на държавата в икономическите процеси.

През междувоенния период България продължава да бъде предимно аграрна страна. Отнемането от нея на земи, където традиционно се отглеждат зърнени култури, води до трансформация на земеделието. Все по-широко разпространение намира отглеждането на технически култури (памук, слънчоглед, захарно цвекло и др.). Страната се налага като един

¹⁶ За Българската академия на науките подробно вж. История на Българската академия на науките. Ч. 1, София: БАН, 2016. [BAN, 2016]

¹⁷ Най-важното звено сред тях безспорно е създадената през 1914 г. Военноисторическа комисия към Щаба на войската. По-подробно вж. *Николов, Р., Ив. Христозов, Г. Ганев, Ст. Николов, Б. Жеков.* [Съст.]. 20 години Институт за перспективни изследвания за отбраната. София: Военна академия „Г. С. Раковски“, 2019, с. 9 – 29. [Nikolov..., 2019]

¹⁸ *Danailov, G.* Les effets de la Guerre en Bulgarie. Paris, 1932, p. 699 – 700.

¹⁹ По-подробно вж. *Иванов, М., Цв. Годорова, Д. Вачков.* История на външния държавен дълг на България 1878 – 1990 г. Ч. 1. София: БНБ, 2008, с. 9 – 59. [Ivanov..., 2008]

²⁰ *Станев, Вл.* Междусъюзническият военен контрол в България (1920 – 1927). София: Унив. изд. Св. Климент Охридски, 2019, с. 84 – 99. [Stanev, 2019]

²¹ *История на България...*, с. 52 – 55. [BAN, 2012]

от водещите производители на висококачествени ориенталски тютюни. Постепенно се възстановява и животновъдството, като още в началото на 1921 г. броят на едрия и дребния рогат добитък достига и дори леко надвишава довоенното равнище. Осигурена със селскостопански суровини, преработвателната индустрия до 1929 г. удвоява своето производство²² (таблица 5).

Таблица 5

Година	Общ индекс на обема на индустриалното производство
1921	100
1929	209

Стопанският стабилитет рефлектира положително върху финансовата сфера. От 1921 до 1930 г. държавният бюджет нараства двукратно (таблица 6).

Таблица 6

Година	Разходен държавен бюджет (лева)
1920/1921	3 059 080 383
1929/1930	7 430 021 899

Световната икономическа криза (1929 – 1933) забавя темповете на развитие на българската следвоенна икономика, но след края на Голямата депресия икономиката на страната продължава движението си във възходяща посока. От огромно значение е установяването на все по-тесните стопански връзки с Германия, която след 1933 г. започва да възстановява своята роля на Велика сила. „Щастливото допълване“ между селскостопанския потенциал на България и промишлените възможности на Третия райх има съществен принос за развитието на българската икономика през последните мирни години в Европа²³.

Възходящото развитие на българското стопанство през междувоенния период води до постепенно укрепване на националната мощ на страната. Постоянното увеличаване на държавния бюджет създава благоприятни предпоставки за увеличаване разходите за отбрана на България. Още през първото следвоенно десетилетие бюджетът на Министерството на войната започва да догонва стойностите от навечерието на Първата световна война.

В периода 1921 – 1929 г. за армията се отделят средно около 18% от държавния бюджет (през 1914 г. военният бюджет на България е около 21% от общия). По време на световната икономическа криза делът на разходите за отбрана намалява, но още през 1935 г. военният бюджет надхвърля една пета от общия, а през 1938 г. вече е близо една трета от него (таблица 7).

²² Димитров, М. Държавата и икономиката в България между двете световни войни 1919-1939 г.: Факти, анализи и оценки за икономическата политика. София: Унив. изд. Стопанство, 2014, с. 139 – 153. [Dimitrov, 2014]

²³ Анкета на едрата и покровителствената индустрия в Царство България през 1921 г. София, 1925, кн. 4, с. 626; *История на България...*, с. 77 – 95; Статистически годишник на Царство България за 1921 г. София, 1921; Статистически годишник на Царство България за 1930 г. София, 1930; Тодоров, Д. Насърчаваната индустрия и индустриална политика в България. – В: Стопанска мисъл, 1933, № 4, с. 48 и 56. [Todorov, 1933]

Таблица 7

Година	Бюджет на Министерството на войната (лева)	Процент на военния бюджет от общия
1920/1921	587 375 069	19,3
1924/1925	6 604 250 000	19,0
1928/1929	1 182 419 660	16,5
1935	1 255 457 739	21,0
1938	2 367 295 940	32,4

Постепенно се променя и разпределението на разходната част на военния бюджет. До края на 20-те години средно по над 80% от бюджета на Министерството на войната се изразходва за издръжка на личния състав, което е обяснимо с оглед замяната на наборната военна служба с доброволна. Едва около 3% се отделят за оръжие и боеприпаси. Тази тенденция се променя през следващото десетилетие и в навечерието на Втората световна война за военна техника, въоръжение и боеприпаси се използват 31% от военния бюджет. Пикът е достигнат през 1939 г., когато разходната част от военния бюджет за оръжие и боеприпаси е 40 %²⁴.

Най-важният елемент от националната мощ на всяка държава е нейната военна мощ. Безспорно Ньойският мирен договор оказва пагубно отражение върху българската армия. Тя е с ограничена численост (33 000 души заедно с пограничната, полската и горската стража), попълва се чрез доброволческия начин на рекрутиране, лишена е от военнообразователна система (позволено е съществуването единствено на Военното училище). Наложена е забрана върху обучението на офицерски състав в чужбина. Създадената от победителите във войната Междусъюзническа военноконтролна комисия стриктно наблюдава действията по унищожаването или изнасянето извън България на всички видове армейско въоръжение и снаряжение, надвишаващи фиксираните в Ньойския договор количества и качества²⁵. На практика мирният договор прави невъзможно използването на войската при възникването на външнополитически усложнения и я превръща в институция за разрешаване предимно на вътрешни проблеми.

Премахването на задължителната военна служба е неприложимо условие за българската действителност не само по икономически и финансови причини заради изтощеното следвоенно държавно стопанство, но и поради липсата на традиции. Като се отчете обстоятелството, че по това време близо 70% от българското население живеят в селата и основният им поминък е земеделието, трудно могат да се намерят достатъчно доброволци, които да се отдадат на военна служба за по-продължителен период от време.

Доброволческата система е тежък удар за военната мощ на държавата, като с течение на времето постепенно я поставя в положение на невъзможност да подготви резерв от военно обучени хора, които при необходимост да се мобилизират в редовете на войската и да бранят страната от посегателството на външни врагове. Същевременно с Указ № 96 от 19 декември 1920 г. се разформирова Военната академия, всички школи и подофицерски училища. От военноучебните заведения остава да функционира единствено Военното

²⁴ Петров, Л. Военната икономика на България 1919 – 1945, София: Стопанство, 1999, с. 30 – 35; [Petrov, 1999], Стателова, Ел., Ст. Грънчаров. История на нова България 1878–1944. Т. III. София: Анубис, 1999, с. 578–580. [Statelova...,1999]

²⁵ Договорът за мир вж. в ЦДА, ф. 284К, оп. 2, а. е. 218, л. 1 – 63.

училище²⁶. В този вид армията трудно може да изпълнява ролята си на пълноценен гарант за териториалната цялост и суверенитет на българската държава.

Привеждането на армията в съответствие с договора се извършва от правителството на Българския земеделски народен съюз (БЗНС) и намира израз в законите от 1921 и 1922 г.²⁷ Формираните 8 пехотни полка принципно не се различават от съществуващите по-рано дивизии, а пехотните дружини – от бившите полкове. Четвъртите полкове на дивизиите се реорганизируют и включват като допълващи части на новосъздадените полкове, армейските области се преименуват в първокласни гарнизони, които привидно изпълняват само комендантска служба. Ограниченият състав на пограничната стража – 3000 души, затруднява охраната на държавните граници, защото пограничните постове са раздалечени един от друг на разстояние 5 – 10 км, което прави невъзможно прикриването на държавните граници²⁸.

Показателен в това отношение е възникналият инцидент на 19 октомври 1925 г. между български и гръцки граничари, при който гръцки граничар е убит на българска територия. Докато се очаква да се проучат причините за инцидента от представители на гръцките и българските гранични служби, неочаквано от Атина министър-председателят Пангелос дава заповед за нападение над България. На 22 октомври 1925 г., без да е обявена война от страна на Гърция, гръцки войски нахлуват в Петрички окръг, проникват на около 20 км навътре в българска територия и нанасят тежки материални щети. Убити са общо 14 души – 4-ма войници, 4-ма доброволци милиционери и 6 местни жители, от които две деца. Линията на бойните действия се простира на 40 км по границата. Гърците завземат седем села от двата бряга на река Струма. В атаката се включват самолети и артилерия, която обстрелва Петрич и близките села.

Малката погранична стража трябва да отрази натиска на целия Четвърти Солунски корпус, в чийто състав са 20 000 добре въоръжени гръцки войници. Българите оказват яростна съпротива на гръцките войскове части. Със заповед на министъра на войната към мястото на инцидента се пренасочват 6 пехотни и 3 картечни роти, 8 планински оръдия и една пионерна рота. Въпреки очевидното превъзходство гърците са спрени, като дават и немалко жертви. В защитата се включват четите на Вътрешната македонска революционна организация (ВМРО) и местното население. Все пак България не е способна да продължи защитата дълго. Ето защо правителството на Александър Цанков се обръща за подкрепа към Обществото на народите в Женева. На специално заседание постоянният комитет излиза с резолюция, която остро осъжда гръцкото нападение. Страните победителки в Първата световна война този път заемат справедлива позиция, защитавайки България²⁹.

Забраната за обучение на офицерския състав в чужбина влияе неблагоприятно върху цялостното състояние на армията. Част от въоръжението и снаряжението е укрито от Междусъюзническата комисия, но предаденото е унищожено или изнесено извън страната,

²⁶ Станчев, Ст., Р. Николов. История на сухопътните войски на България. Т. 2. София, 2017, с. 18 – 24. [Stanchev..., 2017]

²⁷ Държавен вестник, бр. 43, 27 май 1921; Държавен вестник, бр. 292, 29 март 1923. [DV, 292, 1921]

²⁸ Прокопиев, А. Пограничната стража на България в условията на Ньойския договор. – В: 100 години независима България: стълбовете на държавността. София, 2009, с. 177. [Prokopiiev, 2009]

²⁹ Прокопиев, А. Охраната на държавните граници на България от Освобождението до 1946 г. – В: Охрана на българските държавни граници 681–2006, 2011, с. 93 – 94. [Prokopiiev, 2011]

а това са 1265 оръдия, 353 241 пушки, 1616 картечници и боеприпасите за тях, 70 самолета, 3 балона, 140 мотора за всички кораби и подводници³⁰.

Доброволческият принцип на рекрутиране, продължителният срок на военната служба – 6 и 12 години, както и финансовите затруднения влияят отрицателно на мирновременното състояние и мобилизационните възможности на войската и държавата. Правителството, за да осигури минимално военно обучение на избънказармената младеж, създава трудовата повинност³¹. От лятото на 1923 г. военната служба тайно е намалена на 1,5 – 2 години, а от септември 1927 г. – на 19 месеца за пехотата, 20 месеца за артилерията, за кавалерията и за инженерните войски и 2 години за флота.

Настъпват съществени промени и в организацията на армията. Създадени са 16 жандармерийски дружини и 8 конни групи. Взаимоотношенията между жандармерията и армията се уреждат със Закона за жандармерията и Правилника за неговото прилагане, чрез който обучението, цялостната дейност и контролът на жандармерийските части в страната се предоставят на военния министър. Това дава основание жандармерията през този етап да бъде разглеждана като съставна част от българската армия³². Независимо от опитите за заобикаляне на военните клаузи с минималния си количествен и качествен състав, българската армия не е в състояние да изпълнява външните си функции.

Противно на ограничителните клаузи на договора, с който страната се задължава да закрие всички военни школи, учебни команди и военноучебни заведения с изключение на Военното училище, през 1922 г. на негова територия започва скрито функциониране на Военната академия под името Преподавателски курс. На първо време в него са включени десетима от завършилите през 1915 г. първия курс на Академията офицери, все още на служба в редовете на силно редуцираната след 1919 г. българска армия. През 1923 г., макар и скрито, започва обучението на първия редовен тригодишен випуск, а в Преподавателския курс са записани нови 21 офицери. След тази година слушателите с тригодишен срок на обучение започват да постъпват през година, като следващият прием е през 1925 г., когато постъпват поредните 14 души. На 16 юли 1927 г. е издадена заповед на министъра на войната генерал Иван Вълков, в която за първи път официално е изписано името на курса. Наименованието продължава да се използва до 31 март 1938 г., когато учебното заведение започва отново да се титулува Военна академия.

Всичко това е в тясна връзка с подписването на Солунското споразумение през същата година и отпадането на ограничението на Ньойския договор. След 1930 г. съставът и структурата на Военната академия са променени и доста по-развърнати, а в щата ѝ са включени нови длъжности. Срокът на следване продължава да е 3 години, но слушателите вече са организирани в класове. От 1931 г. започва изучаването на нова специалност, чиято цел е да дава интендантско образование. По този начин в Академията се оформят два самостоятелни отдела – Генерален (Общ) и Интендантски. Общо през периода 1922 – 1944 г.

³⁰ Станчев, Ст., Р. Николов. История на сухопътните войски на България..., с. 22. [Stanchev..., 2017]

³¹ Стоилов, П., М. Йонов, Л. Петров. Българската армия като институция (1878–1944 г.) – В: България 1300. Институции и държавна традиция. Т. I. София: Българско историческо дружество, 1981, с. 380. [Stoilov..., 1981]

³² Станчев, Ст., Р. Николов. История на сухопътните войски на България..., с. 27. [Stanchev..., 2017], По-подробно вж. Янчев, В. Армия, обществен ред и вътрешна сигурност между войните и след тях (1913 – 1915 и 1918 – 1923). София: Соф. унив. Св. Климент Охридски, 2014, с. 238 – 246. [Yanchev, 2014]

Военната академия завършват 16 офицерски випуска (16 генералщабни и 11 интендантски), а дипломи получават 521 офицери, от които 10 чужденци³³.

Още от края на 20-те години на XX век започва и практиката за изпращане на български офицери в чужбина за повишаване на тяхната квалификация. През следващото десетилетие броят на командированите зад граница командни кадри нараства. Според сведение от 2 септември 1939 г., изготвено за нуждите на Щаба на войската, се посочва, че през 1939 г. в чужбина са били или се намират на специализация над 110 български офицери, като повече от половината от тях – в Германия³⁴. Сериозно внимание се обръща и на усвояването на чуждия опит. Така например през ноември 1937 г. Учебният отдел при Министерството на войната търси съдействие от българското военно разузнаване да се съберат сведения за войските в някои държави (Италия, Гърция, Франция, Унгария, Югославия, СССР, Германия), като първите информации от военните аташета са получени в началото на 1938 г.³⁵

Преустановяването на дейността на Междусъюзническата комисия в края на 20-те години на XX век дава възможност за предприемането на мерки за организационното укрепване на армията. Дотогавашните 8 полка са организирани в дивизии, а военноинспекционните области нарастват на четири и започват да изпълняват ролята на армейски щабове. Към всяка област са предадени по две дивизии, конна група, артилерийски и инженерен полк. Съществени промени настъпват в организацията и състава на артилерията, инженерните войски, конницата и други³⁶. Особено внимание се обръща и на системната подготовка на войсковите формирования. През 1928 г. се провеждат двустранни маневри в района на Шипка, на които се изпробва проектираният военновременен щат.

По същото време е направена значителна крачка по привеждането на армията в съответствие с нарасналите изисквания на времето – изготвен е първият след подписването на Ньойския договор план за военновременен разгръщане на българската армия. Според него осемте мирновременни дивизии във военно време се удвояват. Формират се 4 отделни армии с по 4 пехотни дивизии, конна дивизия, въздушен полк, тилови войски и служби. Предвиждат се и спомагателни войски – I и II призив с по 8 етапни и по още толкова опълченски полка. Планът като теоретична разработка е безспорно постижение на българската военнотеоретична мисъл, макар да не отговаря напълно на реалните ресурсни възможности на държавата в този момент³⁷.

През 1934 г. мирновременната армия включва 25 пехотни, 9 артилерийски, 8 конни и 4 инженерни полка, железопътен и свързочен полк и други общовойскови подразделения и части. Наброява 57 262 души, от които 2615 офицери и 3421 подофицери. От личния състав 98,1% е в сухопътните войскове формирования; 0,8% – във ВВС, и 1,1% – във ВМС. Съотношението между видовете въоръжени сили и родовете войски показва пълно

³³ Петров, Т., Ст. Станчев [Съст.]. 105 години Военна академия „Георги Стойков Раковски“. София: Военна академия „Г. С. Раковски“, 2017, с. 14 – 15. [Petrov..., 2017]

³⁴ ДВИА, ф. 22, оп. 3, а.е. 302, л. 391 – 393, 396.

³⁵ ДВИА, ф. 22, оп. 3, а.е. 295, л. 459 – 460; Жеков, Б. Българската армия и усвояването на бойния опит от Най-голямата война 1939 – 1945 г. – В: Великите сили, Балканите и България през Втората световна война, 2016, с. 259. [Jekov, 2016]

³⁶ Крапчански, В. и др. Кратък обзор на бойния състав, организацията, попълването и мобилизацията на българската армия от 1878 до 1944 г. София: ВИ, 1961, с. 127–128. [Krapchanski, 1961]

³⁷ Йонов, М. Българската армия като държавна институция след Първата световна война 1919 – 1929 г. София: ВИ, 1995, с. 235; [Jонов, 1995], Станчев, Ст., Р. Николов. История на сухопътните войски на България..., с. 54 – 55. [Stanchev..., 2017]

несъответствие с изискванията за структурни пропорции, приети в армиите на водещите държави³⁸.

Материално-техническата база (въоръжение, бойни машини, свързочни, химически, оптически и др. средства), както констатира Щабът на армията, „не отговаря на съвременните изисквания“. Съществува голям недостиг от боеприпаси, а моторизацията на формированията е нищожна. В Земните войски липсват противотанкови оръдия, танкове и други модерни средства на въоръжена борба, ВВС не разполагат с нито един съвременен самолет, а ВМС имат 4 стари торпедоносци и два стражеви кораба, които „са неподходящи за съвременни бойни действия“. Щабът на армията има материална представа за състоянието на наличните бойни средства и отчита, че „материалната готовност на армията за война е много слаба, за да не се каже никаква“³⁹. Това е една от причините, поради която България следва в международните отношения линията на „мирен ревизионизъм“, на неутралитет и на необвързаност.

Всички правителства обаче действат за превръщането на армията в модерна масова въоръжена сила с цел тя да увеличи значението си като „инструмент на външна политика“, за да съдейства активно на държавната политика за ревизия на Ньойския мирен договор. В областта на строителството на въоръжените сили българските управляващи се сблъскват със затруднения по два основни въпроса. Първият е предимно от дипломатическо естество и се концентрира в юридическото отменяне на военните клаузи на договора, придобиване на правото на наборна армия и на равноправие във въоръжаването. Второто затруднение, също свързано с външната политика, опира до мероприятията за реалното снабдяване с военни материали. Тези трудности отпадат след подписването на Солунското споразумение на 31 юли 1938 г., което отменя военните клаузи на Ньойския мирен договор. Българската армия получава възможността за ускорена модернизация, която да я превърне в реална основа на националната мощ на страната. Към началото на Втората световна война (1 септември 1939 г.) тя надвишава 72 000 души, разполага със сравнително модерно въоръжение и е способна да гарантира териториалната цялост на страната и държавния суверенитет⁴⁰.

Подписаният на 27 ноември 1919 г. Ньойски мирен договор нанася тежък удар върху националната мощ на България във всички нейни проявления. Въпреки това през следващите 20 години цялата съвкупност от материални и духовни ресурси на страната, формиращи националната мощ, постепенно се развива и поетапно преодолява негативните последици от поражение на държавата в Първата световна война. Това позволява на София да възстанови и разшири своето влияние в региона на Балканите, като в навечерието на Втората световна война България се превръща в желан партньор на противостоящите си геополитически антагонисти в европейски мащаб.

³⁸ Вж. *Петров, Л.* Проблеми на военната политика на България 1934 – 1939. София: ВИ, 1990, с. 141 – 156. [Petrov, 1990]

³⁹ *Стоилов, П., М. Йонов, Л. Петров.* Българската армия като институция..., с. 383. [Stoilov..., 1981]

⁴⁰ *Петров, Л.* Проблеми на военната политика..., с. 156 – 192. [Petrov, 1990]

БИБЛИОГРАФИЯ

Ангелов, Гр., Б. Медникаров. Приложение на историческия подход при изследване на националната мощ. – В: Военен журнал, 2018, № 2, с. 9 – 21. [Angelov, Gr., B. Mednikarov. Prilozhenie na istoricheskia podhod pri izsledvane na natsionalnata mosht. – V: Voenen zhurnal, 2018, № 2, s. 9 – 21.]

Анкета на едрата и покровителствената индустрия в Царство България през 1921 г. София: 1925, кн. 4, с. 626. [Anketa na edrata i pokrovitelstvenata industria v Tsarstvo Bulgaria prez 1921 g. Sofia: 1925, kn. 4, s. 626.]

Белдедов, Е. Развой на образователното дело през последните двадесет години. – В: Училищен преглед, 1938, № 8, с. 940 – 947. [Beldedov, E. Razvoy na obrazovatelnoto delo prez poslednite dvadeset godini. – V: Uchilishten pregled, 1938, № 8, s. 940 – 947.]

България 20 век. Алманах. София: Труд, 1999, с. 639. [Bulgaria 20 vek. Almanah. Sofia: Trud, 1999, s. 639.]

Данаилов, Г. Изследвания върху демографията на България. София, 1930, с. 157. [Danailov, G. Izsledvania varhu demografiyata na Bulgaria. Sofia, 1930, s. 157.]

ДВИА, ф. 22, оп. 3, а.е. 239, л. 429а. [DVIA, f. 22, op. 3, a.e. 239, l. 429a.]

ДВИА, ф. 22, оп. 3, а.е. 295, л. 459 – 460. [DVIA, f. 22, op. 3, a.e. 295, l. 459 – 460.]

Жеков, Б. Българската армия и усвояването на бойния опит от Най-голямата война 1939 – 1945 г. – В: Великите сили, Балканите и България през Втората световна война, 2016, с. 259. [Zhekov, B. Balgarskata armia i usvoyavaneto na boynia opit ot Nay-golyamata voyna 1939 – 1945 g. – V: Velikite sili, Balkanite i Bulgaria prez Vtorata svetovna voyna, 2016, s. 259.]

ДВИА, ф. 22, оп. 3, а.е. 302, л. 391 – 393, 396. [DVIA, f. 22, op. 3, a.e. 302, l. 391 – 393, 396.]

Димитров, М. Държавата и икономиката в България между двете световни войни 1919-1939 г.: Факти, анализи и оценки за икономическата политика. София: Унив. изд. Стопанство, 2014, с. 139 – 153. [Dimitrov, M. Darzhavata i ikonomikata v Bulgaria mezhdu dvete svetovni voyni 1919-1939 g.: Fakti, analizi i otsenki za ikonomicheskata politika. Sofia: Univ. izd. Stopanstvo, 2014, s. 139 – 153.]

Договорът за мир вж. в ЦДА, ф. 284К, оп. 2, а. е. 218, л. 1 – 63. [Dogovorot za mir vzh. v TsDA, f. 284K, op. 2, a. e. 218, l. 1 – 63.]

Държавен вестник, бр. 292, 29 март 1923. [Darzhaven vestnik, br. 292, 29 mart 1923.]

Държавен вестник, бр. 43, 27 май 1921. [Darzhaven vestnik, br. 43, 27 may 1921.]

Иванов, М., Цв. Тодорова, Д. Вачков. История на външния държавен дълг на България 1878 – 1990 г. Ч. 1. София: БНБ, 2008, с. 9 – 59. [Ivanov, M., Tsv. Todorova, D. Vachkov. Istorina na vanshnia darzhaven dalg na Bulgaria 1878 – 1990 g. Ch. 1. Sofia: BNB, 2008, s. 9 – 59.]

История на България. Том 9. София: БАН, 2012, с. 650. [Istoria na Bulgaria. Tom 9. Sofia: BAN, 2012, s. 650.]

История на Българската академия на науките. Ч. 1. София: БАН, 2016. [Istoria na Balgarskata akademia na naukite. Ch. 1. Sofia: BAN, 2016.]

Йонов, М. Българската армия като държавна институция след Първата световна война 1919 – 1929 г. София: ВИ, 1995, с. 235. [Yonov, M. Balgarskata armia kato darzhavna institutsia sled Parvata svetovna voyna 1919 – 1929 g. Sofia: VI, 1995, s. 235.]

Крапчански, В. и др. Кратък обзор на бойния състав, организацията, попълването и мобилизацията на българската армия от 1878 до 1944 г. София: ВИ, 1961, с. 127–128. [Krapchanski, V. i dr. Kratak obzor na boynia sastav, organizatsiyata, popalvaneto i mobilizatsiyata na balgarskata armia ot 1878 do 1944 g. Sofia: VI, 1961, s. 127–128.]

Мишайков, Д. Изследвания върху населението на България в сравнение с някои други страни. – В: Демографическа студия, София, 1940, с. 8. [Mishaykov, D. Izsledvania varhu naselenieto na Bulgaria v sravnenie s nyakoi drugi strani. – V: Demograficheska studia, Sofia, 1940, s. 8.]

Николов, Р., Ив. Христов, Г. Ганев, Ст. Николов, Б. Жеков. [Съст.]. 20 години Институт за перспективни изследвания за отбраната. София: Военна академия „Г. С. Раковски“, 2019, с. 9 – 29. [Nikolov, R., Iv. Hristozov, G. Ganev, St. Nikolov, B. Zhekov. [Sast.]. 20 godini Institut za perspektivni izsledvania za otbranata. Sofia: Voenna akademia „G. S. Rakovski“, 2019, s. 9 – 29.]

Петров, Л. Военната икономика на България 1919 – 1945, София: Стопанство, 1999, с. 30 – 35. [Petrov, L. Voennata ikonomika na Bulgaria 1919 – 1945, Sofia: Stopanstvo, 1999, s. 30 – 35.]

Петров, Л. Проблеми на военната политика на България 1934 – 1939. София: ВИ, 1990, с. 141 – 156. [Petrov, L. Problemi na voennata politika na Bulgaria 1934 – 1939. Sofia: VI, 1990, s. 141 – 156.]

Петров, Т., Ст. Станчев [Съст.]. 105 години Военна академия „Георги Стойков Раковски“. София: Военна академия „Г. С. Раковски“, 2017. [Petrov, T., St. Stanchev [Sast.]. 105 godini Voenna akademia „Georgi Stoykov Rakovski“. Sofia: Voenna akademia „G. S. Rakovski“, 2017.]

Прокопиев, А. Охраната на държавните граници на България от Освобождението до 1946 г. – В: Охрана на българските държавни граници 681–2006, 2011. [Prokopiev, A. Ohranata na darzhavnite granitsi na Bulgaria ot Osvobozhdenieto do 1946 g. – V: Ohrana na balgarskite darzhavni granitsi 681–2006, 2011.]

Прокопиев, А. Пограничната стража на България в условията на Ньойския договор. – В: 100 години независима България: стълбовете на държавността. София, 2009. [Prokopiev, A. Pogranichnata strazha na Bulgaria v usloviyata na Nyuoyskia dogovor. – V: 100 godini nezavisima Bulgaria: stalbovete na darzhavnostta. Sofia, 2009.]

Станев, Вл. Междусъюзническият военен контрол в България (1920 – 1927). София: Univ. изд. Св. Климент Охридски, 2019, с. 84 – 99. [Stanev, Vl. Mezhdusayuznicheskiyat voenen kontrol v Bulgaria (1920 – 1927). Sofia: Univ. izd. Sv. Kliment Ohridski, 2019, s. 84 – 99.]

Станчев, Ст., Р. Николов. История на сухопътните войски на България. Т. 2. София, 2017, с. 18 – 24. [Stanchev, St., R. Nikolov. Istorija na suhopatnite voyski na Bulgaria. T. 2. Sofia, 2017, s. 18 – 24.]

Стателова, Ел., Ст. Грънчаров. История на нова България 1878–1944. Т. III. София: Анупис, 1999, с. 578–580. [Statelova, El., St. Grancharov. Istorija na nova Bulgaria 1878–1944. T. III. Sofia: Anubis, 1999, s. 578–580.]

Статистически годишник на Царство България за 1921 г. София, 1921. [Statisticheski godishnik na Tsarstvo Bulgaria za 1921 g. Sofia, 1921.]

Статистически годишник на Царство България за 1930 г. София, 1930. [Statisticheski godishnik na Tsarstvo Bulgaria za 1930 g. Sofia, 1930.]

Стоилов, П., М. Йонов, Л. Петров. Българската армия като институция (1878–1944 г.) – В: България 1300. Институции и държавна традиция. Т. I. София: Българско историческо дружество, 1981. [Stoilov, P., M. Yonov, L. Petrov. Balgarskata armia като institutsia (1878–

1944 г.) – V: Bulgaria 1300. Institutsii i darzhavna traditsia. T. I. Sofia: Balgarsko istorichesko družhestvo, 1981.]

Тодоров, Д. Насърчаваната индустрия и индустриална политика в България. – В: Стопанска мисъл, 1933, № 4. [Todorov, D. Nasarchavanata industria i industrialna politika v Bulgaria. – V: Stopanska misal, 1933, № 4.]

Янчев, В. Армия, обществен ред и вътрешна сигурност между войните и след тях (1913 – 1915 и 1918 – 1923). София: Соф. унив. Св. Климент Охридски, 2014, с. 238 – 246. [Yanchev, V. Armia, obshtestven red i vatreshna sigurnost mezhdru voynite i sled tyah (1913 – 1915 i 1918 – 1923). Sofia: Sof. univ. Sv. Kliment Ohridski, 2014, s. 238 – 246.]

Danailov, G. Les effets de la Guerre en Bulgarie. Paris, 1932, p. 699 – 700.

ЗАКОНОДАТЕЛНА ПОДКРЕПА НА ОТБРАНАТА

Константин Попов¹, PhD

Резюме

Статията разглежда важни аспекти на случващото се в отбраната през призмата на законодателната подкрепа за отбранителната политика. Какви са ролята и мястото на законодателната власт и правомощията на Народното събрание? Как участва Комисията по отбрана в предварителната подготовка, обсъждане и приемане на документите? Значението на постигането на консенсус по основните цели и приоритети на отбранителната политика за стабилност и стратегическа перспектива в развитието на въоръжените сили. Необходимостта от всеобхватен подход и интегрирани усилия.
Ключови думи: отбранителна политика; въоръжени сили; законодателна подкрепа.

LEGISLATIVE SUPPORT FOR DEFENSE

Constantin Popov, PhD,
Chairman of the Defense Committee at the 44th National Assembly ²

Abstract

The article looks at what is happening in defense through the lens of legislative support for defense policy. What are the role and place of the Legislature and the powers of the National Assembly. Development and acceptance of documents, participation in preliminary preparation, discussion and adoption. The importance of reaching consensus on the main goals and priorities of the defense policy for stability and strategic perspective in the development of the armed forces. The

¹ Генерал (о.р.) д-р Константин Попов, понастоящем е председател на комисията по отбрана в 44-то Народно събрание. По време на военната си кариера преминава от младши пилот в изстребителна ескадрила, командир на изстребителна въздушна база, през командир на ВВС и зам. -началник на отбраната до началник на отбраната на Република България. Има над 1200 летателни часа на Л-29, МиГ-15, МиГ-17, МиГ-21, МиГ-29. Генерал Попов е един от първите висши български офицери работили в щаба на НАТО. Той е бил началник на щаба на Центъра за съвместно обучение на НАТО в Бидгощ, Полша (2005–2006) и заместник-началник на щаба на Командването на въздушния компонент на НАТО в Измир, Турция (2006-2008). Генерал Попов е избран в българския парламент през април 2017 г. след оттеглянето си от активна служба. Притежава докторска степен по организация и управление на въоръжените сили от военна академия “Г.С.Раковски”, София. Член е и на Съюза на учените в България.

² General (ret Constantin Popov, PhD is currently Chairman of the Defense Committee at the 44th National Assembly. During his military career he has gone from junior pilot in a fighter squadron, Commander of a fighter air base, through Commander of the Air Force and Deputy Chief of Defense to Chief of Defense of the Republic of Bulgaria. He has over 1200 flight hours on L-29, MiG-15, MiG-17, MiG-21, MiG-29. General Popov is one of the first senior Bulgarian officers who worked in a NATO HQ. He was Chief of Staff, NATO Joint Force Training Centre in Bydgoszcz, Poland (2005 – 2006) and (2006- 2008) Deputy Chief of Staff of the Allied Air Component Command Headquarters, Izmir, Turkey. General Popov was elected to the Bulgarian Parliament in April 2017 upon his retirement of active service. He holds a Ph.D. in Organization and Management of the Armed Forces from “G.S. Rakovski” National Defense College, Sofia. He is also a Member of the Union of Scientists in Bulgaria.

need for a comprehensive approach and integrated efforts requires the participation of many committees other than the Defense Committee.

Keywords: *defense policy; Armed Forces; legislative support*

Увод

Законодателната подкрепа за отбраната се влияе от много и разнообразни фактори, но структуроопределящи са ролята и функциите на Народното събрание, състоянието на нормативната уредба, развитието на средата за сигурност и приоритетите в отбранителната политика, залегнали в Програмата за управление на правителството. Тя ще бъде разгледана в последователността: законодателна подкрепа за повишаване на мотивацията на военнослужещите, включително за развитие на военното образование, за модернизацията и за интеграцията.

Законодателната власт има своята съществена роля и място по отношение на отбраната. Много съществени въпроси са отдадени за решаване в правомощията на Народното събрание. Парламентът определя бюджета на въоръжените сили и общата им численост и основните системи въоръжение; приема програмите за развитие на въоръжените сили и крупните проекти за придобиване на въоръжение и бойна техника.

Общоприето е мнението, че Българската армия и Въоръжените сили като цяло са стълб на държавността и тяхното укрепване е инвестиция в стабилността и просперитета. Отбранителната политика е съществена част от общата политика за сигурност и това налага необходимостта от всеобхватен подход и интегрирани усилия на Комисията по отбрана и други комисии в предварителната подготовка, обсъждане и приемане на документите. Институциите също трябва да работят заедно ръка за ръка. Парламент, изпълнителна власт, научните среди и експертната общност трябва да имат добър диалог и да работят за консенсус.

Комисията по отбрана участва активно в законодателната дейност на Народното събрание. Тя допринася за законодателното осигуряване по въпросите на сигурността и отбраната и на изпълнението на задачи от Въоръжените сили у нас и в съюзна среда – в колективната отбрана на НАТО и Общата политика за сигурност и отбрана на ЕС. От съществено значение е постигането на консенсус по основните цели и приоритети на отбранителната политика. Това е предпоставка за стабилност и стратегическа перспектива в развитието на въоръжените сили.

Съгласно утвърдената практика в Комисията по отбрана много от народните представители обикновено имат солиден армейски стаж, постижения във военната кариерата и висши военни звания. Това е много полезно, тъй като Комисията осъществява контрол и осигурява прозрачност по отношение на дейностите извършвани от министерството по основните проекти и въпроси свързани с отбраната на страната.

Ролята и функциите на Народното събрание по отношение на отбраната са определени в Конституцията на Република България³. Парламентът има ключова роля и директно въздействие с правомощията си и произтичащите от това отговорности „да решава въпросите за обявяване на война и за сключване на мир; да разрешава изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната и пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея“. Народното събрание „обявява военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или

³Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., последно изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015г.

върху част от нея по предложение на президента или на Министерския съвет“. Народното събрание оказва въздействие върху отбранителната политика и с правомощията си да „ратифицира и денонсира със закон международните договори“ в частност тези от тях, които имат „политически или военен характер“ или „съдържат финансови задължения за държавата“. И разбира се, Народното събрание „приема, изменя, допълва и отменя законите“, от които най-важни за отбранителната политика са гласуваните изменения и допълнения на Закона за отбраната и въоръжените сили⁴. В самия закон, чл. 16⁵ също са разписани много подробни и важни отговорности на Народното събрание по отношение на отбраната. Тук бих искал да отбележа правото на Народното събрание да „определя числеността на въоръжените сили и приема програми за развитието им“. Сега действащата Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2020⁶ е приета през ноември 2015 г. и оттогава не е променяна, докато свързаният с нея План за развитие на въоръжените сили на Република България до 2020 г.⁷ е променян няколко пъти от правителството. Това говори за две неща: от една страна програмата е достатъчно подробна, за да създаде необходимата стратегическа рамка за развитие на отбранителната политика, но и позволява отбранителното планиране в различни варианти. Хоризонтът на Програмата и на Плана е 2020 г. и това е една от причините правителството да проведе Стратегически преглед на системата за национална сигурност и стратегически преглед на отбраната⁸, в резултат на който да бъде предложена за приемане от Народното събрание нова Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили до 2032 г., а впоследствие да бъдат приети от правителството и нови планове: План за развитие на въоръжените сили до 2026 г. и Инвестиционен-план програма до 2032 г.

Състоянието на нормативната уредба е важна отправна точка и част от рамката за формулирането и провеждането на отбранителната политика. Правно-нормативна база на отбраната се формира от Конституцията, Северноатлантическия договор и договори на ЕС и съвкупността от законите на страната като цяло. Най-пряко отношение имат Законът за отбраната и въоръжените сили, Законът за резерва на въоръжените сили⁹, Законът за

⁴Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, Обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., последно изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 42 от 28.05.2019 г., в сила от 28.05.2019 г.

⁵ Пак там, чл. 16. Народното събрание: 1. решава въпросите за обявяване на война и за сключване на мир; 2. обявява военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея по предложение на президента на републиката или на Министерския съвет; 3. разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея; 4. ратифицира и денонсира със закон международните договори с военен характер; 5. приема Стратегия за национална сигурност на Република България по предложение на Министерския съвет; 6. определя числеността на въоръжените сили и приема програми за развитието им по предложение на Министерския съвет; 7. определя средствата от държавния бюджет, необходими за осигуряване на отбраната на страната, както и за участие в операции и мисии извън територията на страната; 7а. (нова -ДВ, бр. 16 от 2010 г., в сила от 26.02.2010 г.) приема с решение програма и/или проекти за инвестиционни разходи за придобиване и/или модернизация на въоръжение, техника и оборудване за нуждите на въоръжените сили, когато стойността на всеки от проектите надвишава 100 млн. лв., по предложение на Министерския съвет; 8. открива, преобразува, преименува и закрива военни академии и висши военни училища, както и филиали и факултети в тях, в които се извършва обучение по специалности от регулираните професии; 9. упражнява парламентарен контрол върху органите на изпълнителната власт, изпълняващи функции в областта на отбраната.

⁶Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2020 и за определяне числеността на въоръжените сили, приета с Решение на Народното събрание от 25.11.2015 г., публикувано в Държавен вестник, бр.93, от дата 1.12.2015 г.

⁷План за развитие на въоръжените сили на Република България до 2020 г., приет с Постановление на Министерския съвет № 382 от 30.12.2015 г.

⁸ Р е ш е н и е на Министерски съвет № 26 от 18.01.2019 година За провеждане на стратегически преглед на системата за защита на националната сигурност и на стратегически преглед на отбраната

⁹Закон за резерва на въоръжените сили на Република България, Обн., ДВ, бр. 20 от 9.03.2012 г., последно изм. и доп., бр. 103 от 27.12.2016 г., в сила от 27.12.2016 г.

военното разузнаване¹⁰ и Законът за военната полиция¹¹. Заедно с други закони, като Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност¹² или Закона за защита при бедствия¹³, например, се формира една добре развита нормативна уредба за формулиране на отбранителната политика, развитието и използването на Въоръжените сили на Република България. Тази нормативна уредба не може да остане статична. Нека вземем за пример Закона за отбраната и въоръжените сили. На 12 май 2020 г. беше единадесетият „рожден ден“ на сега действащия Закон за отбраната и въоръжените сили. От приемането му до момента са приети 42 пъти изменения и допълнения в текстовете му. В мандата на четиридесет и четвъртото Народно събрание бяха гласувани десет законопроекта за изменение или допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили. Ние сме свикнали да мислим за отбраната като за консервативна дейност, която не се влияе добре от чести и резки смени на регламентите за нейните организация и провеждане. Но нормативната уредба се променя, за да отговори на нови изисквания, възникващи от изменения в средата на сигурност, развитието на държавата или дори от развитието на самите въоръжени сили.

Един от основните фактори, влияещи на тези промени е динамиката в *развитието на средата на сигурност*. В Актуализираната стратегията за национална сигурност е дадена оценка на правителството за състоянието на средата на сигурност. Категорично е посочено, че се задълбочава противопоставянето в международните отношения, „засилват се досегашните и възникват нови рискове и заплахи за сигурността в света“¹⁴. Изводи и оценки за средата на сигурност се представят редовно чрез системата от годишни доклади като Доклада за състоянието на националната сигурност, Доклада за състоянието на отбраната и въоръжените сили и докладите на службите за сигурност, които се представят от правителството и приемат с решения на Народното събрание. Докладите са публични и освен пред Народното събрание имат за цел да представят и пред обществото оценките на правителството за рисковете и заплахите за националната сигурност. В допълнение на тези официални оценки, ще илюстрирам динамиката в развитието на средата за сигурност чрез пример от ежегодната Международна конференция по сигурността в Мюнхен. Този форум, който през настоящата година отбеляза петдесет и шестото си издание, вече шест години се предшества от издаването на годишен доклад, публикуван от организаторите на конференцията. Докладът съдържа данни и анализи по актуални въпроси на политиката за сигурност. В Доклада по сигурността от Мюнхен за 2019 г.¹⁵, озаглавен "Големият пъзел: Кой ще събере парчетата?" се посочва, че светът не е просто свидетел на поредица от по-малки и по-големи кризи, но има по-фундаментален проблем, който е пренареждането на основни парчета от международния ред. Разгръща се нова ера на съревнование между великите сили, придружена от определен лидерски вакуум в това, което е известно като либерален международен ред“. Още заглавието на следващия Доклад по сигурността от Мюнхен 2020¹⁶, който е наречен „Без запад“ или „По-малко запад“, за да не звучи толкова фаталистично, показва бързото и динамично развитие на ситуацията. Само след една година

¹⁰ Закон за военното разузнаване, в сила от 01.11.2015 г. Обн. ДВ. бр.88 от 13.11.2015г.

¹¹ Закон за военната полиция, в сила от 24.06.2011 г. Обн. ДВ. бр.48 от 24.06.2011г.

¹² Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. В сила от 01.11.2015 г. Обн. ДВ. бр. 61 от 11 Август 2015 г.

¹³ Закон за защита при бедствия, Обн. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006г., последно изм. и доп. ДВ. бр.77 от 18 септември 2018г.

¹⁴ 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.

¹⁵ "The Great Puzzle: Who will Pick Up the Pieces?" the Munich Security Report 2019, https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf

¹⁶ „Westlessness“, Munich Security Report 2020, https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

оценката е, че „конкретните предизвикателства за сигурността изглежда са станали неделими от онова, което някои биха описали като разпадане на западния проект“, в ситуация при която „Западът, се оспорва както отвътре, така и отвън“. Европа, към която принадлежим географски и ценностно, която е люлката и ключов елемент от западния проект, от една страна е привлекателна, а от друга страна е уязвима за атаки с потенциален голям ефект - от разрушително въздействие на миграцията, през тероризма и кибер заплахите, размирици в мега полис или голям град, до междудържавен конфликт.

Настоящата динамика на международната сцена поставя предизвикателства пред европейската и световната сигурност. При тези условия сегашното управляващо мнозинство издигна отбраната в приоритет и работи целенасочено за решаване на неотложните предизвикателства пред Върховете сили на Република България. Почти напълно са реализирани залегналите *в Програмата за управление на правителството*¹⁷ два приоритета в отбранителната политика, седем цели и свързаните четиридесет и една мерки за тяхното изпълнение.

От годините на моята командирска практика винаги подреждам приоритетите си в отбраната по реда: първо хората, модернизацията и интеграцията. Ще го следвам и сега.

Когато се говори за хората в отбраната трябва да бъде отдадено дължимото уважение и благодарност на всички онези мъже и жени в униформа, които служат във върховете сили – от началника на отбраната до войника в бойното формирание, за това, че те добросъвестно в условията на невинаги добро ресурсно осигуряване изпълняват своите воински задължения. Примери може да бъдат дадени с участието в операции и мисии зад граница – в Афганистан, в Косово и на други места, откъдето се получават непрекъснато изключително високи оценки за работата на българските военнослужещи. Военнослужещи почти ежедневно се включват и помагат на хората при природни бедствия, пожари, сняг в много сложните зимни условия, при наводнения и най-скорошния пример е с пандемията от COVID-19.”

Законодателни мерки за преодоляване на некомплекта личен състав са сред най-сериозните предизвикателства. Основно място в законодателната подкрепа за отбранителната политика заема грижата за хората в отбраната. Те са основния капитал в изграждане на способностите. Приоритет е повишаване на мотивацията на военнослужещите, поддържане на висок боен дух и попълване на Върховете сили с личен състав.

Към 31.12.2019 г. длъжностите за военнослужещи в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия са били комплектувани на 79.27% от щатния състав (80 %¹⁸). Недостигът на военнослужещи е както следва: офицери около 19 % (19%); офицерски кандидати около 10 % (17 %); сержанти (старшини) около 9 % (9%); войници (матроси) около 29 % (27%).¹⁹ Сравнението с предходната година показва, че се е запазил процентът на некомплект за офицери и старшини, намалява за офицерски кандидати и нараства за войниците.

Подобряване на заплащането на военнослужещите продължи да бъде обект на специално внимание. Законодателна подкрепа в тази област се осъществява чрез закона за държавния бюджет. Много важно е в бюджета да има заделени средства за увеличаване на възнагражденията на личния състав и за назначаването на нови военнослужещи на незаетите места. Чрез бюджета бяха осигурени средства и бяха повишени възнагражденията

¹⁷Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г. , https://www.government.bg/files/common/GovPr_2017-2021.pdf

¹⁸ В скоби са съответните данни в края на 2018 г. (б.а.)

¹⁹ Проект на Доклад за състоянието на отбраната и Върховете сили за 2019 г. (Приет с Решение на Министерски съвет 258 от 15.04.2020 г.)

на военнослужещите с по десет процента в три последователни години в мандата на това управление. Още по важно е в следващите години тези средства да се запазват и дори да се увеличават. Политическата воля на управляващото мнозинство е да се промени перспективата пред развитието на Въоръжените сили в положителна посока, като в центъра се поставят военнослужещите и служителите в министерството на отбраната и Българската армия. Работа на командирите след това е да изучат спецификата на общините и пазара на труда, да достигнат до подходящите млади хора и да се повиши техният интерес за служба.

Равносметката на Комисията по отбрана показва, че бяха взети важни решения и законодателните мерки за преодоляване на некомплекта личен състав.

Приетите бяха няколко закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили. През 2017 г. с направено изменение са осигурени равни възможности на мъжете и жените военнослужещи да ползват родителския отпуск. Впоследствие с нова алинея в чл. 136 на Закона беше въведено изискване за изслушване от Комисията по отбрана на офицерите, удостоени с висши офицерски звания. Приети бяха изменения в Закона за отбраната и въоръжените сили, с които се въведе нова схема за заплащане на военския труд. Промяната дава възможност за справедливо оценяване на труда на отделните категории военнослужещи. С друг закон за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили бяха приети допълнителни мерки, които да допринесат за попълване на некомплекта военнослужещи във Въоръжените сили. Бяха въведени два типа мерки. Първият тип мерки е за „разширяване базата на входа“ и увеличаване възможностите за набиране на военнослужещи, които отговарят на условията, могат и искат да служат във въоръжените сили – да го направят. Регламентирана е възрастта за приемане на военна служба на 40 години за всички категории военнослужещи. Най-значително – с 12 години - е завишението за войниците, където е и най-същественният недостиг. При един гъвкав подход на Министерството на отбраната и при сегашната обстановка би могло да се увеличи броя на кандидатите, а и да се намали натискът върху социалната система от нарасналата безработица от COVID-19. Втората група мерки са за задържане на хората на изхода от система и включват увеличаване с три години на пределната възраст за военнослужещите, които не са упражнили правото си на пенсия, а за длъжностите, за които се изисква хабилитация и не са упражнили правото си на пенсия - с пет години. Има и възможност за увеличаване на пределната възраст до три години на военнослужещите, упражнили право на пенсия, които са нужни на въоръжените сили.

Не бива да се забравя, че военнослужещите могат да разчитат на медицинско осигуряване за тях и техните семейства, детски градини, помощ за семействата при преместване, пенсиониране при условията на първа категория труд по Кодекса за социално осигуряване. В Кодекса за социално осигуряване беше прието и едно на пръв поглед не много съществено изменение и допълнение, по предложение на народни представители от всички парламентарни групи. Беше добавен текст, с който родителите на военнослужещи, загинали при или по повод на изпълнение на военна служба в операции или мисии извън територията на страната имат право на наследствени пенсии.

Със законодателните промени и предприетите комплексни мерки беше спряна тенденцията за отлив на кадрови военнослужещи от Въоръжените сили. В никакъв случай не бих казал, че всичко е перфектно в социалния пакет. Има какво да се усъвършенства. Очакват се предложения от Стратегическия преглед в рамките на бъдещата Програма 2032.

Част от така наречения „социален пакет“ за мотивация са и възможностите за предвидимо и стабилно кариерно развитие, за преминаване през длъжности у нас и в чужбина, за образование, за професионално усъвършенстване и реализация. Сериозни стъпки бяха предприети в законодателна подкрепа за развитие на военното образование. През 2018 г. бяха приети три решения на Народното събрание относно Военна академия „Г. С. Раковски“, Националия военен университет „Васил Левски“ и Висшето военноморско

училище „Никола Йонков Вапцаров“. Тези решения са основополагащи актове с много важно значение за съответните висши военни учебни заведения. Промените отговориха на новите изисквания, произтичащи от значителното развитие през последните петнадесет години на дейността на военно-образователните институции, както в национален, така и в международен аспект. Разкрити са нови специалности по акредитирани професионални направления. Повишен е интересът към преподаваните образователни услуги и е увеличен броят на желаещи да се обучават във военно-образователните институции. Извършени са промени и в нормативната уредба и по-специално в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, регламентиращи дейността на Висшите военни учебни заведения.

През 2019 г. беше прието решение на Народното събрание, с което беше открито отново Висшето военновъздушно училище „Георги Бенковски. То ще обучава висококвалифицирани авиационни специалисти, за да отговори на новите на повишените изисквания към обучението на кадри за българските ВВС, в регионален и в международен план. Това е особено важно сега, когато предстои нов тип боен самолет да бъде приет на въоръжение във Военновъздушните сили.

Модернизацията на въоръжените сили има пряко отношение към личния състав и връзка с интеграцията. През 2019 г. беше извършен технологичен пробив в **модернизацията** с придобиването на осем бойни самолета F-16, блок 70/72. С изразената политическа воля и с приемането на Национален план за повишаване на разходите за отбрана на 2% от brutния вътрешен продукт до 2024 г.²⁰, стана възможно модернизацията да включи и трите вида въоръжени сили (Военновъздушните сили, Военноморските сили и Сухопътни войски, б.а.). Това е добро и политически мъдро решение, което дава възможност на трите стълба на националната ни отбрана да се модернизират и развият синхронизирано.

Известно е, че по отношение на трите “големи” модернизационни проекта за армията Народното събрание има правомощията и отговорността да ги утвърди, както и да упражнява наблюдение и контрол за прозрачността и ефикасността на тяхната реализация. В тази връзка, трябва да отбележа, че имаше и Временната комисия²¹, която беше сформирана за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.

И трите големи модернизационни проекта бяха приети с решения на Народното събрание, в съответствие с чл. 16, ал. 7а от Закона за отбраната и въоръжените сили²². От Народното събрание бяха ратифицирани със закон международните договори за закупуване от САЩ на “Самолети F-16 Block 70 и свързаната с тях поддръжка”²³ и Рамковото споразумение между Министерството на икономиката на Република България и Lockheed Martin Global INC относно програма за индустриално сътрудничество F-16 блок 70. Тези закони бяха повторно приети на 26 юли 2019 г. след вето на президента.

²⁰ Национален план за повишаване на разходите за отбрана на 2% от brutния вътрешен продукт на Република България до 2024 г.

²¹ Сформирана с Решение на Народното събрание от 28.06.2017 г. (ДВ, бр. 53 от 04.07.2017 г.)

²² Чл. 16. Народното събрание: 1. 7а. (нова - ДВ, бр. 16 от 2010 г., в сила от 26.02.2010 г.) приема с решение програма и/или проекти за инвестиционни разходи за придобиване и/или модернизация на въоръжение, техника и оборудване за нуждите на въоръжените сили, когато стойността на всеки от проектите надвишава 100 млн. лв., по предложение на Министерския съвет;

²³ Законопроект за ратифициране на международен договор (LOA) BU-D-SAB „Самолети F-16 Block 70 и свързана с тях поддръжка“ (F-16 Block 70 aircraft and associated support), международен договор (LOA) BU-D-AAA „Боеприпаси в подкрепа на F-16“ (Munitions in support of the F-16), международен договор (LOA) BUP-AAD „Sidewinder AIM 9X Блок II ракети, свързани материали и услуги“ (Sidewinder AIM 9X Block II Missiles, associated material and services) и международен договор (LOA) BU-P-LAR „Многофункционална система за разпределение на информация –Съвместна тактическа радиосистема (MIDS JTRS) и свързана с нея поддръжка и оборудване“ (Multifunctional Information Distribution System Joint Tactical Radio System (MIDS JTRS) and related support and equipment).

Освен тези договори със закони бяха ратифицирани и други „по-малки“ договори, като, договорът с Нидерландия на кораби - минни ловци; международният договор за лицензи и техническа поддръжка на системата за конструктивни симулации JCATS²⁴ и обучение за усвояване на новото оборудване; както и на международен договор за доставка на оборудване, софтуерни актуализации, услуги и обучение за поддръжка на Комплектомобилна производствена линия за метални конструкции със САЩ.

Когато говорим за *интеграцията*, следва да се има предвид, се осъществява на две нива - със съюзници и партньори и вътре в страната между институциите. Съвременната позиция на страната ни в международните отношения предполага и съвременни принципи на формиране и осъществяване на политиката за сигурност, между които всеобхватен подход към сигурността, с прилагането на всички инструменти на държавната мощ – дипломатия, разузнаване, икономика и въоръжени сили, неделимост на сигурността и ефективно управление на ресурсите, необходими за нейното успешно осъществяване.

Мястото и ролята на Въоръжените сили в процеса на изграждане на доверие и сътрудничество между институциите имащи отношение към националната сигурност на страната е основно и неоспоримо. Въоръжените сили изграждат ядрото на националната сигурност, осигурявайки уникален принос. Те ни дават възможност да използваме сила, когато са изчерпани всички останали средства за защита на жизненоважните национални интереси. Освен това, с наличните способности, по така наречената „мисия трета“ „Принос към националната сигурност в мирно време“, формирания от въоръжените сили поддържат готовност за участие в различни дейности на територията на цялата страна. Българските въоръжени сили, които по закон имат подпомагаща роля, разполагат с разнообразни способности за принос към националната сигурност в мирно време и са в готовност при необходимост да подпомагат усилията на другите държавни институции и местните власти за овладяване на криза и преодоляване на последствията. Със законодателни промени стана възможно, когато се наложи Въоръжените сили да се включат в охрана на държавната граница, овладяване на миграцията и противодействие на терористични заплахи. Най-пресен е примерът с пандемията от COVID-19. Благодарение работата на Правителството, мерките започнаха навреме, бяха всеобхватни, балансиращи и включиха здравни, социални и икономически аспекти. На ранен етап Народното събрание обяви извънредно положение и гласува допълнително кризисно законодателство. Извършена беше подготовка и повишаване на готовността на Въоръжените сили за оказване на подкрепа на органите на МВР за защита на държавната граница и подпомагане на населението при кризи, бедствия и аварии при необходимост. Разработени бяха съответните планове, така че при решение на Министерски съвет въоръжените сили да изпълнят поставени задачи. Още от първите дни Военномедицинска академия се включи в борбата срещу COVID-19 с медицинска експертиза и материална база. Бяха развърнати и военно-полеви болници.

В международен план страната ни се запази като остров на стабилност и се ползва с доверие сред международните ни съюзници и партньори, благодарение на провежданата сериозна, стабилна, балансирана, европейски ориентирана политика.

Законодателната подкрепа на интеграцията в международен план се материализира чрез ратификация на международни договори, споразумения и меморандуми, осигуряващи важни аспекти на сътрудничеството и взаимодействието в отбраната в съюзен формат в НАТО и ЕС и с отделни държави. Ратифицирани бяха със закон общо 15 договора (Виж таблица, приложение 1). Показателно за отношението към въпросите на отбраната и в частност към процесите на интеграция е приемането с голямо мнозинство на повечето

²⁴ Joint Conflict & Tactical Simulation

ратификационни закони, като в много от случаите гласуването на първо и второ четене се извърши в едно пленарно заседание.

Специално внимание бих искал да отделя на ратифицирането на протокола към Северноатлантическия договор относно присъединяването на Република Северна Македония. Протоколът представлява допълнение към Северноатлантическия договор за присъединяването на Република Северна Македония към НАТО, което е много важна крачка към установяването на трайна сигурност и просперитет в региона.

Със закони, разглеждани в Комисията по отбрана, бяха ратифицирани договори и споразумения за по-нататъшно интегриране на Въоръжените сили в ЕС и НАТО и повишаване на оперативната съвместимост със съюзниците. Времето не позволява да бъдат изброени всички, но такъв пример е законът за ратифициране на Меморандум за разбирателство за подготовка на авиация за специални операции. Споменавам не случайно специалните операции, защото с друг закон, но за изменение и допълнение в Закона за отбраната и въоръжените сили, беше предвидено създаване на Съвместно командване за специални операции. Формирането на това командване подобрява съвместимостта с НАТО, както и използване на силите за специални операции за мирновременни задачи в отговор на съвременните рискове и заплахи за националната сигурност на страната.

Беше извършена актуализация и усъвършенстване на Стратегията за национална сигурност е в съответствие с променената среда на сигурност на република България. Стратегията очертава по-широко разбиране за националната сигурност, като посочва националните интереси, необходимите условия и предпоставки за тяхното реализиране чрез неутрализиране на рисковете и заплахите за страната и нейните граждани. Разделът по отбранителната политика също е актуализиран. Посочени са основни предизвикателства в отбраната и подходи за тяхното преодоляване. Предвидено е поетапно увеличаване на бюджета за отбрана до 2% от БВП на страната. Заложено е реализиране на инвестиционните проекти за придобиване на нови основни бойни платформи и цялостна модернизация на въоръжените сили. Подчертано е значението на създаване на система за прозрачен, ясен подбор и кариерно развитие на военнослужещите и цивилните служители, която да включва и ефективен пакет от мерки за мотивация. Като основен приоритет е определено и изпълнението на приетите от България цели за способностите на НАТО за колективна отбрана и изграждане на отбранителни способности на Европейския съюз. Актуализираната стратегия ще даде възможност за подобряване на механизма за планиране и изпълнение на политиките за национална сигурност, включително чрез по-ефективно използване на потенциала от членството на България в НАТО и в Европейския съюз.

В заключение

Светът не стана по-спокойно място нито след края на “студената война”, а още по малко в последните години. Случващото се в средата на сигурност потвърждава необходимостта да укрепваме мощта на държавата: военна, политическа, икономическа, гражданска и информационна в името на стабилност, на сигурност, на здрава нация. Коронавирусът също подейства като мултипликатор на предизвикателствата пред сигурността. Не случайно генералният секретар на НАТО Столтенберг предупреди, че не трябва да допускаме здравната криза да прерасне в криза на сигурността. Уроците от кризата следва да бъдат четени внимателно и може да се помисли за механизъм за оказване на колективна подкрепа при епидемии и пандемии.

В икономиката усилията на правителството за икономическа стабилност, инвестиции и развитие на производството дават резултат и се надявам успешно да преминаем и през предизвикателствата след кризата с COVID-19.

Във външнополитически план с разумна балансирана външна политика и стабилност България е търсен и уважаван съюзник и партньор.

По отношение на гражданската и информационната среда във вътрешен план е необходимо спокойствие, сигурност, стабилност и доверие в институциите, добър тон в политическия диалог, гравитност и търсене на общи позиции, обединени около националния интерес. Налага се по-нататъшно развитие на способности за ефективни стратегически комуникации което ще помогне и в случай на хибридно въздействие, особено в условията на криза.

Във военната област модернизацията на Въоръжените сили следва да върви паралелно с комплекс от мерки за подобряване окомплектоването с личен състав и подготовката. Проектите за обновяване въоръжението на Българската армия може и трябва да допринесат за продължаващата модернизация на страната ни. Провежданият Стратегически преглед на системата за защита на националната сигурност и Стратегически преглед на отбраната следва ясно да покаже какви отбранителни способности трябва да има България, да продължи модернизацията и укрепване на отбраната. В резултат от Стратегически преглед се очаква нова „Програма за развитието на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2032“ (Програма 2032), последвана от нов План за развитие на Въоръжените сили и Инвестиционен план-програма. Народното събрание в рамките на своите правомощия и отговорности ще трябва да се произнесе по общата численост на Въоръжените сили и да приеме Програмата. Ще е много полезно да бъде постигнат консенсус, защото това ще даде стабилност по основните приоритети на отбранителната политика в средно и дългосрочен план.

Приложение 1

№ по ред	Проект на Закон/Решение	Внесен от/на	Значение за отбранителната политика
Законодателни мерки за преодоляване на некомплекта личен състав			
1.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, № 702-01-3	Министерски съвет / 12.06.2017 г.	Равни възможности на мъжете и жените военнослужещи да ползват родителския отпуск. Синхронизиране на националното право с Директива 2010/18/ЕС.
2.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ), № 754-01-30	Константин Попов и група народни представители/ 22.06.2017 г.	С нова алинея в чл. 136 се въвежда представяне в Комисията по отбрана на офицерите, удостоени с висши офицерски звания.
3.	Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване № 854-01-12,	Народните представители К. Нинова, Ц. Цветанов, П. Витанов, Т. Ерменков, К. Попов, Ж. Бойчев и С. Панчев / 22.02.2018 г.	Родителите на военнослужещи, загинали при или по повод на изпълнение на военна служба в операции или мисии извън територията на страната получават право на наследствени пенсии.
4.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, № 802-01-48	Министерски съвет / 29.10.2018 г.	Промяна в заплащането на военнослужещите. Основното им месечно възнаграждение се определя в зависимост от заеманата длъжност и присвоеното им военно звание. Диференциране на заплащането и справедливо оценяване на труда на отделните категории военнослужещи.
5.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, № 002-01-9	Министерски съвет / 03.02.2020.	Увеличава се с три години на пределната възраст за военна служба за военнослужещите, които не са упражнили правото си на пенсия, а за длъжностите, за които се изисква хабилитация и военнослужещите не са упражнили правото си на пенсия – с пет години. Създава се на законова възможност за увеличаване на пределната възраст до три години на военнослужещите, упражнили

			<p>право на пенсия, които са нужни на въоръжените сили.</p> <p>Регламентира се възрастта за приемане на военна служба на 40 години за всички категории военнослужещи.</p> <p>Въвежда се срок за престояване на длъжност за военнослужещите с висши офицерски звания и с военно звание „полковник“ („капитан I ранг“), които са заемали длъжност повече от 4 години и откажат да бъдат преназначени на предложена им равна или по-висока длъжност за срок една година.</p>
Законодателна подкрепа за развитие на военното образование			
1.	<p>Проект на решение на Народното събрание за изменение на Решение за привеждане на акта за създаване на Военна академия „Георги Стойков Раковски“ в съответствие със Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и Закона за висшето образование, N 802-03-02.</p>	<p>Министерски съвет / 23.03.2018 г</p>	<p>Решенията са основополагащи актове с много важно значение за съответните висши военни учебни заведения. Промените отразяват значителното развитие на дейността на военно-образователните институции в национален и в международен аспект. Разкрити са нови специалности по акредитирани професионални направления.</p>
2.	<p>Проект на решение на Народното събрание за изменение на Решение за привеждане на акта за създаване на Висшето военноморско училище „Никола Йонков Вапцаров“ в съответствие със Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и Закона за висшето образование, N 802-03-3</p>	<p>Министерски съвет / 26.03.2018 г.</p>	<p>Повишен е интересът към образователните услуги и е увеличен броят на желаещи да се обучават във военно-образователните институции. Извършени са промени и в нормативната уредба, регламентиращи дейността на Висшите военни учебни заведения.</p>
3.	<p>Проект на решение на Народното събрание за изменение на Решение за преобразуване на Висшето военно общовойсково училище „Васил Левски“, Висшето военно училище за артилерия и противовъздушна отбрана „Панайот Волов“ и Висшето военновъздушно училище</p>	<p>Министерски съвет / 26.03.2018 г.</p>	

	„Георги Бенковски" в Национален военен университет „Васил Левски", N 802-03-4		
4.	Проект за Решение на Народното събрание за откриване на висше военно училище с наименование „Висше военновъздушно училище „Георги Бенковски", № 902-03-7	Министерски съвет / 10.04.2019 г.	Откриването на самостоятелно висше военновъздушно училище ще отговори на изискванията за усвояване на нови системи въоръжение и бойна техника и за получаване на качествено авиационно образование. Пилотите ще получават сертификат и за гражданската авиация и ще се извършва обучение за гражданската авиация у нас и за чужди потребители. Ще се преодолее разделението на висшето авиационно образование и професионалното обучение.
Законодателна подкрепа за модернизацията			
1.	Решение на Народното събрание за сформирание на Временна комисия за проучване изпълнението на процедурата по избор на нов тип боен самолет.	28.06.2017 г. (ДВ, бр. 53 от 04.07.2017 г.)	
2.	Решение на Народното събрание за приемане на Проект на инвестиционен разход „Придобиване на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригада" и на Актуализиран проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет", № 802-03-8	Министерски съвет / 21.05.2018 г.	Поддържане на модерни и боеспособни Въоръжени сили, които следва да са адекватни на новите предизвикателства и да са в съответствие с процеса на отбранително планиране на НАТО и процеса на развитие на отбранителните способности в Европейския съюз.
3.	Решение на Народното събрание за приемане на Актуализиран проект за инвестиционен разход „Придобиване на многофункционален модулен патрулен кораб за ВМС“, № 802-03-9	Министерски съвет / 02.07.2018 г.	Преодоляване на съществуващия дефицит от способности и постигане на необходимата оперативна съвместимост на Българските Военноморски сили със страните-членки на НАТО и ЕС. Ще осигури в по-голяма степен изпълнението на поставените пред Военноморските сили задачи.

4.	<p>Законопроект за ратифициране на международен договор (LOA) BU-D-SAB „Самолети F-16 Block 70 и свързана с тях поддръжка“ (F-16 Block 70 aircraft and associated support), международен договор (LOA) BU-D-AAA „Боеприпаси в подкрепа на F-16“ (Munitions in support of the F-16), международен договор (LOA) BUP-AAD „Sidewinder AIM 9X Блок II ракети, свързани материали и услуги“ (Sidewinder AIM 9X Block II Missiles, associated material and services) и международен договор (LOA) BU-P-LAR „Многофункционална система за разпределение на информация –Съвместна тактическа радиосистема (MIDS JTRS) и свързана с нея поддръжка и оборудване“ (Multifunctional Information Distribution System Joint Tactical Radio System (MIDS JTRS) and related support and equipment), № 902-02-19</p>	<p>Министерски съвет / 15.07.2019 г.</p>	<p>Повторно приет на 26 юли 2019 г. след вето на президента</p>
5.	<p>Законопроект за ратифициране на Международен договор за покупка и доставка на минен ловец „Мааслуис“, клас „Трипарти“, с бордови № M856, и минен ловец „Хелевутслайс“, клас „Трипарти“, с бордови № M859, № 902-02-30</p>	<p>Министерски съвет / 22.11.2019 г.</p>	
6.	<p>Законопроект за ратифициране на международен договор (LOA) BU-B-UCB, „Материали, доставка на оборудване, софтуерни актуализации, услуги и обучение за поддръжка на Комплектомобилна производствена линия за метални конструкции (Ultimate Building Machine – UBM)", № 902-02-31</p>	<p>Министерски съвет / 06.12.2019 г.</p>	

Законодателна подкрепа на интеграцията			
1.	Законопроект за ратифициране на Споразумението между Република България и Върховното Главно Командване на Обединените Въръжени Сили в Европа и Щаба на Върховния съюзен главнокомандващ по трансформацията за допълнение към Парижкия протокол, № 702-02-5.	Министерски съвет / 26.06.2017 г.	Регламентира се статусът на всички щабове и структури на НАТО на територията на Република България и се детайлизира и разширява статусът на съответната структура, личния състав и придружаващите членове на семейства в сравнение с тъй наречения Парижки протокол за статута на международните военни щабове, създадени в съответствие със Северноатлантическия договор
2.	Законопроект за ратифициране на Техническото споразумение относно Центъра за координация на придвижването „Европа“, № 702-02-7	Министерски съвет / 29.06.2017 г.	Създава се Център за координация на придвижването „Европа“, предназначен да координира и да подобри използването на способностите за въздушен и наземен транспорт и за дозареждане във въздуха.
3.	Законопроект за ратифициране на Меморандум за разбирателство относно създаването, дейността, окомплектоването с личен състав, финансирането, административното ръководство и поддръжката на Щаба на Многонационална дивизия "Югоизток" (HQ MND-SE)., № 702-02-9	Министерски съвет / 17/08/2017 г.	Щабът на Многонационална дивизия „Югоизток" (HQ MND-SE) е активиран от Северноатлантическия съвет (НАС) на 1 декември 2015 г. като военна структура на НАТО под оперативното командване на Върховния командващ на съюзните сили на НАТО в Европа (SACEUR). Рамкова държава на щаба е страната домакин - Румъния.
4.	Законопроект за ратифициране на Техническото споразумение между правителството на Република България и Върховното главно командване на Обединените въръжени сили на НАТО в Европа (SHAPE) относно осигуряването на поддръжка от страната-домакин на дейности на съюзнически сили в контекста на Съвместните сили с много висока степен на готовност (VJTF), № 702-02-10	Министерски съвет / 16.10.2017 г.	Описва концепция за поддръжка от страната-домакин (ПСД), по която ще се осигуряват на Силите с много висока степен на готовност (VJTF) или техни елементи при преминаване и/или развърщане на територията на страната.

5.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили , № 702-01-42	Министерски съвет / 31.10.2017 г.	Регламентирана хипотезата на установяване в Република България на постоянна структура на НАТО, каквито вече съществуват у нас, за да се приложат международните договори в сила за Република България относно разполагане на структури на НАТО и страната да изпълнява точно задълженията си по тях.
6.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на Конвенцията по касетъчните боеприпаси и Конвенцията за забрана на използването, складирането, производството и трансфера на противопехотни мини и за тяхното унищожаване, № 702-01-50	Министерски съвет / 27.11.2017 г.	Усъвършенства се нормативната уредба, регламентираща дейността по разпореждането с отпадъчните продукти (взривни вещества и метали) и опаковките, получени при унищожаването на касетъчните боеприпаси на Въоръжените сили извън територията на страната.
7.	Законопроект за ратифициране на Техническо споразумение относно взаимна поддръжка чрез обмен на услуги в областта на въздушния транспорт и дейности на военновъздушните сили /ATARES/ и на Техническо споразумение относно взаимна поддръжка чрез обмен на услуги в областта на транспорта по повърхността за осигуряване на дейности на въоръжените сили /SEOS/ - 802-02-3	Министерски съвет / 16.01.2018 г.	Въз основа на двете споразумения се осъществява международно сътрудничество за обмен на услуги в областта на въздушния транспорт както и обмен на услуги в областта на сухоземния, речен и морски транспорт, наречен в Споразумението „транспорт по повърхността“.
8.	Законопроект за ратифициране на протокол към Северноатлантическия договор относно присъединяването на Република Северна Македония, № 902-02-5,	Министерски съвет / 14.02.2019 г.	Протоколът представлява допълнение към Северноатлантическия договор за присъединяването на Република Северна Македония.
10.	Законопроект за ратифициране на Конвенцията за Международната хидрографска организация № 802-02-6	Министерски съвет / 16.02.2018 г.	Регламентира сътрудничеството с Международната хидрографска организация, водеща международна институция в сферата на хидрографията, картографията и безопасността на море, което е от важно значение за безопасността на плаванията.

11	Законопроект за ратифициране на Програмно споразумение № В 1381 относно многонационалното модулно медицинско формирване (МЗУ), № 802-02-15	Министерски съвет / 07.06.2018 г.	В съответствие с инициативата на ЕС „Обединяване и споделяне“ има за цел да улесни стандартизацията и оперативната съвместимост в сферата на медицинското сътрудничество.
12.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили, № 802-01-51	Министерски съвет / 05.11.2018 г.	Създава се бърз и лесен механизъм за уреждане пребиваването на чуждестранните военнослужещи от НАТО, цивилния и техните зависими лица, работещи в структури на Алианса на територията на Република България.
13.	Законопроект за изменение и допълнение Закона за изпълнение на Конвенцията по касетъчните боеприпаси и Конвенцията за забраната на използването, складирането, производството и трансфера на противопехотни мини и за тяхното унищожаване, № 954-01-79	Група народни представители / 12.11.2019 г.	Усъвършенства се нормативната уредба, регламентираща издаването на разрешения за унищожаване и транспортирането на територията на България на касетъчните боеприпаси и противопехотни мини.
14.	Законопроект за ратифициране на Меморандума за разбирателство относно създаването на Многонационална програма за подготовка на авиация за специални операции (МППАЦО), № 902-02-2	Министерски съвет / 14.01.2019 г.	Утвърждава участие на страната в създаването на Общата многонационална програма за подготовка на авиация за специални операции.
15.	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България № № 902-01-16	Министерски съвет / 03.04.2019 г.	Създава се на Съвместно командване за специални операции, с което се подобрява съвместимостта с НАТО, както и използване на силите за специални операции за мирновременни задачи в отговор на съвременните рискове и заплахи за националната сигурност.

Законови, подзаконовни актове и други оригинални документи,

Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., последно изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015г.

Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, Обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., последно изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 42 от 28.05.2019 г., в сила от 28.05.2019г.

Закон за резерва на въоръжените сили на Република България, Обн., ДВ, бр. 20 от 9.03.2012 г., последно изм. и доп., бр. 103 от 27.12.2016 г., в сила от 27.12.2016 г.

Закон за военното разузнаване, в сила от 01.11.2015 г.Обн. ДВ. бр.88от 13.11.2015г.

Закон за военната полиция, в сила от 24.06.2011 г.Обн. ДВ. бр.48 от 24.06.2011г.

Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност. В сила от 01.11.2015 г. Обн. ДВ. бр. 61 от 11 Август 2015 г.

Закон за защита при бедствия, Обн. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006г.,

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.

Решение на Министерски съвет № 26 от 18.01.2019 година За провеждане на стратегически преглед на системата за защита на националната сигурност и на стратегически преглед на отбраната

Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2020 и за определяне числеността на въоръжените сили, приета с Решение на Народното събрание от 25.11.2015 г., публикувано в Държавен вестник, бр.93, от дата 1.12.2015 г.

Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г., https://www.government.bg/files/common/GovPr_2017-2021.pdf

Проект на Доклад за състоянието на отбраната и Въоръжените сили за 2019 г. (Приет с Решение на Министерски съвет 258 от 15.04.2020 г.)

План за развитие на въоръжените сили на Република България до 2020 г., приет с Постановление на Министерски съвет № 382 от 30.12.2015 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

"The Great Puzzle: Who will Pick Up the Pieces?" the Munich Security Report 2019,

https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2019.pdf

„Westlessness“, Munich Security Report 2020,

https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

МИСЛИ ВОЙНАТА И АРМИЯТА

Илия Налбантов¹

Резюме

В синтез се представят проблемите на стратегическия мениджмънт при осъществяването на отбранителната политика на България. Разглеждат се въпроси по планирането на отбраната и начините за осъществяване на политиките за превъоръжаване в контекста на развитието на съвременните възгледи за воденето на военни действия и войната.

Ключови думи: отбрана; отбранителна политика; стратегически мениджмънт; война; превъоръжаване; управление на войските; управление на оръжията.

THINK OF WAR AND ARMED FORCES

Iliya Nalbantov, George C. Marshall club – Bulgaria ²

Abstract

A synthesis that presents the problems of strategic management in Bulgaria's defense policy. It discusses defense planning topics and how to implement rearmament policies in the context of developing modern perceptions of warfare and war.

Keywords: Defense; Defense Policy; Strategic Management; War; Rearmament; Military management.

„Точно както ядрените оръжия по принцип нямат никакво отношение към преследването на традиционните военни цели, като например „победата“, така и конвенционалните военни сили се характеризират в наши дни с ерозия на политическата полезност“³.

Тази мисъл на Гуин Дайър в книгата му „Войната“ (Дайър, 2005) вероятно черпи своите основания не само от резултатите като политически процес на военното противопоставяне през 20 век, а и от дефинираната от Умберто Еко характеристика на съвременната война като „паралелна интелективна“⁴ система“. (Еко,1999) Във военното противоборство стоящите една срещу друга страни нямат ясно очертана фронтова линия, около която да се развиват действията. По тази причина те са принудени да разполагат силите си в пространствата на всяка една от тях. А тези пространства вече имат повече от три измерения.

¹ Авторът е президент на Асоциация „Джордж С. Маршал клуб– България“. The author is the president of the “George C. Marshall club – Bulgaria” Association.

² The author is the president of the “George C. Marshall club – Bulgaria” Association.

³ Дайър, Гуин. Войната – смъртоносната игра на човечеството. София, 2005, с. 420. [Dayar, 2005]

⁴ Еко, Умберто. Пет морални есета. София, 1999, с. 17. [Eco, 1999]

Извлечените от анализите на опита и резултатите от войните през 20 и началото на 21 век теоретични постановки поставят пред политическите елити на обществата фундаменталния въпрос каква да бъде организацията на системата за защита от въздействието на трудно разпознаваем и в повечето случаи непредвидим противник? Противник, чиято основна цел вече не е да завладява територии, а да подчинява икономическата и финансовата система на модерната държава за постигане на своите преди всичко икономически цели. Продължаващите военни конфликти през второто десетилетие на 21 век са само потвърждение на тази констатация.

Въпросът каква система за военна защита или за отбрана е необходима на българското общество почти не съществува като обект на задълбочена системна дискусия. Една от основните причини за това отсъствие вероятно се поражда от отказа да се даде определителен (самоопределителен) отговор на същностните въпроси - за каква война се готви българското общество и за какво е готов или ще е готов да воюва българинът?

Простотата на тези въпроси разколебава решителността на онази част от политическия елит, която, по силата на обстоятелствата трябва да взема решения. Колебанието е породено и от текущата политическа практика, свързана с получаването на необходимия електорален процент на поредните избори. Практика, основана на моментните нагласи, които се моделират в общественото пространство по най-различни начини, negliжирайки принципа на устойчивост на респекта към държавността.

В резултат на това колебание се освобождава пространство за манипулативно управление на свързаните с отбраната обществени ресурси. Резултатът - полуразпад на системата за защита както от гледната точка на военна организираност, така също и от гледната точка на технологична адекватност. Тази практика при управлението на ресурсите за отбрана се „обосновава“ и с възприятия за войната, трайно установени и подплатени с исторически факти от военната ни история.

В този процес на обосноваване се смесват множество интереси, които търсят и намират относително лесна аргументация чрез съмнителната смесица от архаични, в повечето случаи фрагментарни възприятия, представени с модерната фразеология за войната. Вероятно чрез този колаж от същност и фразеология се намират основания, за да се моделира икономическа и финансова политика за отказ от системно технологично развитие на способностите на въоръжените сили и адекватна проактивност и ефикасност на отбраната на страната.

Отказът от търсене на отговори на въпросите какво да бъде технологичното качество на придобиваните отбранителни продукти и с какво те ще допринесат за икономическото развитие на обществото се запълва с темата за състоянието на армията и атрактивните от медийна гледна точка бъдещи проекти за нейната модернизация.

И все пак - за каква война се готви българското общество?

Няма да намерим пряк отговор на този въпрос в ръководните документи, организиращи системата за сигурност и отбрана. Причината не е в това, че тези документи не са качествени или пък са изостанали във времето. Напротив, те се актуализират и представят коректно посоката, в която следва да се развива вече структурираната система за сигурност и отбрана. Коренът на проблема може да се търси именно в конфликтната точка между интересите, свързани с текущата практика при управлението на отбранителните ресурси, и действителните потребности на отбранителната система на обществото.

За съжаление след изпълнението на „План 2004⁵“ в политическите дебати⁶ по повод на стратегическите прегледи на отбраната и въоръжените сили също не се предложи на

⁵ Постановление № 200 от 1999 г. на Министерския съвет.

⁶ През 1999 - 2001 г. Министерството на отбраната организира серия от кръгли маси, свързани с разработването на „План 2004“. Основните резултати от тези дебати бяха публикувани в сборник от статии,

българското общество актуален и приет с необходимото обществено съгласие отговори на тези въпроси. В хода на дебатите се избягваше „опасността“ различните гледни точки да се обединят около общото изискване за рационалност, което е присъщо за всеки политически акт. А „войната е не просто политически акт, но е и реален политически инструмент, продължение на политическия пазарлък, осъществен със същата цел, но с други средства“⁷.

По този начин се измести и фокусът на усилията за трансформацията на отбранителната ни система, които продължиха да бъдат ангажирани приоритетно с политическата търговия за освобождаване от отбранителни ресурси. Практика, наложена след приемането на Конституцията през 1991 год., прецизно ръководена от страстта за бърза печалба на политическите „търговци“. А търговците по функция не се занимават с идеи, които нямат моментно осребряване, още по малко да се занимават със сложния процес на трансформиране на тези ресурси в качествено нови отбранителни способности на страната.

Сам по себе си този факт показва, че не сме научили от собствения си горчив исторически опит, когато военните достижения по време на войните за национално обединение и Първата световна война се пропиляват заради частно егоистичните цели на отделни личности и определена прослойка от българската политическа класа, изповядваща ценностите на бързото забогатяване, а не на държавничеството. Явно този феномен дълбоко е вкоренен в политическата ни култура, за да продължаваме с практиката да предоставяме свобода на тези два фактора да налагат своите правила при изграждането на отбранителните способности на страната. Правила, които в крайна сметка ерозират идеята за държавност и държавничество в обществото ни. А в едно ерозирано общество се освобождават връзки, които дават свобода на други нации и новопоявили се политически и икономически актьори да се възползват от тази наша слабост за своите си цели и интереси.

Къде е „пробойната“, през която се допуска тази практика? В системата за управление на отбранителните ресурси не се прилага единен механизъм за синхронизиране на изискванията за целесъобразност, рационалност, ефективност и ефикасност. Специален анализ изисква дефинирането на субектите и начините за практически отказ за прилагане на тези изисквания. Тук само ще споменем неформалните взаимозависимости между политическата класа и икономическите оператори, обслужващи сектора сигурност, които поддържат странната смесица от западни и социнструменти за планиране. Към 2019 година в Министерството на отбраната се използват следните инструменти за планиране: програмен формат за бюджетиране за 6 годишен период, средносрочна бюджетна прогноза

където се представиха различни гледни точки. Изпълнението на „План 2004“ освободи от редовете на армията значителен офицерски състав и се създадоха предпоставки за деформиране на рационалността при формулирането на политическите решения. Ярък пример за тази опасност бе отказът от участие на много експерти с военен опит при обсъжданията на Политическата рамка на стратегическия преглед на отбраната от 2003 г., а висшето военно ръководство настоя този, по същество правителствен документ, да бъде разгледан и приет от Народното събрание. В следващите стратегически прегледи практиката за публикуване на дебатите беше отменена. Има още една малко изследвана причина. По време на дискусиите, свързани с политическата рамка на Прегледа от 2003-2004 г. (продължили само в Народното събрание повече от половин година), ясно се открие неразбирането за ролята и мястото на висшето ръководство на въоръжените сили. Произволно се смесваха архаичните представи, свързани с функцията на Генералния щаб като единна структура, която да предоставя военна експертиза на държавното ръководство, и в същото време да отговаря за прякото командване на армията. Този проблем продължава да се проявява и до ден днешен в интегрираното Министерство на отбраната, където административната субординация се смесва с отговорностите по командването на войските, в резултат на което се получава изкривяване на рационалността при осъществяването на текущите и перспективни политики, свързани с развитие на въоръжените сили. (Политическата рамка, приета с акт на Министерския съвет № 650/15.09.2003 г. и валидирана с решение на Народното събрание от 25.03.2004 г., обн., ДВ, бр. 27 от 1.04.2004 г. Народното събрание със свое решение на 21 юли 2004 г., обн., ДВ, бр. 68 от 3.08.2004 г., прие за сведение Доклада за резултатите от Стратегическия преглед на отбраната (РМС № 465/31.05.2004 г.), прие и Дългосрочна визия за развитие на войските и силите до 2015 г.)

⁷ Клаузевиц, Карл. За войната – стратегия и тактика на военните действия. С. 2009, с. 26. [Klauzevits, 2009]

за 3 год. период; единен финансов план за материално-техническо снабдяване, единен поименен списък за строителни обекти и строителни услуги и програмно управление на проекти в контролирана среда.

Действащата правно-нормативна база, формирала среда за администриране на процесите, е поставила в рамка възможността за прилагане на принципите на ефективност и ефикасност и предоставя твърде големи възможности за субективно интерпретиране на планиращия инструментариум. По този начин очакваният резултат за рационалност при осигуряването на публичното благо сигурност и отбрана се поставя в подчиненост на личностния интерес на мандатния политически оператор. Т.е. имаме дефрагментиране на резултатността, довеждаща до неспособност да се реализират дългосрочни програми за изграждане на устойчива отбранителна система на страната.

При тази дефрагментация, целенасочено или не, продължават опитите да се утвърждава в обществото ни внушението: „за какво ни е армия, за какво да харчим излишно пари, нали сме в НАТО, НАТО ще ни пази“. Именно за факторите, пасивно или активно ангажирани с дефрагментационните процеси, е много удобно да се пропуска втората част от изискването за членството - че ние сме НАТО и ние трябва да пазим първо себе си и заедно с това и другите в НАТО. В този контекст специално внимание следва да се обърне на ресурсното осигуряване на отбраната на страната.

При формирането на отбранителната политика и провеждането на националния процес по планиране на отбраната трябва ясно да бъдат определени изискванията към способностите, изградени във въоръжените сили. Необходимо е също така приоритетно да бъде поставено условието за придобиване на нови техника и въоръжение от държави и съвместно с държави, с които България членува в организациите НАТО и ЕС. Не на последно място е осигуряването на необходимите финансови ресурси при програмирането и бюджетирането.

Непоследователността при ресурсното осигуряване на отбранителна политика се вижда най-добре от отказа да се предоставят освободените при съкращаването на личния състав финансови ресурси за технологичното обновяване на способностите на армията и свързаното с него развитие на отбранителната индустрия. Най-красноречивият пример в това отношение е утвърждаването на концепцията⁸ за поддръжка на съществуващата съветска бойна техника, като в същото време не се инвестира в създаването на способности от отбранителната индустрия за нейното поддържане и модернизирание. Резултатът е пълна зависимост за доставката на резервни части за тази техника от Русия, която в този период⁹ вече беше взела курс за военно противопоставяне на НАТО. Възприетият политически подход може да се нарече „възкресяване на съветски трупове“, защото огромната част от

⁸ За тази теза е необходимо задълбочено изследване. След като беше завършен Планът за организационното изграждане на армията през 2004 г. следваше да се пристъпи към освобождаването от излишъците от техника и въоръжение и боеприпаси. Оказа се че складовете са пълни с неизползвани ресурси и не е необходимо да се заделят средства за купуването на нови, високотехнологични бойни системи. Партньорството между НАТО и Русия не беше компрометирано и се разчиташе, че ще може да се осъществи поддръжката на съветските системи с руски доставки. Предприятията от Военнопромишления комплекс не получаваха поръчки от армията, а с придобитите в периода 2000 до 2008 година западни системи, предимно транспортни и учебно-бойни летателни апарати едва ли беше възможно да се постигне технологично развитие на бойните системи. Като пример за ефективност може да се посочи изграждането на системите за комуникация с НАТО. Но тези системи не бяха развити в пълен обем в рамките на системата за управление на войските, а изобщо липсва виждане за изграждане на интегрирани системи за управление на огъня на оръжията.

⁹ През 2008 година авторът е бил участник в експертни разговори между представители на ГЩ на ВС на Руската Федерация и военни експерти от НАТО. По време на тези разговори все по-ясно се виждаше политиката на Русия за дистанциране от сътрудничество с НАТО. Завършекът на този процес беше официално признат чрез обявяването на НАТО като противник на Русия в нейната военна доктрина приета с указ на Президента Медведев от 05.02.2010 г.

високоэффективните оръжейни системи бяха с изтекъл технологичен ресурс за бойно използване.

Резултатите от този политически курс имат мултиплициращ ефект за кумулативно торпилиране на отбранителните способности на страната да осъществява индустриално, технологично и научно поддържане и развитие на отбранителните системи, въоръжение, техника, екипировка и платформи. В крайна сметка се стигна до технологично изоставане, което не отговаря на обществените очаквания към отбранителната система. Това изоставане неминуемо провокира въпросът, който се артикулира в общественото пространство - дали средствата за отбрана не са излишен разход. Приетия в онзи момент политически курс ерозира обществената значимост на отбранителната система като инструмент за технологично развитие и икономически растеж на страната. През последните три години (2017 -2020) се правят опити, чрез няколко инвестиционни проекта ерозията да бъде преустановена, за да може да се постигне минимално необходимото технологично ниво на армията.

Тук е мястото да се спомене, че НАТО е това което имат и предоставят националните държави за колективната отбрана. Колкото по адекватни са способностите на националните държави, толкова по адекватен ще бъде и Алианса. Споделянето на отговорностите за колективната отбрана и сигурност на Северноатлантическия договор (НАТО) се основава на съвършено различна философия от тази на Варшавския договор или пък на ОНД. НАТО е основана на консенсусно споделяне на ценности, докато при Варшавския договор сателитите предоставят допълващи способности, съобразно и единствено по искане на „Центъра“.

НАТО е организация, при която решенията се вземат с консенсус и дори страна като Исландия, която няма въоръжени сили, има глас, равен на гласа на САЩ. И този демократичен принцип на вземане на решения е водещ в практиката на провежданата от НАТО политика. По тази причина единственият начин да се участва ангажирано със съответната тежест на политическата аргументация в политическия диалог при вземане на решения в НАТО е национална организираност за формирането и осъществяването на колективната политика за отбрана и сигурност. Т.е. това, което си декларира за принос или участие, да отговаря на изискванията и стандартите, които си приел заедно с другите страни-членки.

А тези изисквания и стандарти са обединени чрез различните планиращи документи и процеси в един общ механизъм за прилагане на изискванията за целесъобразност, рационалност, ефективност и ефикасност.

От друга страна членството в Европейския съюз предполага участие в прилагането на съществуващата Обща политика за сигурност и отбрана. Разбира се това е политика, която държавите членки развиват съвместно и съответно прилагат както на национално, така и на европейско ниво. Освен съществуващите Механизъм за развитие на военните способности и разработвания от държавите План за развитие на военните способности, през последните години бяха инициирани инициативи в областта на отбраната като Координиран годишен преглед на отбраната (CARD), Постоянно структурирано сътрудничество (PESCO) и Европейски фонд за отбрана (EDF). Целта на тези инициативи е създаване на основа за планиране и развитие на способностите в общата европейска рамка. Още повече, да се получи координация на инвестициите в отбраната от държавите и да се търсят възможности за сътрудничество, поемане на ангажименти със задължителен характер, осигуряване на финансова подкрепа и подпомагане на конкурентоспособността на европейската отбранителна промишленост.

На пръв поглед това е технологично-технически подход за решаване на комплексни политически въпроси не само в отбраната. За осъществяването му е необходима концентрация на интелектуален капацитет, който формулира решенията по конкретните

теми. Опитите да се осъществи такава концентрация срещат перфидната процедурна съпротива на политическите „търговци“, за които устойчивата печалба и дивиденди от разнообразието на доставяните на отбранителни продукти и услуги е основна цел.

Защо е необходимо да се прилага този механизъм? На първо място, за да продължи да се утвърждава отбранителната институция като стълб на държавността със способностите си не само да подпомага населението при кризи от невоенен характер, но и със способностите си да защитава самостоятелно и в коалиционен формат териториалната цялост и независимостта на страната. На второ място - способностите, които изгражда и поддържа отбранителната система, да са адекватни за използване в реално време и пространство, при всякакви обстоятелства, които изискват сила в процеса на постоянните политически „пазарлъци“ за отстояване на националните интереси. По този начин се формира и отстоява национална идентичност при конкурирането и противопоставянето, оперирайки в мрежовите пространства на паралелната интелективна система.

Видимата част от този механизъм са постигнатите нива на ефикасност и ефективност в действията на военните формирования. А тези действия се предопределят от степента на тяхната адекватна технологична въоръженост; нивото на компетентност на щабовете да планират в национален и коалиционен формат. Да планират: перспективни способности за действия в реално време при кризи и военно противопоставяне; адекватна подготвеност и осигуреност на военните формирования да изпълняват поставените им задачи както самостоятелно, така и съвместно с необходимото ниво на оперативна съвместимост.

Ключовият компонент, по който се определя способността за адекватни действия в дефинираната сложна и непредсказуема среда за сигурност, е подсистемата за управление на оръжията, като част от системата за управление на войските. Тази система е важна, защото новите технологии, използвани от армиите, правят отделния изстрел на каквато и да е система оръжие да бъде подвластен и/или да е тясно свързан с вземането на политически решения в реално време. Тези технологии променят фундамента на военната култура. От военните ръководители вече се изисква не само безпрекословно изпълнение, а нещо повече - отчитане на много други обществени, различни от военните, фактори за целесъобразност, преди даването на команда за натискането на спусъка.

Защо този компонент е ключов? Определя се от процеса на политически пазарлъци, който вече е системен и непрекъсваем. Т.е. от процеса на непрекъснато пряко или непряко политическо преговаряне и/или договаряне, при който страните винаги отчитат капацитета и ефикасността на военната сила. Можем само да се догаждаме за истинските крайни цели на тези пазарлъци, но във всички случаи една от тях е преформатирането на сферите на влияние и правилата за регулиране на световния ред в рамките на Организацията на обединените нации.

Темата за използване на механизмите на ООН за регулирането на световния ред е изключително тежка. Основните принципи на функционирането на тази организация са формулирани с установяването на основните центрове на тежест след Втората световна война. Седемдесет години по-късно тези центрове са променени, а вземането на решения се подчинява на остатъчните следвоенни рефлексии на петте страни, постоянни членки на СС към ООН. По този начин се изключва възможността за адекватност на регулирането на международните отношения.

В този контекст се освобождава пространство за комплексно използване на най-различни сили, предимно военни инструменти от националните държави. И, за да се постигне поддържането на адекватност на въоръжените сили към динамиката на политическата търговия в реално време, в качеството им на високоорганизирани системи пред въоръжените сили се поставят свършено нови изисквания.

Изисквания, свързани преди всичко със способността им да въздействат прецизно, с респектираща мощ, в реалното време на вземане на политическото решение за тяхното

използване. Това от своя страна предопределя комплексното прилагане на върховите технологии при осъществяването на оперативните и тактически действия на военните. И тук количеството на личен състав, техника и въоръжение не е от съществено значение. От гледна точка на воденето на класическата война, тезата за ефективността и ефикасността на съвременните оръжейни системи е развита от Гуин Даъйр¹⁰(2005), който отрича възможността за политическа ползност на конвенционалните военни сили. Всичко се определя от адекватността на качеството на военните способности на страните, осигурено с достатъчен интелектуален и технологичен резерв за поддръжка на неговата непрекъсваемост.

Конкретно, силовите структури трябва да притежават качества за отговор на всяко предизвикателство, което е невъзможно да се постигне без изградени способности на формиранията за бързо преконфигуриране и разполагане, ефективно бойно и логистично осигуряване в реално време.

По много причини тази свършено нова философия към изискванията на въоръжените сили на националната държава не намира достатъчно категорична почва за нейното утвърждаване в практиката. Основната от тях е формираната архаична представа на компетентност в по-голямата част от интелектуалния и експертен политико-военен „етаж“ на националните отбранителни организации. Тези представи особено трудно се превъзмогват в страните, намиращи се все още в процес на преход от тоталитарни към демократични принципи на управление. В тези общества, вкл. и българското, все още изискването за рационалност, ефективност и резултатност към управлението на публичните ресурси за отбраната се подчинява на изискването за усвояемост на финансовия ресурс, без оглед на технологичното ниво на придобиваните средства, а още по-малко в придобиването на средства, носители на перспективни технологии.

Примерите за такава практика в изграждането и развитието на отбранителните способности на България достатъчно нашироко са обговорени в публичното пространство. Въпреки това, на този етаж от експертизата, задължен да подпомогне както изпълнителната, така и законодателната власт с ясно определени възгледи, планове и програми за перспективното развитие на отбранителната система на страната, продължава да се утвърждава практиката за поддържане на това, което имаме, без да инвестираме в технологии, свързани именно с бойните способности или с качествата на отбранителната ни система. От направената констатация следва логичният въпрос - кои са причините да не се предоставят адекватни решения за перспективното развитие на армията, довели до 27 годишно забавяне на проектите за придобиване на бойни способности от нашите въоръжени сили. Забавяне, поставящо страната ни в позицията на ползвател на сигурност, което е сигурна гаранция за последваща зависимост и подчиненост на чужда воля и чужди интереси.

Този проблем изисква много по-задълбочен анализ, свързан със зависимостите вътре в посттоталитарните общества, каквото е българското. Твърде вероятно е тези зависимости да действат като спирачка на придобилите в западните образователни институции знания и опит ръководители и командири, чието кадрово развитие се компрометира заради ирационални процеси, дирижирани от фокусираните върху конюнктурата политически търговци.

Конюнктура, даваща преимущество на евтината, но с изтекъл технологичен ресурс техника и въоръжение, което неминуемо поражда технологичното изоставане¹¹ на

¹⁰ Даъйр, Гуин; „Войната“ С., 2005; стр. 419 – 420. [Dayar, 2005]

¹¹ Примери могат да бъдат дадени не само със съветските платформи, които са на въоръжение в армията. Такива имаме и с придобитите нови, но технологично изостанали като полевата комуникационно-информационна система в СВ, както и придобиването на фрегатите тип „Вилинген“ на политически приемлива цена.

способностите на въоръжените сили. А технологиите са водещият компонент за ефикасното използване на въоръжените сили в очертаващата се все по-сложна политика в международните отношения.

На това място трябва да се спомене и втори проблем - степента на способностите за трансфериране на отбранителни технологии в икономиката на страната. Това е сериозен културологичен проблем, намерил отражение дори в нормативната база, регулираща обществените отношения в сигурността и отбраната. Този културологичен проблем е получен от наследството на съветският модел на военизираната тоталитарна държава, в която всичко, свързано с отбраната, е секретно и то не може да се предоставя за граждански нужди. Но развитието на технологиите поставя на сериозно изпитание обратния въпрос - способни ли са военните експерти да възприемат граждански технологии за нуждите на отбраната? Намирането на отговор на този въпрос има пряко отношение към технологичното развитие не само на способностите на въоръжените сили, но на икономиката на страната.

В този смисъл началните три проекта¹² на модернизация (батальонна бойна група, боен самолет и боен кораб), поставят началото на всеобхватен процес на превъоръжаване на нашата армия, засягащ не само способностите на войсковите формирования, но и обществото ни. Придобиваните нови военни средства може би се разглеждат от политическите търговци единствено и само като „усвояване“ на пари. В този смисъл предизвикателство пред експертния политико-военен етаж на страната ни е как осъществяването на трите проекта ще предопредели по-нататъшното конфигуриране на останалите средства и системи, които също подлежат на смяна с нови.

Нека не си правим илюзията, че този подход ще бъде прилаган в условията на ресурсен комфорт. Това няма как да се случи поради много обстоятелства, но най-важното от тях е утвърденото политическо статукво при изготвянето на ежегодните бюджети, което не гарантира устойчивост на перспективното инвестиционно планиране за развитие на отбранителните способности на страната.

Това предварително условие следва да бъде осигурено със системна всеобхватна експертиза, не само за намирането на фрагментарни решения, свързани с технологичното развитие на отбранителната система. Крайно необходимо е формирането на политики, които да водят до перспективното технологично синхронизиране на всеки проект, за да се осигури минимално възможен разход за неговата поддръжка при експлоатацията му, както и технологична обвързаност на индустрията, не само на отбранителната, но и на гражданската.

Решение за този проблем може да се търси чрез концентрация на интелектуален капацитет от всички сектори на науката и индустрията. За да се постигне желаният икономически ефект за намаляване на разходите за поддръжка, както и за последващо технологично развитие на индустрията следва да се търсят отговори на множество въпроси, като предложеният списък засяга само най-неотложните от тях.

- Как ще се формира и осъществява политиката за универсализация на платформите, въоръжението и боеприпасите?

- По какъв начин придобиваните нови системи ще въздействат върху съпътстващия процес на възстановяване на способностите на съществуващите платформи и въоръжение?

¹² Проектите са приети с решения на Народното събрание. Актуализиран проект за инвестиционен разход „Придобиване на многофункционален модул патрулен кораб за ВМС“ на 2 юли 2018 г. Проект за инвестиционен разход „Придобиване на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригади“ и на Актуализиран проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет“ на 08.06.2018 г.

- По какъв начин ще се постигне икономически ефект за намаляване на разходите за поддръжка на системите за управление на войските и системите за управление на оръжията в съществуващите домейни на бойното пространство - космос, въздух, земя, вода и под вода, включващи и системите за стратегическо разузнаване?

- Как ще се осъществява съвместното осигуряване на защитата на мрежите и гарантирана киберзащита и киберустойчивост, за да работят тези системи в режим 24/7?

Това са въпроси, които в синтезиран вид очертават предстоящите предизвикателства пред политико-военната експертиза в областта на отбраната. За тяхното преодоляване трябва да се развие по нов начин системата за научно¹³ осигуряване на развитието на отбранителните способности на страната.

Развитието на тази система сама по себе си е предизвикателство, защото тя следва да функционира като съставна част на интелектуалната поддръжка на цялостния процес на отбранително планиране. Възприетия след 2002 година „франкенщайновски“¹⁴ модел на отбранително планиране, при който отделните части от отбранителното тяло нямат отговорности за функционирането на общото, а съществуват, за да поддържат единствено собствената си административна жизненост, умело се използва за решаването на краткосрочни планове и задачи. Обикновено тези програми не се нуждаят от интелектуална поддръжка защото, в пазарлъците за дисперсиране на отбранителните ресурси, не е необходим системен научен подход. По тази причина никога не се заделя финансов ресурс и по този начин не се формира адекватни способности и потенциал за научното съпровождане на отбранителните програми и планове. Цялата експертиза се осъществява в рамките на административната компетентност.

Нека накратко да анализираме процеса на изработването на гласуваните от Народното събрание три проекта за инвестиции в отбраната. Приложен е фрагментираният локален подход за изработване и представяне на предложенията за превъоръжаване от всеки вид въоръжена сила. По същия начин се подхожда и от всеки род войска и специалност. Всички предлагат свои решения за придобиване на нова техника, които трудно могат да бъдат оспорвани от професионална гледна точка. Обикновено вариантите са един-два, но целта им е да осигурят с най-доброто своите потребности. При административното използване на различните планиращи процеси и документи превес винаги взема подходът, свързан с възможността за бързо изразходване на ограничения финансов ресурс. При това не само се пренебрегва, а и целенасочено се игнорира, възможността за комплексното прилагане на принципите, рационалност, универсализация и икономичност, което в крайна сметка има негативен ефект върху качеството на технологичните показатели на техниката и оръжията. А изискването технологичен резерв за развитие, изобщо се изключва.

Зад фрагментарното представяне на съществуващата практика в отбранителното планиране се крие много дълбок проблем, свързан с политическото въздействие върху административните процеси. Подвластни на остатъчните командно-административни рефлексии, не малка част от държавните служители са принудени да игнорират своята отговорност пред обществото и да делегират предписаната им в правилници и длъжностни характеристики компетентност на мандатните политически фактори. А мандатността,

¹³ Вече е приведена в действие платформата за финансиране на научните изследвания в областта на отбраната и сигурността. Въпросът за нейното динамизиране е решаващ, но се натъква на съществен проблем – фактора време за формирането на нова политическа култура, както и за изграждането на капацитет за изготвянето на проекти с практико-приложен характер.

¹⁴Будинова, Бисерка. Перспективи за внедряване на планиране, ориентирано към резултати и способности. Дисертация за присъждане на образователно-научна степен „доктор“ по научна специалност „Икономика и управление“, 2019. [Budinova, 2019]

фокусирана върху предстоящия изборен процес, не се интересува от осъществяването на дългосрочни държавни политики, една от които е превъоръжаването на армията. Липсата на обществено съгласие за осъществяването на такива политики доведе до критичната точка на неадекватност на способностите на въоръжените ни сили, дефинирана като възможност да изпълняват конституционните си задължения „...но с ограничения“¹⁵. В доклада не се дава информация за рамките на тези ограничения.

Отсъствието на системен научен подход е основната причина отговорността за отбранителното планиране на министъра да бъде пришивана към дирекциите от специализираната администрация под формата на задачи за „подпомагане“. Поради вменената в закона¹⁶ отговорност на министъра като централен едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност, в устройствените правилници на администрацията умело се избягва дефинирането на отговорности на специализираните структури за осъществяване на функциите на министъра при ръководството, координацията и контрола на цялостния процес на осъществяване на отбранителната политика и конкретно в отбранителното планиране. От една страна на министъра по закон са вменени функции/отговорности на едноличен орган на изпълнителната власт, а от друга са създадени структури, които да го подпомагат, без да са им дефинирани отговорности. Този административен модел персонално ангажира министъра с изпълнение на конкретни задачи и го лишава от възможността да осъществява перспективни политики в отбраната.

Констатациите и изводите от представеното ще бъдат само лозунги, ако не бъде предложен възможен модел за решение. Сам по себе си този модел е предизвикателство, защото трябва да преодолее дефицитите в административната култура, като се основава на поддържането на процеси, от които се очакват обществено значими резултати. Преодоляването на инерцията на мандатността в командно-административните практики също е огромно предизвикателство и пред политиците, администриращи дадените политики.

За да се преодолее тази инерция би могло да се възприеме следният подход.

1. За реализирането на политиката по универсализацията е необходимо в една обща библиотека да се събират проектите за инициране на инвестиционни разходи от всички възможни видове, родове и специални войски, без оглед на това колко струва всеки един от тях. На този етап остойностяването няма никакво значение.

2. Формиране и системно поддържане на комплексен експертен екип за оценка на адекватност на предложенията спрямо декларираните цели на способности с приоритет декларираните сили.

2.1. Като съпътстващ процес е необходимо да се разработи моделът на единната система за управление на войските и оръжията, който ще предопредели значителна част от основните изисквания към въоръжението и боеприпасите.

3. Определяне на възможните нива на универсализация в рамките на всички проекти и във всеки един от тях, този, който се явява функционално обединяващ.

3.1. Моделиране на възможности за индустриалната поддръжка. За осъществяването на този процес е необходима отделна база от данни за способностите на индустрията да осигурява поддръжката на жизнения цикъл на отбранителните продукти и на такива, свързани с отбраната.

3.2. Моделиране на възможности за технологичната поддръжка и развитие. За този процес е необходимо възприемането на интегриран подход за консолидиране на всички национални перспективни технологични и развойни центрове. Това е особен вид база от

¹⁵ https://www.mod.bg/bg/doc/drugi/20190424_Doklad_2018.pdf

¹⁶ Чл. 25, ал.1 от Закона за администрацията

данни, където се разчита и на интеграцията с перспективните развойни центрове в рамките на ЕС и страните-членки на НАТО.

4. На основата на резултатите от т. 2 и т. 3 се преразглеждат първоначалните проекти и се подготвя съответният проект за утвърждаване на разхода за него.

5. След натрупан опит при усвояването на новопридобитата техника се прави мониторинг и оценка за адекватност и се предприемат необходимите коригиращи действия.

Предложените стъпки следва да се отчитат при последващото развитие на правно-нормативните рамки, които да вменят отговорности на ръководителите и експертите от администрацията за очакваните крайни резултати при осъществяването на този модел.

Наложително е да не се пропускат възможностите, които предоставят многонационалните инициативи в НАТО и тези в областта на отбраната в ЕС за повишаване на военните способности на държавите членки чрез активно участие и използване на помощта, която предоставя Европейската агенция по отбрана.

Необходимо е да се промени начина по който администрацията осигурява изпълнението на отговорностите на министъра на отбраната по планирането. Текущата практика е въведена чрез формулировката „подпомагат“, чрез конкретни задачи. Необходимо е да се приложи подходът - административните структури да носят отговорността за разработването на предложенията за решения по съответната им компетентност, която да концентрира реален краен резултат.

БИБЛИОГРАФИЯ

Дайър, Г. Войната - смъртоносната игра на човечеството, издателство „Кръгозор“ 2005 г. [Dayar, G. Voynata - smartonosnata igra na chovechestvoto, izdatelstvo „Kragozor“ 2005 g.]

Еко, У. Пет морални есета, издателство „ЛИК“, 1999 г. [Eko, U. Pet moralni eseta, izdatelstvo „LIK“, 1999 g.]

Клаузевиц, К. За войната – стратегия и тактика на военните действия, изд. „Труд“ 2009 г. [Klauzevits, K. Za voynata – strategia i taktika na voennite deystvia, izd. „Trud“ 2009 g.]

Будинова, Б. Перспективи за внедряване на планиране, ориентирано към резултати и способности. Дисертация за присъждане на образователно-научна степен „доктор“ по научна специалност „Икономика и управление“, 2019. [Budinova, B. Perspektivi za vnedryavane na planirane, orientirano kam rezultati i sposobnosti. Disertatsia za prisazhdane na obrazovatelno-nauchna stepen „doktor“ po nauchna spetsialnost „Ikonomika i upravlenie“, 2019]

Национална отбранителна стратегия –приета с Решение № 283 на Министерския съвет от 18 април 2016 г.

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

Thomas-Durell Young, Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions – the Mirage of Military Modernity; Bloomsbury Academic 2017.

<https://www.eda.europa.eu/webzine/issue18/cover-story/coordinated-annual-review-on-defence-card>

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_595

ПРЕВЪОРЪЖАВАНЕ И ИНДУСТРИАЛНА ПОЛИТИКА ПОСТАВЯНЕ НА ПРАВИЛНИЯ ФОКУС

Георги Цветков¹

Резюме

Пред отбранителната политика на Република България се открива уникалната за последните 30 години възможност за реализация на цялостна програма за превъоръжаване. Въпреки кризите икономиката се развива уверено, с помощта на фондовете на Европейския съюз, а средата за сигурност и критичното технологично изоставане позволяват генерирането на необходимата обществена и политическа подкрепа. Но целта не може да бъде просто реализирането на портфолио от инвестиционни проекти, а достигане на качествено ново равнище на отбранителни способности. Тази амбициозна цел изисква развитието както на необходимите инструменти на мениджмънта на отбраната, така и истинското прилагане на концепцията за стратегическо управление на отбраната. В противен случай пред нас стои рискът да повторим печалният си опит от 2004-2010 г.

Ключови думи: *Превъоръжаване, отбранителна политика, индустриална политика, мениджмънт на отбраната, програма за превъоръжаване, стратегическо управление на отбраната*

REARMAMENT AND INDUSTRY POLICY SETTING THE RIGHT FOCUS

Georgi Tsvetkov, PhD, “G.S.Rakovski” Defence and Staff College, Sofia ²

Abstract

The defence policy of the Republic of Bulgaria has the unique opportunity for the last 30 years to implement a comprehensive rearmament program. Despite the crises, the economy is developing confidently, with the help of European Union funds, and the security environment and critical technological backwardness allow the generation of the required public and political support. However, the ambition cannot be limited to the accomplishment of a portfolio of investment projects. Rather a new quality level of our defence capabilities should be achieved. This ambitious

¹ Георги Цветков е преподавател в Военна академия „Г.С.Раковски“, Факултет “Национална сигурност и отбрана“. Защитава докторска дисертация на тема „Формиране на отбранителната политика на Република България (1990-2010)“ през 2014г. Автор на редица публикации в областта на сигурността. Професионалните му и научни интереси са в областта на политиката за сигурност и отбрана, планиране на отбраната, управление на отбранителните ресурси и политика за отбранителни инвестиции.

² Assistant Professor at the Security and Defence Management Department of the National Defence and Security Faculty, “G.S.Rakovski” Defence and Staff College, Sofia, Bulgaria. In September 2014 successfully accomplished his PhD studies and defended his thesis on “Shaping Bulgaria’s Defence Policy (1990-2010).” His professional and scientific interests are in the sphere of security and defence policy, defence planning, defence resource management and defence investment policy.

goal requires the development of both the necessary defence management tools and the true implementation of the concept of Defence Governance. Otherwise, we face the risk of repeating our sad experience of 2004-2010.

Keywords: *Rearmament, Defence policy, Industry policy, Defence Management, Rearmament Program, Defence Governance.*

ПОСТАВЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Превъоръжаването на българските въоръжени сили за периода 2020-2030 (2032) е стратегически въпрос изискващ **избор**, т.е. вземане на решение свързано с определено равнище на несигурност. Поради тази причина то няма как да е безспорно и общоприето. Необходимо е да бъде обосновано, но няма как да бъде безалтернативно. Именно по тази причина се отличава и с висока политическа и обществена чувствителност. Причините за това са няколко:

1. Решението води до резултат в средносрочен и дългосрочен план, от което следва:

1.1. Несигурност свързана с изискванията - дали правим правилния избор? Това ли са способностите, които ще са ни необходими? Както всеки проект е свързан с определено равнище на риск, така и всяко решение относно развитието на способностите е свързано с такъв. По-скоро пълната увереност в правилността на решението, а не разумното съмнение е източник на безпокойство. От там идва и необходимостта заделянето на разумни резерви.

1.2. Последствията най-често не се носят от вземащите решения и това положение трябва да се отчита. Технологичното време за създаване на способности е такова, че вземащите решение най-вероятно няма да носят отговорност. Наивно е да се смята, че такава може да бъде търсена чрез средствата на правосъдието, тъй като те са приложими при достатъчно категорични нарушения на правилата и процедурите, а не могат да се отнасят до **правилността** на взетото решение.

1.3. За постигане на резултат се изискват последователните усилия на различни управленски екипи. Макар на този етап да звучи твърде пожелателно, последователността е изискване, което се налага от практиката, поради посочената в предишния абзац причина. Веднъж след като е сключен договор с изпълнител, възможностите на правителството да се откаже от изпълнение или да го модифицира стават твърде ограничени. В това отношение основният дебат е за отношенията между управляващи, опозиция (ако приемем за естествено, че днешната опозиция под някаква форма ще е бъдещият управляващ и ще отговаря за изпълнението вече взетите решения) и експертизата, която доброволно или под натиск може да бъде само относително обективна.

2. Комплексност - големите проекти са сложни и съставни. Те се намират във връзка с по-малки проекти. По-малък проект не означава по-маловажен. Портфолиото от проекти трябва да бъде издигнато на още едно равнище, за да достигне до цялостна програма. Този подход не е валиден при всички обстоятелства, но в случая в България става въпрос за необходимост от качествен скок на въоръжените сили като цяло – т.е. за управление на трансформацията. От тази гледна точка дори управлението на отделните проекти за стотици милиони или дори милиарди е предизвикателство предвид българският опит. Координирането и управлението на цялостна програма ще е огромно изпитание пред управленския капацитет.

3. Значителният обществен ресурс, необходим за реализация на инвестиционна програма повдига допълнителни въпроси:

3.1. Оправдан ли е от гледна точка на останалите публични програми? (доколко има усещане за необходимост от отбранителни инвестиционни разходи). Освен в случаите на пряка и осъзната заплаха (когато най-вероятно вече ще е късно за създаване на отбранителни способности), разходите за отбрана ще са обект на политическо и обществено противопоставяне.

3.2. Във връзка с т. 1.1. - на кои инвестиционни проекти да се даде приоритет? Малко вероятно е една дванадесетгодишна инвестиционна програма да може да бъде изпълнена според първоначално одобрения вариант. Както ресурсната рамка, така и средата за сигурност ще търпят изменения спрямо заложената прогноза. Гарантирането както на устойчивост и последователност, така и на достатъчна гъвкавост изисква приоритизиране на проектите в инвестиционната програма. Но тъй като всички проекти са взаимосвързани е от особена важност тези от категория по-ниска от „критични“ да са разработени под формата на алтернативни варианти. Досегашният опит показва, че без такъв подход, по-ниско приоритетните проекти просто се отлагат във времето, което на практика оставя проблеми без решения.

3.3. Как да се гарантира, че проектът е разработен правилно и избираме доставчикът, който предлага най-добра „стойност за цена“? В самото начало на текста беше посочено, че става въпрос за **избор при определени равнища на несигурност**. Но „политическото решение“ не трябва да се състои в индивидуални решения в конкретни обстоятелства, под въздействието на конкретни фактори. Това води до възможност в друга ситуация, при друга комбинация от фактори да се достигне до решения в съвсем различна посока. Разчитането на правилни действия на личността противоречи на идеята за системност. От тази гледна точка е необходимо създаването на механизъм, който е в състояние да поддържа вземането на решение и да гарантира, че политическите опции са ограничени между алтернативи, които покриват обективни изисквания основани на експертиза.

4. Икономически ефект - всеки публичен разход има частен ефект. От една страна, не всички се възползват по равно от придобития продукт/услуга. От друга - поръчката винаги бива възлагана на конкретен изпълнител. В тази връзка има засилен политически и обществен интерес³. Големите инвестиционните проекти, особено тези в отбраната изискват ефектът от публичните разходи да се разпростира отвъд конкретната държавна структура потребител - т.е. разходът на национален ресурс да има ефект върху развитието на икономиката. Разбира се, приложението на този принцип на практика се сблъсква с редица предизвикателства. На първо място - как едновременно да се гарантира трансферът на технологии в индустрията и ангажирането на собствена работна ръка и в същото време - да се запази водещият принцип на конкуренцията и пазарната икономика, за да се избегне порочният модел на “крони” капитализъм. При отчитане на факта, че всички търговски преговори съдържащ елемент на конфиденциалност, ефективността и прозрачността на процеса зависи от способността на държавата да формулира ясни и **реалистични** изисквания към участниците, независимо от конкретния избран подход за избор на доставчик.

В ТЪРСЕНЕ НА РЕШЕНИЕ

I. Система за отбранителен мениджмънт

На обществено и политическо равнище вече има по-голямо разбиране относно отговора на въпроса „**Защо?**“ е необходимо извършване на превъоръжаване. Поне това е заложено в приетата програма за увеличаване на разходите за отбрана до 2% от БВП⁴. Кризисната

³ Танев Т. “Анализ на публичните политики”, ВИ, 2008 [Tanev, 2008]

⁴ Национален план за повишаване на разходите за отбрана на 2% от брутният вътрешен продукт на Република България, МС, 2017

ситуация обаче може отново да доведе до преразглеждане на тези декларираните намерения. От съществено значение за генерирането на необходимата подкрепа за реализиране на програмата за превъоръжаване е не само нейната обосновка, но и даването на отговор на въпроса „Как?“ ще бъде реализирана. Това е необходимо, за да се гарантира, че значителният обществен ресурс ще бъде изразходван по ефективен, ефикасен и прозрачен начин и ще има решително въздействие както върху отбранителните способности, така и за индустрията в страната.

1. Увереност в процеса на стратегическо планиране, включително пълна, утвърдена от НС програма, включваща структура, състав, въоръжение и техника и финансови разчети. Тази информация по традиция често е класифицирана, което силно ограничават прозрачността, а ефектът им върху разумното опазване на информация е съмнителен^{5,6}.

- a. От увереността в процеса на стратегическо планиране зависят решенията свързани с бъдещето развитие на способностите на въоръжените сили. Несигурността в средата за сигурност е факт, но именно тук е мястото на използването на сценарии за планиране на отбраната⁷. Съвсем естествено е тези сценарии да са класифицирани, но техният смисъл не да бъдат просто приложение към Плана за развитие на въоръжените сили. Напротив – тяхното използване във въоръжените сили трябва да се разпространява далеч извън рамките на прегледа на отбраната и да бъде крайгълен камък не са на решенията свързани с развитието на бъдещите способности, но и на подготовката на въоръжените сили. Именно чрез тях може да се създаде единното разбиране за предназначението на въоръжените сили. Без него отново и отново, при всяко значително решение се поставя въпросът „За какво се готвим?“. А неговият отговор трябва да е ясен още в началото на процесите както на изграждане, така и на използване на въоръжените сили.
- b. Доверието в решенията свързани с инвестиционните проекти няма как да бъде изградено, ако липсва цялостна, ясна и разбираема концепция за развитие на отбраната и въоръжените сили. Последващите решения в отбраната и най-вече такива свързани с разходи, следва да бъдат задължително обосновавани с приетата програма.
- c. Доверието зависи и от информацията, свързана с процеса на изпълнение на Програмата. Докладът за състоянието на отбраната и въоръжените сили⁸ не трябва да се разглежда предимно като документ за публична комуникация, а като отчитане на изпълнението на поставените цели. Балансираната система от показатели за ефективност⁹, която има ограничено приложение в процеса на програмиране ще намери истинския си смисъл, ако се използва като инструмент за планиране и отчет на постигнатия прогрес¹⁰.

2. Прозрачността в изразходването на ресурсите е интегрална част от процеса на ефективно и отговорно управление. Тя не е свързана само със спазване на законовите процедури, публикуването и достъпа до информация, с които най-често се свързва. Нейният смисъл е преди всичко в създаването на процес на вземане на решения, които са ясни, обосновани, предвидими и проследими. Неясно формулираните цели, липсата на ясни показатели за ефективност, вземане на решения по ресурсите, които не се основават на стратегическите линии на развитие създават условия за липса на последователност и произвол. Причината не е свързана толкова с характерните за България съмнения за

⁵ Програмата за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020, НС, 2015

⁶ План за развитие на въоръжените сили до 2020 г., МС, 2016

⁷ Методология и сценарии за отбранително планиране, София, ВИ, 2007

⁸ Доклад за състоянието на отбраната и въоръжените сили на Република България, НС, (ежегоден)

⁹ Каплан Р., Нортън Д. Балансирана система от показатели за ефективност, КС, 2005 [Kaplan, Nolan, 2005]

¹⁰ UK MoD Annual Report and accounts 2018-2019, Performance analysis, 2019

корупция, а със създаването на система, която да осигурява стабилно, предвидимо и отговорно управление.

В Министерство на отбраната съществува често подценяван инструмент, който с малки изменения може да изиграе съществена роля за ефективното и прозрачно управление на ресурсите. Това са „Програмите меморандуми“¹¹, чрез които става управлението на ресурсите по програмите за развитие на способностите. На първо място, това е ведомствен, а не национален документ, за разлика например от френския „Закон за военното програмиране“¹². С това върви както изчерпателността на публикуваната информация (в България тя е доста ограничена, тъй като е класифицирана), така и важноста на документа като инструмент за управление. В нашия случай програмите, въпреки че са няколкогодишни, понякога се променят значително в следствие на гласуването на Закона за държавния бюджет, а в посочения пример става въпрос за документи с еднакъв ранг. Друга особеност е факта, че въпреки своя 6-годишен обхват, в програмните меморандуми само първите 3 години са относително стабилни – в България няма 6-годишно национално планиране, а 3-годишна прогноза, изготвяна от МФ и приемана от МС¹³. И накрая – тъй като Програмните меморандуми са вътрешен за МО план, с ранг дори по-нисък от този на приемания от НС План за развитие на въоръжените сили, промените се извършват сравнително лесно, без задължително да се обвързват с ясно формулирани показатели за ефективност на база на стратегическите цели. За разлика от ЗДБ, ПМ по-скоро насочват, отколкото да ръководят решенията по управление на ресурсите.

3. Индуриална програма

Наличието на стратегически документ, който описва намерения има ограничен смисъл. От тази гледна точка, приемането на “Стратегия за отбранителна аквизиция”¹⁴ или “Стратегия за придобиване и индуриална политика” няма да гарантира способността ни да реализираме такава на практика. Но няма как да се мине без наличието на такъв документ. Но, за да може да изпълнява ролята си той трябва да има ясно формулирани и измерими показатели за изпълнение, както и определена финансова рамка. Обобщаването на всички инвестиционни проекти над определен праг в единна програма направлява както въоръжените сили, така и осигурява необходимия политически консенсус и подкрепа и не на последно място - ориентира потенциалните индуриални партньори. На предвид българския опит, за да бъде приет насериозно от всички заинтересовани страни, той трябва да включва показатели за изпълнение, финансова рамка и да бъде приет от Народното събрание. За съжаление, към момента ние не можем да имаме имиджа на сериозен и предвидим партньор. Последното се отразява както на отношенията с потенциалните сериозни доставчици, така и в калкулирането на рисков фактор в цената.

II. Стратегическо управление

Следващото равнище на отговора „Как?“ вероятно изглежда по-абстрактно. Защото тук се излиза от сферата на понятието „Мениджмънт на отбраната“ (Defence Management) и се отива в тази на „Стратегическо управление в отбраната“ (Defence Governance). Проф. Танев разглежда този въпрос¹⁵, който е залегнал например и в *Managing Defence in a Democracy*¹⁶

¹¹ Ръководство за планиране, програмиране, бюджетиране, изпълнение и отчет на отбранителните програми на Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия, МО, 2015

¹² Loi de la programmation militaire 2019-2025: Textes officiels, Ministère des Armées, 2018

¹³ Решение № 195 на Министерския съвет от 11 април 2019 г. за одобряване на Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г.

¹⁴ Стратегия за отбранителна аквизиция, МО, 2004

¹⁵ Танев Т., Стратегическо управление на публичната сфера, ВИ, 2008 [Tanev, 2008]

¹⁶ Clearly L.R., McConville T., *Managing Defence in a Democracy*, Routledge, 2006

и стои в основата на The US Defense Politics¹⁷. Авторите на Managing Defence in a Democracy разделят управлението на отбраната на Defence Governance и Defence Management. Защо? Причините се крият както в мащаба, така и в същността на публичното управление. Науката за управление (мениджмънт) в съвременния си вариант (от около 100 години насам) е тясно свързана с икономическата дейност. Доразвитието и в посока на публичния мениджмънт е относително по-скорошно. Въпросът за разликите в управлението на частни и публични организации е твърде обширен, но основната разлика се състои в следното: в първият случай интересът на собственика може пряко да се наложи на мениджърите (при традиционния капитализъм собствениците са и мениджъри), а във втория линията на контрол е твърде дълга и опосредствена. От тук и многократните предвидими разочарования свързани с очакването, че публични структури могат да управляват икономически дейности също толкова добре като тези с частна собственост. На практика се получава ефект, при който интересът на управляващите може да противоречи на ефективното и ефикасно управление на публичните организации¹⁸. Именно множеството интереси влияещи на вземането на решение налагат установяването на система подчинена на принципите на т.нар. „Добро управление“. Неговата същност е залагането на достатъчно форми на контрол, които жертват гъвкавост и бързина, за сметка на сигурност, че общественият интерес е защитен.

Втората причина е свързана с мащаба и последствията от управленската дейност. Публичните организации често са сред най-големите (хора, финансови ресурси, собственост) в съответната държава. В същото време последствията от дейността им могат да са от критично значение за обществото и държавата.

Поради посочените причини реализирането на национална програма за развитие на способностите (превъоръжаване) излиза от сферата на мениджмънта на отбраната и влиза в тази на стратегическото управление. Това е мащабна инициатива, изискваща значителен финансов ресурс и поставящи си цели свързани с действителната трансформация на българските въоръжени сили и индустрията свързана с отбраната. От друга страна, поради високото равнище на риск и особеностите на публичното управление, тя трябва да бъде изведена на равнище, на което да се гарантира необходимата прозрачност и обществен контрол. А от трета – това ще е стратегическо решение, което ще е специфично за целите и условията на България.

Стратегията за отбранителна аквизиция (2004 г.) е пример за български документ за определяне на политика (подход) за решаване на проблема. За съжаление към момента единствен и не приложен на практика опит. Defence Procurement and Industry policy¹⁹ подчертава наличието на такъв национален подход, който не е друго освен политическо решение (всъщност поредица от последователни решения), което оформя характера на националната политика за придобиване на отбранителни способности.

III. Практически измерения

Българските въоръжени сили са изправени пред пореден етап от своята трансформация. Разнопосочните усилия и загубата на време доведе както до значително технологично и концептуално изоставане, така и до пряк негативен ефект върху кариерните възможности и мотивацията на военнослужещите и кандидатите за военна служба. Въпреки това, може да се констатира, че към момента и за хоризонта на дългосрочното планиране не се необходими радикални изменения в структурата и състава на въоръжените сили. Това е

¹⁷ Sapolsky H., Gholz E., Talmadge C., US Defense Politics: The origins of security policy, Routledge, 2008

¹⁸ Независимо дали става въпрос за корупция (злоупотреба със служебно положение за лична изгода), безтопанственост или друго. Това излиза извън обхвата на настоящата разработка.

¹⁹Markowski St., Hall P., Wylie R., Defence Procurement and Industry Policy: A small country perspective, Routledge, 2009

добра предпоставка, която създава възможност целият организационен ресурс, вкл. интелектуален, човешки, материален и финансов да се насочи към **достигането на качествено по-високо равнище** на отбранителните способности.

В концептуално отношение, подобно на първата половина на XX век, съществуващите стари разбирания не могат да бъдат отстранени с механичното прилагане на нови, а се преодоляват чрез използване на собствения интелектуален капацитет и поуки от практиката. Новите основни системи въоръжение и техника не просто ще заместят старите. Те идват с различен начин на мислене по отношение на използването, и поддръжката. Превъоръжаването върви ръка за ръка с промяна на доктриналната база, организационните структури и бойната подготовка до най-ниско равнище²⁰. Големите инвестиционни проекти не трябва да водят до забравяне на основата на въоръжените сили - войникът, неговото оборудване, подготовка и поддръжка. Както и на по-високите равнища и тук е ключово разработването и въвеждането на адекватна съвременна система от измерими стандарти. Съюзните стандарти трябва да станат общи за армията, а не да се възприемат като самоцелно външно оценяване.

Основно предизвикателство се явява въпросът за привличането и задържането на необходимия човешки ресурс. Демографските тенденции са факт, с който се съобразяват всички работодатели. Министерство на отбраната не може да прави изключение. Структурирането, числеността и дислокацията на въоръжените сили следва да бъде разумен баланс между военната необходимост, демографския капацитет и разумното възнаграждение, което може да бъде предложено. В това отношение е много вероятно окончателното отпадане на концепцията за “Единен комплект въоръжени сили”, като тя бъде заместена от редовни и резервни формирания. Вторите ще изискват разработването на нова и адекватна политика за привличане на граждани към доброволна военна подготовка и ангажиране към въоръжените сили.

Програмата за превъоръжаване е основния компонент на отбранителната политика до 2032 г. За да бъде реалистична и приложима на практика, тя трябва да отговаря на следните изисквания:

- Да няма формирание от въоръжените сили, което да не е включено в програмата. Тези формирания, които не могат да бъдат превъоръжени да бъдат реорганизирани или прехвърлени към резерва;
- Програмата да не е сбор от проекти, а да включва координирано развитие по основни направления с ясно дефиниран желан краен резултат;
- Проектите да бъдат приоритизирани в поне три групи. Където е необходимо да бъдат променени визиите за развитие на съответните видове въоръжени сили;
- Дори изключително оптимистичния вариант за 15 млрд. лева за инвестиционни разходи до 2032 г. не може да доведе до цялостно превъоръжаване на въоръжените сили. По-реалистичният вариант от 10 млрд. лева, ще изисква търсене на решения в придобиване на употребявано оборудване или постепенен отказ от способности;
- Не трябва да бъде допускана грешката фокусът върху големите проекти да доведе до подценяване на индивидуалното оборудване, системите за C4ISR и логистичната поддръжка;
- По-високите общи разходи за отбрана не трябва да водят до разхлабване на дисциплината при управление на ресурсите или неоправдано създаване на структури. Новото оборудване, съчетано с потенциално по-високи разходи за експлоатация и поддръжка, по-високите стандарти за подготовка и повишените

²⁰ Според модела DOTMLPF(I)

възнаграждения ще са източник на постоянен натиск за по-ефективно и ефикасно управление на разходите;

- В зависимост от общата финансова рамка в диапазона между 2-2,5% от БВП за отбрана до 2032, заделянето на 10 до 15 млрд. лева за инвестиции изисква смяна на модела за вътрешно разпределение на разходите. Посоченото като “добра практика” разпределение 60:25:15²¹ няма да позволи реализирането на толкова амбициозна програма. При вариант 2% от БВП програмата може да бъде реализирана при средно разпределение от около 50% за личен състав и над 25% за капиталови разходи. При вариант 2,5% от БВП - средно около 40% разходи за личен състав и над 30-35% за капиталови разходи.

Индустриална политика

Макар отбранителната индустрия да е в много по-голяма степен от останалите подвластна на политически решения, общите тенденции се определят от пазара²². Водещите са три: **интернационализация, интеграция и специализация**. В европейската част на НАТО²³ няма чисто национални решения и чисто национални индустрии. Напротив - тенденцията е в създаването на мрежа на общата отбранително-индустриална и технологична база. Пазарът се доминира от няколко големи международни компании, като успехът на по-малките се състои в това да се специализират като ключови доставчици в мрежата на големите.

От тази гледна точка, как дефинираме “успех” и какви могат да бъдат целите на българската отбранителна индустриална политика²⁴?

На първо място - задържане на финансов ресурс в националната икономика. Така отбранителните разходи ще изпълняват не само преките си функции, но и ще имат общ икономически ефект. Разбира се, това не трябва да става за сметка на субсидиране или изкуствени ограничения, които да доведат до по-високи цени и по-некачествен продукт;

На второ място - превръщането на българския (по-точно “базираният в България”) бизнес в разпознаваем и интегриран участник в общата европейска отбранително-индустриална и технологична база, с произтичащите от това възможности при бъдещи проекти;

На трето място - трансферът на технологии и развитието на високотехнологични производства, до които ние не бихме могли да достигнем сами.

Постигането на тези положително формулирани цели няма да е възможно, ако не си дадем сметка за нашите ограничения и реалността в Европа. Договарянето на по-благоприятни условия и поставянето ни в позиция да изискваме сътрудничество от доставчика зависи от мащаба на нашата поръчка и пазарната конюнктура - доколко са натоварени производствените мощности на компанията (съответно доколко зависи от поръчката ни) и доколко вече е поела ангажименти за индустриално сътрудничество в региона. Разбира се, възможностите за “стратегическо сътрудничество”, т.е. намесата на външнополитически елемент и за договаряне “пакетни сделки” също повишава нашата ценност като купувач.

Какво е реалистичното решение? На първо място - от компанията доставчик да се изиска включването на конкурентоспособни български компании. Така няма да се достигне до директно посочване от страна на държавата и по този начин да има минимално изкривяване

²¹ Съответно разходи за личен състав: разходи за издръжка : капиталови разходи

²² В частта си за производството и придобиването на бронирани бойни машини въпросът е по-подробно разгледан в Цветков Г. “Предизвикателства пред реализацията на проекта за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригади”, Военен журнал, 2016, бр.4 [Cvetkov, 2016]

²³ Това в много голяма степен важи и за Северна Америка, Турция и партньорските държави от Азиатско-тихоокеанския регион.

²⁴ В първоначален и по-подробен вариант тази теза е разгърната в Цветков Г. “Военно-промишлен комплекс: Как се печели от национална сигурност”, CSDM Views 33, 2015

на пазара. На второ място - все още наличните държавни компании да бъдат включени в мрежата на компанията доставчик чрез публично частни партньорства или директно придобиване. Второто решение често е срещало силна съпротива в България, но крайният ефект е, че за разлика от повечето държави от Централна и Източна Европа, Гърция и Румъния, на територията на нашата страна не са установени производствени мощности на международни концерни от тежкото машиностроене. Въпреки критиките към този модел, той в крайна сметка води до там, че на територията на страната се установяват технологии, до които иначе не бихме могли да достигнем, нашите сънародници могат да работят за големите компании на собствената ни територия, вместо да търсят реализация в чужбина и не на последно място - международните компании имат несравнимо по-голям достъп до международните пазари и по-този начин осигуряват заетостта на създадения производствен капацитет.

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За пореден път в последните 20 години България е изправена пред възможността да направи решителна крачка в своята отбранителна политика. Крачка, която да доведе до преодоляване на натрупаното технологично изоставане и в същото време да даде мощен тласък за развитие на високотехнологично индустриално производство. В периода 2004-2010 значителен по тогавашните мащаби ресурс е насочен към лошо структурирани и управлявани проекти, които имат съмнителен принос за способностите на въоръжените сили. Кризата от 2008-2011 не беше използвана за оздравяване на процесите, а доведе до тяхното спиране за 10 годишен период. Допълнителното изоставане беше утежнено и от общото покачване на цените в следствие на повишеното търсене след 2014 г. Сега на основата на собствения ни и чуждия опит и възползвайки се от като цяло благоприятната международна обстановка да пристъпим към действие. Но без промяна на нагласите по отношение на стратегическото управление, без създаването на необходимите механизми в мениджмънта на отбраната и политическата воля за вземане и следване на решение, е много вероятно да повторим резултата от 2004-2010 г. И тогава обяснението няма как да е липсата на опит.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Танев Т. “Анализ на публичните политики”, ВИ, 2008 [Tanev T. Analiz na publichnite politiki, VI, 2008]
- Каплан Р., Нортън Д. Балансирана система от показатели за ефективност, КС, 2005 [Kaplan R., Nortan D. Balansirana sistema ot pokazатели za efektivnost, KS, 2005]
- Танев Т., Стратегическо управление на публичната сфера, ВИ, 2008 [Tanev T., Strategicheskoto upravlenie na publichnata sfera, VI, 2008]
- Национален план за повишаване на разходите за отбрана на 2% от брутния вътрешен продукт на Република България, МС, 2017
- Програмата за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020, НС, 2015
- План за развитие на въоръжените сили до 2020 г., МС, 2016
- Методология и сценарии за отбранително планиране, София, ВИ, 2007
- Доклад за състоянието на отбраната и въоръжените сили на Република България, НС, (ежегоден)
- Ръководство за планиране, програмиране, бюджетиране, изпълнение и отчет на отбранителните програми на Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия, МО, 2015
- Решение № 195 на Министерския съвет от 11 април 2019 г. за одобряване на Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г.
- Стратегия за отбранителна аквизиция, МО, 2004
- UK MoD Annual Report and accounts 2018-2019, Performance analysis, 2019
- Loi de la programmation militaire 2019-2025: Textes officiels, Ministere des Armees, 2018
- Clearly L.R., McConville T., Managing Defence in a Democracy, Routledge, 2006
- Sapolsky H., Gholz E., Talmadge C., US Defense Politics: The origins of security policy, Routledge, 2008
- Markowski St., Hall P., Wylie R., Defence Procurement and Industry Policy: A small country perspective, Routledge, 2009

ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА ЗАДЪЛБОЧАВАНЕ НА ВОЕННО-ИНДУСТРИАЛНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО - НАЦИОНАЛНИ И ЕВРОПЕЙСКИ ОСОБЕНОСТИ

Любомир Монов, Министерство на отбраната¹

Резюме

Настоящата статия разглежда някои национални и съюзни особености на европейската отбранителната индустрия и на отбранителния пазар на ЕС. Статията твърди, че от една страна държавите от ЕС споделят обща позиция за необходимостта от военно-индустриално коопериране, което те виждат като инструмент за постигане на стратегическата автономност на съюза, но от друга на национално ниво те разглеждат въпроса през призмата на собствения си суверенитет и независимост. Правителства и бизнес са изправени пред алтернативи – да изгубят част от независимостта си, но да развият и придобият съвместно с други държави ново въоръжение и техника, което в общият случай означава по-ниски разходи или да запазят суверенитета си, но да заплатят висока финансова цена. В последствие статията представя политическите ангажименти на ЕС и разглежда Европейския фонд за отбрана, като средство за задълбочаване на военно-индустриалното сътрудничество на ЕС.

Ключови думи: Европейски съюз, отбрана, способности, отбранителна индустрия, европейски фонд за отбрана.

EU POLICY FOR DEEPENING MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION - NATIONAL AND EUROPEAN FEATURES

Lyubomir Monov, Ministry of Defense, Sofia²

Abstract

This article examines some national and allied features of the European defense industry and the EU defense market. The article claims that on one hand, the EU countries share a common position for the importance of military-industrial cooperation, which they see as a tool for achieving the EU's strategic autonomy. On the other hand, this research insists that at national level the EU countries see the issue through the prism of their own sovereignty and independence. There are some alternatives before EU governments and businesses. The first option is to lose some of their

¹ Любомир Монов работи в Министерство на отбраната. Защишава докторска дисертация на тема „Усъвършенстване на подходите за противодействие при хибридна заплаха срещу националната сигурност на Република България“ във Военна академия „Георги Стойков Раковски“. Има повече от 30 години стаж в областта на сигурността. Автор и съавтор на множество публикации свързани с националната сигурност.

² Lyubomir Monov is a native Bulgarian, an active duty military officer with more than 30 years of military service. Colonel Monov is a graduate from the US National War College, Washington, DC. He holds a PhD in national security from Defense Advanced Research Institute/G. S. Rakovski National Defense College, Sofia, Bulgaria. Colonel Monov has extensive experience in the area of national security and strategy. He is the author and co-writer of several articles in Bulgarian and English language about contemporary war, gray zone conflicts, hybrid threat and Russia hybrid model.

independence, but to develop and acquire with other countries new weapons and equipment, which in general means lower costs. The other option is to preserve their sovereignty but to pay a high financial price. Finally, this paper presents some aspects of the EU's political commitments and examines the European Defense Fund as a tool for defense-industrial cooperation.

Keywords: *European Union, defense, capabilities, defense industry, European Defense fund*

През месец ноември 2018 г. канцлерът на Федерална Република Германия - Ангела Меркел прави едно от забележителните си изказвания пред Европейският парламент. Нейната реч е важна поради няколко обстоятелства. На първо място канцлер Меркел се обявява за разработване и изпълнение на визия, чиито резултат в бъдеще е създаването на обща европейска армия. На второ място тя отбелязва, че в постигането на тази цел – по дълбока интеграция в областта на отбраната - Европа се изправя пред разнородни предизвикателства включително и обстоятелството, че в ЕС се експлоатират многобройни и различни оръжейни системи. Според нея това води до неефективно използване на финансовите ресурси. По-голямата интеграция, твърди канцлера, неминуемо ще доведе и до съвместното разработване на оръжейни системи, което следва да промени и политиката на ЕС в областта на експорта. (Merkel 2018)

Нейното изказване идва в подкрепа на позицията на френския президент Емануел Макрон. В началото на ноември 2018 г. президентът не само се застъпва за създаване на обща европейска армия, но и набляга върху важноста от производството и купуване на европейско въоръжение и продукти, което ще има и директен принос към стратегическата автономност на ЕС. (Hrszenhorn 2018)

Разбира се и двете позиции не са посрещнати еднозначно, поради обстоятелството, че темата за политиката, ролята и мястото на ЕС в областта на отбраната е твърде многопластова. Нейната сложност, включваща външно политическа комплицираност и многобройни национални оттенъци я превръщат в трудно балансиран въпрос. Истината е, че след 2016 г. съществува сериозна европейска амбиция за задълбочаване на отбранителното сътрудничество, като една от темите е развиване на военно-индустриалното коопериране.

Факт е, че в последните четири години индустриалното сътрудничество в областта на отбраната получи съществен тласък. Примери са: стартирането на Постоянното структурирано сътрудничество в областта на отбраната, създаването на Европейския фонд за отбрана, формирането на генерална дирекция „Отбранителна индустрия и космос“ в новата Европейската комисия, както и представянето през м. март 2020 г. на промишлена стратегия за конкурентоспособна, екологична и цифрова Европа. Следва да бъде пояснено, че и четирите примера имат една обща цел, а тя е да се стимулира стратегическа автономност на Европа. Елемент от постигането на тази цел е и подпомагане изграждането на интегрирана индустриална база в ЕС и задълбочаване на отбранително-индустриалното сътрудничество чрез развитие на Европейския фонд за отбрана. (European Commission 2020)

Тези примери показват още, че на нивото на европейския политически живот съществува сериозно желание за по-дълбоко и всеобхватно военно-индустриално сътрудничество. Зад тази амбиция се намира желанието на ЕС за независимост и намерението му да действа като гарант на сигурността в глобален аспект. Нейното изпълнение наред с всичко останало предполага засилване на партньорството по линията търсене и предлагане в един силно фрагментиран и тесен европейски пазар на отбранителни продукти. Ето защо, новият европейски комисар с отговорности по вътрешния пазар Тиери Бретон, счита че страните от ЕС изразходват бюджетите си за отбрана основно за национални цели, при което самостоятелно дефинират технически изисквания на тяхното

военно оборудване. Комисар Бретон настоява че, липсата на сътрудничество в областта на индустриите за сигурност и отбрана струва между 25 милиарда и 100 милиарда евро всяка година. Европейските държави, твърди комисар Бретон, експлоатират 17 различни типа основни бойни танкове, за разлика от САЩ с един тип. Това неефективно използване на ресурсите създава условия за изоставане в областта на технологиите и може да доведе до невъзможност за произвеждане на следващо поколение въоръжение. (European Commission 2019)

Европейският съюз, според електронното издание Политико, е твърдо решен да поеме повече отговорности по въпросите на собствената си сигурност, което всъщност е амбициозен план за развитието на отбранителното сътрудничество и за финансиране развитието на военните технологии. Отбраната, продължава Политико, е в основата на националният суверенитет, при което и най-големите ентусиасти като Франция се въздържат да предоставят своите сили, оборудване или индустрии, докато централно европейските държави виждат НАТО и САЩ като единствените надеждни гаранции. (Taylor 2020)

С други думи, от една страна на ниво ЕС държавите споделят обща позиция за необходимостта от военно-индустриално коопериране, като инструмент за постигане на стратегическата автономност на ЕС, от друга на национално ниво те виждат въпроса през призмата на собствения суверенитет и независимост. Правителства и бизнес са изправени пред алтернативи – да изгубят част от независимостта си, но да развият и придобият съвместно с други държави ново въоръжение и техника, което в общият случай означава по-ниски разходи или да запазят суверенитета си, но да заплатят висока финансова цена. Европейски политики и инструменти, национални избори, споделени ценности и разнопосочни икономически и социални стимули съществуват едновременно, което предполага, че вземането на рационални държавни решения е сложен процес.

Това е и целта на настоящата обзорна статия – да представи някои от особеностите на европейският отбранителен пазар, както и да дискутира общите национални характеристики, които стоят зад решенията на правителствата. Настоящият обзор е базиран на анализ на основни документи на ЕС, на мнения на политици и изследователи на проблема, отразяват синтезирана авторска гледна точка и не следва да се асоциира като позиция на Министерство на отбраната. Статията няма претенция за всеобхватност на анализите, но за да се изпълни целта и за по-голяма яснота и прегледност е използвана дефинираната от Адам Бранденбургер и Бари Нейлбъф карта на зависимостите в бизнес играта наречена - Value Net – мрежа на стойността. (Brandenburger и Nalebuff 1996) Изследването е структурирано в три части. Първо се прави общ коментар на отбранителната индустрия и на отбранителния пазар. В последствие се представят националните алтернативи и се разглежда европейският политически ангажимент. В края на анализа се представят основните характеристики на Европейския фонд за отбрана. Статията завършва с твърдението, че са необходими компромисни решения както от Европейската комисия така и от правителствата на страните. Тези решения следва да доведат до създаването на работещи механизми за подобряване на европейската отбранителна интеграция. В противен случай на карта е поставен самият въпрос за европейският мултилатерализъм.

Мрежата на европейската отбранителна индустрия

Европейският съюз слага тънка граница между индустриалната политика в сектора на сигурността и индустриалната политика в сектора на отбраната. Това, което е общо между тях е обстоятелството, че двете са в подкрепа на общата политика за сигурност и отбрана на ЕС. Другото общо, което споделят са многобройните участници, разнородните национални правила и процедури, обхвата на пазара и неговата сериозна фрагментация, подходите и тактиките, които участниците използват, за да постигнат конкурентно предимство. На

следващо място се нареждат високите разходи за изследвания и развитие, ограничените бюджети за отбрана и сигурност, бързото развитие на технологиите, влиянието на националните политики и тесните национални интереси. Не е тайна, че европейската отбранителна индустрия е особена, ясно е че промяната на част от правилата или на националния контекст може да доведе до пълна промяна на играта, но въпросът е какви са тези особености и как те се свързват.

Общите черти, които описват европейската отбранителна индустрия могат да бъдат открити при анализа на различните становища и позиции на Европейската комисия. Според становище на Европейския икономически и социален комитет (от 2012 г.) съществува директна връзка между външни работи и политика за сигурност, отбранителна политика и европейски индустриален потенциал. Същото становище разглежда индустрията в няколко направления. В контекстен аспект държавите-членки се различават, както по отношение на производствени възможности, така и по състоянието на силите им за сигурност, образците въоръжение и техника, което използват. Второ самият оръжеен пазар се характеризира с изключителна сложност, както по отношение на връзки, така и по отношение на конкуренти, клиенти, правила, интереси, доставчици и допълващи продукти и услуги. Именно правителствата на държавите са тези, които вземат решенията, отделят бюджет за отбрана, регулират пазара като определят правната рамка.

На ниво политика и интереси на ЕС основен клиент на отбранителната индустрия са държавите от съюза с техните въоръжени сили. Индустрията прави и всичко възможно да се ангажира и с държави извън ЕС, имащи интереси да закупят и експлоатират европейско въоръжение. Примери има и те не са малко. Произвеждания от Еърбъс самолет за тактически задачи С 295 се използва в държави от Европа, Азия, Южна Америка и Близкия Изток. (Airbus 2020) Регулациите на ЕС (чл. 346 от Договора за функционирането на ЕС) позволяват на държавите да предприемат такива мерки, каквито считат за необходими за защита на основните им интереси, свързани с производството или търговията с оръжие, муниции и военни материали; тези мерки не могат да влияят неблагоприятно на условията за конкуренция във вътрешния пазар относно стоките, които не са предназначени за строго военни цели. Следователно, въпреки приватизацията на отбранителната индустрия правителствата, съгласно правилата на ЕС, имат основна роля, както на регулатори, издаващи разрешения за внос и износ, така и на клиенти.

Ключов елемент по отношение на сътрудничеството и изграждането на обща индустрия е наличието на здрава връзка и политическа логика между основните национални интереси и тези свързани със сигурността и отбраната на ЕС. Ясно е, че държавите притежават различно усещане по отношение на заплахите, че всяка от тях има различни отбранителни нужди и икономически потенциал. Индустрията е разделена. Държавите като суверен могат не само да закупуват въоръжение, продукти и услуги от Европейската отбранителна индустрия, но и от основните ѝ конкурентни компании от САЩ, Китай или Русия.

Нещо повече, част от страните на ЕС все още експлоатират военна техника от времето на Съветския съюз, което директно ги поставя в зависимост от Русия. Типичен пример в това отношение е зависимостта на България за поддръжката на изстребителите МиГ-29 от руската компания РСК „МиГ“. Поради обстоятелството, че това е единственият самолет, който изпълнява задачи по охрана на въздушното пространство на България, което изисква непрекъснатост на поддръжката, както и поради фактът, че България не разполага с лиценз за ремонт, държавният бюджет плати през последните години над 275 млн. лв. без ДДС на руския доставчик. (Карачанов, 2020 [Karakachanov, 2020]) Един от основните рискове на тази зависимост е възможността в случаи на влошаване на средата или изостряне на отношенията тази поддръжка да бъде прекъсната, което практически води до отнемане на национален суверенитет.

Не на последно място, може с голяма увереност да се твърди, че икономическото-отбранително сътрудничество функционира на фона на специфична политическа обстановка. Тя включва освен политическите партии с техните връзки и послания, но и различните лобистки групи и групи по интереси, чиито действия комбинирани с интересите на приватизираната национална военна индустрия води до забавяне на процесите и по същество намалява икономическата ефективност на сътрудничеството и поставя под натиск военните способности. Така националната сложност се проявява чрез различни процедурни трикове, бюрократични спънки, правни пречки, промяна в изискванията към продуктите, което води до забавяне на поръчките с години, повишаване на цената, а понякога и загуба на бюджет. Във вътрешно политически аспект кооперирането с други държави често се извършва на фона на политически договори, трудни компромиси без да се отчитат такива важни критерии като икономическа ефективност и постигане на конкурентно предимство. (Hartley 2019)

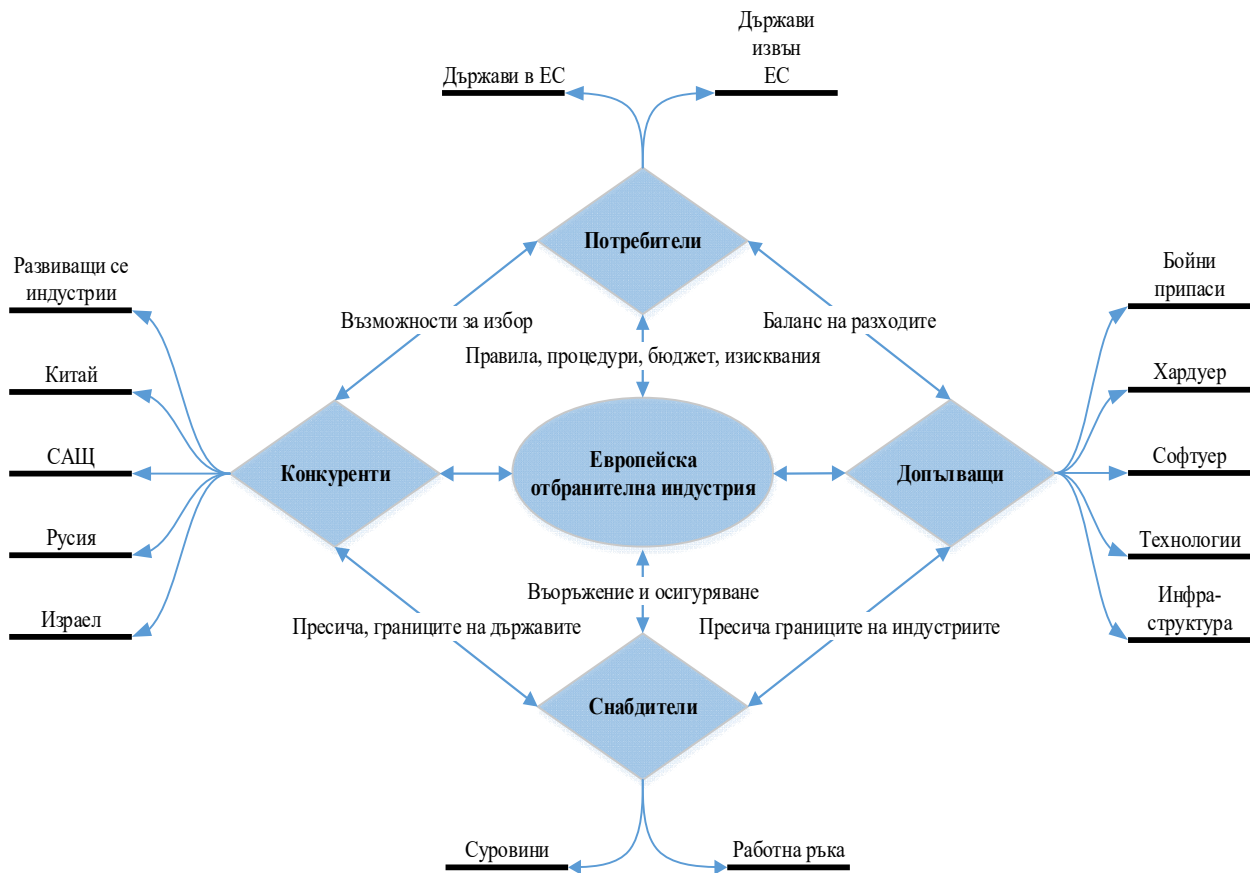
Друга важна особеност, е обстоятелството, че страните от ЕС могат да се разделят на две основни групи - тези, които произвеждат модерно въоръжение (Франция, Италия, Германия, Испания, Швеция), инвестират в изследвания и нови технологии и тези, чиято индустриална база и бюджет не позволяват реализирането на съвременна научноизследователска и развойна дейност. Факт е, че още от 1998 г. с декларацията от Сен-Мало се поставят основите за задълбочаване на сътрудничеството на отбранителните индустрии на държавите, но до приемането на Постоянното структурирано сътрудничество и Европейския фонд за отбрана, това коопериране е по-скоро ограничено без надеждни предложения за рационализация или консолидация. С други думи, основен участник на пазара на въоръжение са националните компании и фирми, което поставя акцент върху националното производство, запазване на съществуващите пазари като се търси и увеличаване на експорта извън ЕС. Междувременно конкурентите влагат все повече инвестиции за отбрана, разработват нови оръжия като например САЩ, чийто бюджет за развойна дейност е съществено по-голям от целия европейски бюджет за изследвания и развитие на въоръжението.

Доставчиците на Европейската отбранителна индустрия също са разнородни, те също се конкурират, борят се за влияние и повече печалба. Те включват както работната сила, така и доставката на суровини. Тяхната роля е изключително специфична, тъй като тя пресича както националните граници, така и границите на индустриите. Така високо технологичната европейска отбранителна индустрия, според данни на ЕС, гарантира работата на над 600 хиляди високо квалифицирани служители, а от там непряко подпомага живота на над два милиона души. От тук може да се направи извода, че правителствата имат специфичен интерес за запазване на текущата заетост, с което се гарантира работа, осигуряват се социални функции и се осигурява приток на доходи в националния бюджет. Ето защо вътрешният икономически и политически интерес може да възпрепятстват или да ограничат апетита към широко отбранително сътрудничество като например се опита да регулира пазара на труда и осигури запазването на високо подготвените национални специалисти. Резултат от тези притеснения е отново силно фрагментиране, припокриване и наличие на многобройни, понякога сходни предприятия.

Капсулирането на тези предприятия и фирми за строго национални цели е също рисков подход, който може да доведе до загуба на конкурентно предимство, на ноу хау и работни места. Много често доставчиците на специализирани суровини са и представители на конкурентите или в тяхна връзка с тях, което им позволява индиректно да влияят и манипулират отбранителните индустрии. Съществува и вариант, при който доставчиците да са и клиенти, особено що се отнася до развиващите се държави. Те могат да разчитат на еднократен внос на отбранителни продукти и технологии, за да се копират новите технологии, да ги развият и предложат на пазара в друг вид и атрактивна цена. Така

например между 1992 г и 2000 г. Китай закупува от Русия 37 бойни самолета Су-27 СК малко по късно – през 1995 г. Китай закупува от Русия лиценз за производство на самолета, но с условието двигателите и част от компонентите да са внос. Сделката довежда до производството на 200 самолета J-11. През 2004 г. Китай, след производството на стотния самолет, прекъсва договора с мотива, че Су -27 вече не отговаря на военните им изисквания. Няколко години по-късно се появява J-11В изцяло произведен в Китай и почти напълно идентичен със Су-27. (Roblin 2019) Крайният резултат е подкопаване на един цял сектор от отбранителната индустрия.

Влияние върху европейската отбранителна индустрия имат фирмите, които допълват и осигуряват нейната дейност. Освен осигуряване на инфраструктура, комуникации, горива влияние имат и развитието на новите технологии, фирмите и предприятията произвеждащи защитни средства, боеприпаси и взривни вещества. За разлика от преди двадесет години, много често днес откритията се случват в малки или средни компании, като съществуват условия за тяхното бързо прилагане на практика. Достъпът до ключови технологии, както и някои материали като тези за произвеждане на електронни компоненти и средства за лична защита като кевлар също оказва своето влияние. Много често военната индустрия изостава, поради необходимостта от значителни инвестиции във време и ресурси за изследване, дългото време за изпитване, покриване на определени стандарти, което води до закъснения в разработването и производството на ново въоръжение. Намалява и кръгът от предприятия, произвеждащи конкретни продукти (например боеприпаси), което е резултат от ограниченията, свързани с опазването на околната среда и обществената безопасност.



Фигура 1 – Европейска отбранителна индустрия – връзки и зависимости

Съществуващите хоризонтални, вертикални и диагонални връзки между клиенти, доставчици, конкуренти и допълващи индустрии предполагат по-добро разбиране на сложната обстановка, в която съществува европейската отбранителна индустриална база. Възможен нов подход е на ниво ЕС да се организира цялостно сътрудничество, което да намали първоначалните разходи за разработване, изследване и развитие, да наложи общи европейски стандарти, да осигури стимули и гаранции, както на държавите така и на производителите и да облекчи процедурите за въвеждането на новите технологии. Само тогава ще се засили стремежът на държавите за развитие на съвременна обща европейска индустрия.

Реализирането на този подход зависи както от способността на клиентите (държавите) бързо да се адаптират към новите реалности, да осигуряват адекватен бюджет за отбрана, така и от възможностите на доставчиците да осигурят дейността на индустрията в новите условия. Изследванията, развитието на отбранителните системи и поддържането им по време на жизнения цикъл е дълъг и сложен процес, а финансовите разходи са твърде големи, за да бъдат поети само от индустрията. Като се има предвид, колко са скъпи отбранителните продукти и новото въоръжение е логично да се очаква, че фирмите, които го произвеждат не обичат финансовия риск и като цяло ще търсят начини да го избягват. Конкурентите, от своя страна също ще се стремят да влияят на индустрията, като предлагат алтернативни варианти. С други думи, състоянието на отбранителната индустрия и нейната посока на развитие почти никога не е отговорност само на индустрията, а е задължение и на държавите.

Националните алтернативи

Обективна истина е, че правителствата на държавите от ЕС остават разделени, а може би и въздържащи се от вземането на решения за съществено окрупняване на индустриалната база, свързана с отбраната и сигурността. Този проблем идва като допълнение към вече съществуващите сложни за разрешаване въпроси по политиката за бежанците, санкциите към Русия, бъдещето на монетарния съюз, използването на фондовете и др. Някои от изследователите на ЕС, считат, че единството на организацията е подложено на натиск, който е обоснован на дълбоките исторически, политически, географски и стратегически разлики между държавите. Държавите не само се различават по отношение къде, кога и как да се използва военния инструмент на ЕС, но и по това какъв конкретен отговор да се даде на специфична заплаха пред съюза. Нещо повече, страните членки на ЕС все още силно се въздържат да погледнат извън собствените си държавни граници и извън възможностите на собствените си военно-индустриални комплекси в случаите когато става въпрос за придобиване или поддържане на въоръжение. Това въздържане се обоснова на желанието да поддържат такива способности, които съответстват на техните стратегически национални интереси както и да гарантират сигурността на доставките по отношение на техните критични способности. Не на последно място това е свързано и с гарантиране на заетостта на месния пазар на труда. В края на краищата, според Ян Киърс става въпрос за смесица от месни политики, предназначени да облагодетелстват определени области или отрасли и липса на доверие между самите членове на ЕС. (Kearns 2018)

Държавите определят и националните политики за придобиване на необходимото им въоръжение. В глобален мащаб, за да се справят с предизвикателствата правителствата правят сложни избори, като сваляне от употреба на скъпо за поддържане и експлоатация въоръжение, съкращаване на числеността на въоръжените сили, внос на ново въоръжение, придобиване на използвано от други държави, поддържане на старото, влагане на средства в модернизация, или международно сътрудничество. Опитът от практиката показва, че всяка една от тези опции има положителни и отрицателни страни. Така например вноса на оборудване може да спести разходите за изследване и развитие на продукта, но включва

риск от зависимост от конкретна страна или доставчик, който във време на конфликт или криза може да се възползва от това предимство. Допълнително поставянето в абсолютна зависимост от един доставчик, позволява и засилване на неговото вътрешно политическо и икономическо влияние, осъществено чрез лобистки групи. Не на последно място, държавата вносител губи в областта на развитието на технологии и поддържането, развитието на работни места. От своя страна постигането на независимост изисква сериозни национални инвестиции в изследване и развитие, разработване на инфраструктура и производство, което тесният национален пазар не може да осигури.

Възможна средна опция е производството на лицензирано въоръжение, което осигурява известна независимост, но изисква плащане на лиценз, което може да доведе до повишена цена на единица продукция. Едновременно с това тази опция осигурява работа, използването на нови технологии, независимост на доставките и гарантиране на поддръжката и ремонта, дори и в условията на криза.

Друг вариант е международно сътрудничество, който позволява споделяне на разходите за изследвания и разработване, комбиниране на поръчките, поддръжка на националната икономика, въвеждане на нови технологии, баланс в разходите и синхронизиране на националната законодателна база. (Hartley 2019)

Съществува и нещо друго, което забавя кооперирането и индустриалното отбранително сътрудничество и то е свързано с различните национални практики, процедури и интерпретации на самото понятие отбранителна аквизиция. По същество на национално ниво се смесват бюрократични управленски процеси, включително такива, като управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти, на научноизследователската дейност в полза на отбраната и отбранително-индустриалната политика, на проектите за модернизация и други. Според експерти, налице е сложена комбинация от процеси и процедури, включващи наука, управление на инженеринг, случващо се в контекста на националното законодателство. Следователно когато говорим за отбранителна индустрия е необходимо да е ясно, че се изправяме пред една много консервативна национална система, която обединява няколко системи включително: планиране, проектиране, бюджетиране, разработване, изпитване, договаряне, снабдяване, производство, внедряване, използване, поддръжка и снемане от употреба, което затруднява само по себе си интеграцията на индустрията. (Алашки 2016 [Alashki, 2016])

Факт е, че след Глобалната стратегия за сигурност на ЕС бе направено много за издигане на ролята на Съюза в областта на отбраната и сигурността. Укрепи се мястото и ролята на Европейската отбранителна агенция и се даде началото на много инициативи за сътрудничество в областта на развитие на военните способности. По същество, тук основният въпрос е доколко страните са готови да се интегрират в областта на отбраната. Според министър Каракачанов *„интеграцията би означавала както обща политика, общи способности, общи действия и общ бюджет, така и поне частичен отказ от суверенитет, по подобие на редица други общи политики на европейско равнище, което пък на свой ред ще изисква и различен от консенсуса начин на вземане на решенията. Затова моето мнение е, че дали ще се стигне до обща европейска отбрана в обозримо или по-далечно бъдеще зависи от цялостния ход на европейския интеграционен процес. При негово задълбочаване страните ще вървят към повече интеграция в отбраната и обратно – при застои или напускания на други страни членки, както се случва сега с Обединеното кралство, ще наблюдаваме спад в сегашната политическа инерция. На настоящия етап говорим само за междуправителствено сътрудничество, при което решенията се вземат с консенсус.“* (Каракачанов, 2018 [Karakachanov, 2018])

Все пак, ако страните от ЕС имат желание да си сътрудничат, какви биха били мотивите за това? На първо място това е обстоятелството, че нито една от европейските държави не е в състояние сама да инвестира в изследване и разработване толкова ресурси,

че да покрие всички нужди на въоръжените сили. Колкото повече технологиите се развиват и стават по-сложни и съвършени толкова повече следва да се увеличават и разходите за изследвания, при което малките национални пазари не могат да гарантират реализиране на печалба. Казано по друг начин споделянето на разходите за изследователска и развойна дейност води до намаляването им на национално ниво и падане на производствената цена за единица продукция. Анализите показват, че колкото повече държави се кооперират, толкова повече пада цената за придобиване на въоръжението.

В допълнение към икономическите стимули кооперирането в производството води и до военни, стратегически и индустриални ползи. Тук се включва подобряване на стандартизацията, обща логистика, оперативна съвместимост и оперативна ефективност. От технологична гледна точка сътрудничество води и до обмен на технологии, реструктуриране на индустрията и то не само на тази произвеждаща оръжие, но и на свързаните с нея отрасли. По същество това означава и работа и за националната отбранителна индустрия и свързаните с нея печалби. Ползи има и по отношение на поддръжката на оборудването по време на жизнения цикъл като споделяне на разходите за обучение, поддръжка, ремонт и модернизиране.

Друга важна причина за коопериране идва под натиска на САЩ Европа да инвестира повече в собствената си отбрана и по този начин да се постигне правилно споделяне на товарите. Повечето инвестиции в отбраната не означава, че страните следва да купуват американско въоръжение, затова държави със силни военно-промишлени комплекси като Франция и Германия експлоатират основно въоръжение родно производство. Разбира се съществуват и примери на коопериране като съвместното производство на бойния самолет Юрофайтър Тайфун или на военнотранспортния самолет А400. Цената им обаче е доста висока. Така тук идва и ролята на ЕС и на Европейската комисия за подобряване на сътрудничеството, чрез въвеждане на инструменти за насърчаване на инвестициите и сътрудничеството за придобиване на съвместни способности.

Пример за такова сътрудничество е взетото решение за установяване на Постоянното структурирано сътрудничество. Друга такава е представеният от Европейската комисия „Европейски план за действие в областта на отбраната“ Планът има за цел да повиши ефективността на разходите за отбрана, да засили сътрудничеството между държавите членки на ЕС и между техните индустрии в сферата на отбраната и да допринесе за изграждане на единна, силна и конкурентоспособна европейска отбранително-технологична и индустриална база.

Подобно на индустриалната политика в областта на сигурността действията на ЕС, свързани с индустрията за отбрана са насочени към укрепване на единния пазар за отбрана, насърчаване на инвестициите в отбранителната промишленост, стимулиране на държавите и фирмите да се кооперират и създаване на инструменти и правила в рамките на ЕС.

Европейският ангажимент

Нормално съществува страх, че при дълбоко коопериране в областта на отбранителната индустрия финансовите загуби и нестабилност в една фирма или държава автоматично ще генерират съществени загуби на друго място. Поради това индустриалното обединяване изисква и наличието на европейски политически и финансови инструменти с ясни правила. От ключово значение за европейската отбранителна индустрия е даването на възможност на държавите, които не са основни производители да участват в релевантни проекти и да имат стимули за участие и коопериране в съвместни проекти. Със същата сила това е важно и в обратната посока, при която по-развитите ще предоставят нови технологии и иновации с риск да генерират загуби при тяхното изтичане или копиране. Това предполага наличието на споразумения, хармонизация на правни норми, общи стандарти, които биха

подобрили финансовите и икономическите условия и биха повишили конкурентоспособността на отбранителната индустрия.

Всичките тези фактори, намират своето място в Становището на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) относно необходимостта от европейска индустрия в областта на сигурността от м. октомври 2012 г. В него ЕИСК предлага да се разработи Европейска Индустиална Политика за Отбранително Сътрудничество, която да обхване всички фази от проектирането на системите до оперативното им приложение. Като специфична индустиална политика, тя следва да подпомогне научно изследователската и развойната дейност, да се идентифицират ключови европейски индустиални капацитети, както и да се разработят инвестиционни политики за насърчаване на европейското производство. Определена е необходимостта от обединяване на национални и европейски цели, финансови и индустиални ресурси и способности. Най-общо казано тази политика трябва да свърже инвестициите на европейско и национално равнище като стимулира съгласуваността, и подпомага намаляване на фрагментирането, дублирането на усилията и свиване на разходната част. (Европейския икономически и социален комитет 2012)

Идеята за европейска индустиална политика не е нова и многократно е дискутирана през годините. Пример в това отношение може да бъде изготвеното през 2012 г. съобщение на Европейската комисия към Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейския Икономически и Социален Комитет. Документът представя основите на индустиалната политика за отрасъла на сигурността и предлага План за действие за иновативен и конкурентоспособен отрасъл на сигурността. В основата на тези документи се намира разбирането, че отрасълът на сигурността в ЕС е свързан с три основни проблема – фрагментираност на пазара, несъответствие между научните изследвания и пазара, общественото изменение на технологиите в областта на сигурността.

Всяка от тези конфликтни области има и специфични характеристики и свързани с тях последици. Първата се дължи на уникалността на ЕС като организация на независими държави. Така се очертават толкова пазара на военна продукция, колкото страни членки има, при което всеки от тях със специфични особености. Пример за тази разпокъсаност е липсата на общи стандарти и общи правила и процедури. По този начин се вдига сериозно бариерата за навлизане в пазара и се прави почти невъзможно реализиране на икономия на мащаба.

Втората характеристика е обусловена от разходите за научноизследователска и развойна дейност. Тъй като пазарът на отбранителни продукти е специфичен, а в много отношения и затворен, фирмите и държавите се ограничават в инвестирането за изследвания, поради високата цена на разходите и ниската вероятност да ги възвърнат и реализират печалба.

Третата е свързана със условията за гарантиране на личните права и свободи на гражданите на ЕС, където новите технологии и тяхното въвеждане в сектора сигурност може да доведе до преки или косвени нарушения. По същество за отрасъла това означава риск от инвестиране в технологии, които впоследствие не се приемат от обществото, което води до загуба на инвестициите.

Комисията предлага решаването на тези проблеми да се извърши с комплекс от политически действия и икономически решения, с които да се подобри конкурентоспособността на отрасъла на сигурността в ЕС, да се стимулира неговият растеж и да се насърчи създаването на нови работни места. Тук следва да се прави и едно пояснение – когато говорим за икономическа политика в отрасъла на сигурността в ЕС се обхващат сектори, които най-често имат индиректно влияние върху развитието на военните способности и са свързани с вътрешната сигурност, като: сигурност на въздухоплаването; сигурност на мореплаването; сигурност по границите; защита на критична инфраструктура; антитерористично разузнаване (включително сигурност в кибернетичното пространство и

съобщенията); управление на кризи/гражданска защита; защита на физическата сигурност, както и защитно облекло. (European Commission 2012)

Европейската индустриална политика в областта на отбраната също преминава през различни етапи, за да постигне нов тласък след приемането на Глобалната стратегия на ЕС през 2016 г. Нейното съществуване и по-скоро приемането на Европейски план за действие в областта на отбраната създават нужните условия за задълбочаване на интеграцията. Усилията са насочени към подпомагане на отбранителната индустрия и гарантиране, че европейската технологична и индустриална база ще отговори на текущите и на бъдещите нужди на ЕС в областта на сигурността и отбраната. Един подходящ инструмент в тази посока е създаването на Европейския фонд за отбрана.

Европейският фонд за отбрана – инструмент на ЕС за индустриално сътрудничество

Въпросът за европейският фонд за отбрана, освен че е свързан със стимулирането на държавите да участват в Постоянното структурирано сътрудничество и да развиват общи способности е свързан и с виждането за необходимостта от обща европейска отбранителна индустрия и съответната индустриална политика за отрасла на отбраната.

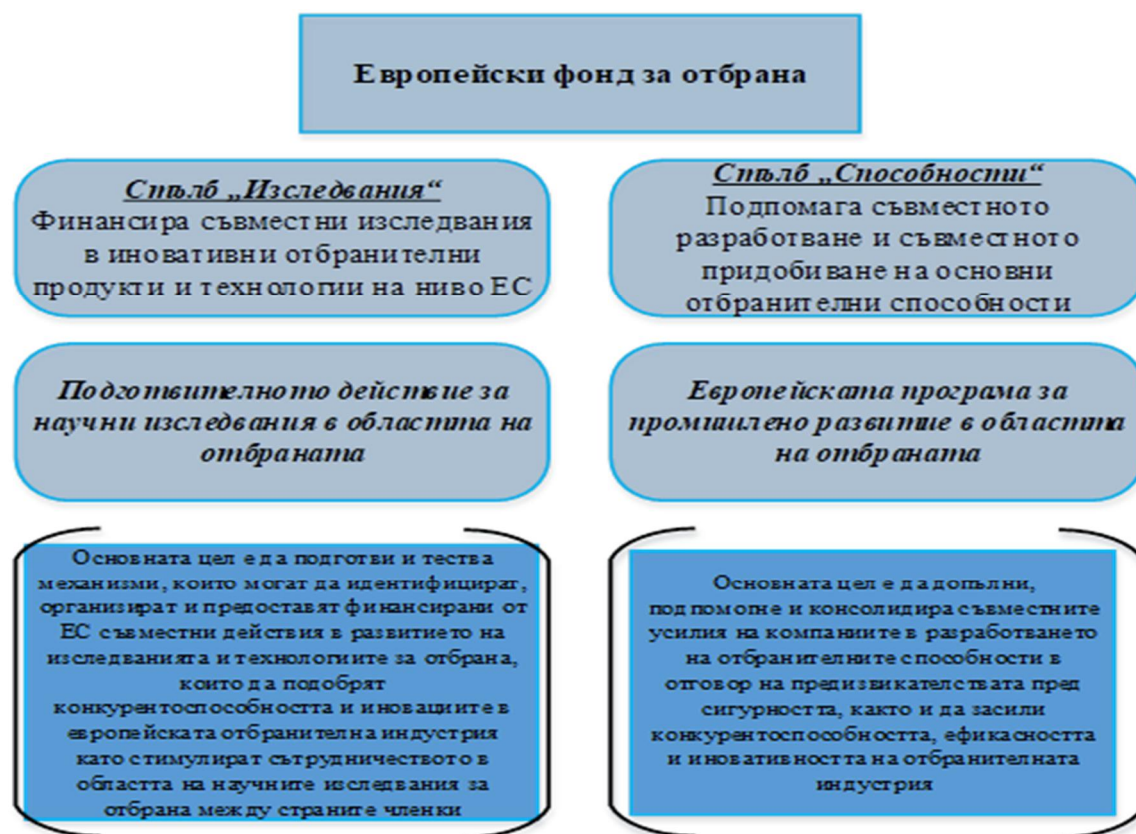
През м. септември 2016 г. Председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер в речта си за състоянието на Съюза отделя съществено внимание на въпросите, касаещи общата сигурност и отбрана на европейските граждани. Отчитайки многопосочността на заплахите, господин Юнкер подчертава, че меката сила на ЕС вече не е достатъчна за справяне с тях. За да може да защитава интересите си и да отбранява своите граждани и територии, Европа се нуждае от силна отбрана, един от съществените елементи от която е наличието на иновативна отбранителна индустрия. Последното предполага засилване на инвестициите в изследванията и новите технологии, затова се предлага създаването на Европейски фонд за отбрана. (European Commission 2016)

Въпреки че конкретните инвестиционни решения остават в рамките на държавите, то е важно да се създаде инструмент, който да осигури необходимите стимули за задълбочаване на кооперирането в приоритетните области за развитие на способностите на ЕС. Евентуалното му реализиране ще допринесе за повишаване на ефективността в разходите за отбрана на национално ниво, ще увеличи прилагането на иновациите, като едновременно с това ще намали риска от дублиране на усилията, ще гарантира постигането на оперативна съвместимост и ще стимулира стандартизацията. (European Commission 2017)

На първо място е предвидено да се финансират проекти, в които влизат най-малко трима участници от три държави членки. Възможно е Съюзът да съфинансира разработването на общи прототипи, но при условие, че държавите-членки се ангажират да купят крайния продукт.

Друга основна характеристика на Фонда е неговата насоченост към стимулиране на участието на малки и средни предприятия и даването предимство на консорциуми, включващи такива предприятия. Важно да се отбележи ориентирането на Фонда към преломните иновации, като пет процента от средствата се заделят за нови и разрушителни технологии. Проектите от Постоянното структурирано сътрудничество също подлежат на финансиране, ако отговарят на условията за допустимост³.

³ European Commission. (18 June 2018 r.). EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4121



Фигура 2 – Структура на Европейския фонд за отбрана

През м. април 2019 г. Европейският парламент приема своята първа позиция по предложението за регламент за създаване на Европейски фонд за отбрана. Регламентът следва да дефинира структурата на Фонда, правната рамка, условията и критериите за отпускане на финансиране. Много от текстовете на регламента все още се дискутират, като важен момент от тях се явява бюджетът на Фонда и критериите за оценка. Намерението е Фондът да интегрира два различни същълба, свързани с цялостния процес по придобиване на отбранителни способности, със замисъл те взаимно да се допълват и подпомагат (фигура 2).

Първият компонент „Научни изследвания“ ще осигурява финансиране на съвместни изследвания в иновативни отбранителни продукти и технологии на ниво ЕС. В него се включва сега действащата програма „Подготвително действие за научни изследвания в областта на отбраната“ (PADR), чиято основна цел е да подготви и тества различни механизми, които могат да стимулират съвместни действия на страните в развитието на изследванията и технологиите за отбрана. Намеренията са, посредством финансиране от ЕС, да се подобри конкурентоспособността на отбранителна индустрия чрез сътрудничество в областта на научните изследвания за отбрана.

Вторият същълб „Способности“ ще подпомага съвместното разработване и съвместното придобиване на основни отбранителни способности. На базата на „Европейската програма за промишлено развитие в областта на отбраната“ ще се подпомогнат и консолидират съвместните усилия на промишлеността в разработването на отбранителните способности, ще се засилят конкурентоспособността, ефикасността и иновативността на отбранителната индустрия.

Очакванията са Фондът не само да стимулира инвестициите в изследвания и разработване на отбранителни продукти и технологии, а и да насърчава придобиването и поддръжката от страна на държавите членки. Може би най-важната характеристика на Фонда е да способства за по-широкото използване на европейските отбранителни продукти

и технологии на вътрешния пазар на ЕС, като по този начин се допринася и за нарастване на независимостта на Съюза от външни източници. Основен приоритет на Фонда е да подпомага развитието на приоритетните за ЕС способности, определени от Плана за развитието им. Обект на Фонда могат да бъдат регионални и международни приоритети тогава, когато служат на интересите на Съюза и не водят до дублиране на усилията. Първоначалното намерение е Фондът да стартира своята дейност през 2021 г., като до 2027 г. се предвижда общ бюджет над тринадесет милиарда евро, от които по първия стълб за научни изследвания да бъдат отделени малко над четири милиарда евро. Останалите почти девет милиарда евро следва да бъдат отделени за развойна дейност.

Наред с положителните страни от стартирането на Фонда, все още са налице сериозни бариери, които в определен момент могат да доведат, както до блокаж на самата инициатива, така и до обезсмисляне на нейното съществуване. На първо място в ЕС все още съществува диалог относно синхронизирането на отделните инструменти в областта на придобиването на способности и резултатите от техните дейности. Може би най-големият проблем е липсата на общи цели в плановете за развитие на способности на страните-членки. Там където могат да се намерят общи цели излиза друг проблем – несинхронизирани бюджети и разлика в плановете за придобиване на въоръжение в зависимост от приоритетите на отделните държави. Казано по друг начин, страните имат различно финансово планиране, различни политически приоритети и различни системи за предварително планиране и осигуряване на финансовите средства. Преодоляването на този проблем, колкото и сложно политическо решение да е не означава, че всичко ще тръгне.

Възможна друга пречка е липсата на общи стандарти по отношение на процесите, процедурите, а и по отношение военните изисквания на отделния продукт. Негативен ефект има и липсата на общи правила в ЕС за износ на оръжие, тъй като тази регулация е национална компетентност. Дискусии са и въпросите как ще се регулира износа на оръжие извън ЕС, което е резултат от изпълнението на съвместни проекти както и кой и как извършва контрол върху инвестициите и разхода на средствата отпуснати от Европейската комисия. Практика на ЕС е отпускането на средства да се извършва след безкрайни бюрократични процедури, които могат да откажат участниците от малкия и средния бизнес поради липсата на административен капацитет.

След което се изправяме и пред друг проблем, който комбинира финансов риск и липсата на национално обособени структури и опит в съвместното придобиване и експлоатиране на военни способности. Тук мога да се споменат – времевата рамка за реализиране проектите, сложността в договарянето на многонационален проект, който да отговаря в пълна степен на нуждите и интересите на страните, процесите на взимане на решение, споделянето на отговорностите и тежестите, прозрачността и отчетността.

Съществуват и други особености, които могат да имат отрицателен ефект върху дейността на Фонда. Тук мога да се споменат как страните ще експлоатират съвместно придобити способности и чии заявки и приоритети ще се изпълняват с предимство. Ако на държавно ниво тези проблеми могат да бъдат преодолені със сложни преговори, то винаги остава зависимостта от частния сектор, който в повечето от случаите е и собственик на индустриалната база.

Заклучение

Очевидно е желанието в ЕС за развитие на индустриалното и отбранително сътрудничество между държавите членки, но всъщност фонът, на който това се случва е твърде сложен. Политическите и бизнес отношенията, връзките между участниците и специфичните индустриални способности са част от нещата, които усложняват сътрудничеството. Факт е, че към момента не съществува консолидирана и ясно разписана индустриална политика за отрасла на отбраната. Истина е, че все пак основите на това

сътрудничество са поставени със стартирането на Постоянното структурирано сътрудничество и на Европейския фонд за отбрана. Вече съществуват 47 общи проекта, които са насочени към повишаване на военния капацитет на ЕС и задълбочаване на кооперирането на отбранителните индустрии, чрез финансиране от ЕС. Обаче, не всичко е наред с тези проекти. Според някои критици е налице тенденция към размиване на идеята за широко сътрудничество и коопериране, тъй като вземането на решение за стартиране на проектите зависи от интереса на минимум две държава, които в общият случай често делят общи граници. Така например от две държави са основани единадесет проекта, а други десет проекта са реализирани от три страни. Прави впечатление и участието на Франция в 30 от проектите, което съответства на амбицията ѝ за изпълнение на ролята на своеобразен център, контролиращ не само проектите, но и влияещ върху икономическите връзки, европейската отбранителна индустрия и европейската отбрана като цяло. Нещо повече такива важни проекти като европейският боен хеликоптер, бронираната бойна машина неизменно включват Франция или Италия или и двете държави. Такъв проект е и патрулната корвета, при който Франция планира да построи между девет и единадесет кораба, а Италия предвижда да построи осем. Въпреки, че проектът е общ, всяка държава ще строи корабите си в собствените си заводи (Mackenzie 2020)

Ето как съществува реална възможност, поради малкото количество участващи държави в тези проекти, да не се осъществи намерението за засилване на съвместното развитие на способностите и развитие на отбранителното коопериране или коопериране само на развитите икономики. Това от своя страна води и до изпълнение, но с ниска ефективност на поставените от ЕС цели, като бавното им развитие и липса на видим напредък може да има и отрицателен политически ефект върху бъдещето не само на отбранително индустриалното сътрудничество, но и върху амбицията на ЕС да повиши глобалното си влияние.

Дискусиите по бъдещето развитие, механизмите за работа, контрол и отчетност на Европейския фонд за отбрана продължават. На ход са важни решения, при които държавите членки следва да постигнат до общ компромис. Достигането му означава вземането на сложни правителствени решения, избор между алтернативи, при което вероятността всички национални интереси да бъдат удовлетворени се стеснява. Консервативното, основано на реализма мислене в държавите в повечето случаи ще означава подкопаване на общите ценности на ЕС, а от там и на идеята за Европа основана на мултилатерализма. На хода са както Европейската комисия така и правителствата на страните да създадат правилните, работещи механизми за подобряване на европейската отбранителна интеграция.

БИБЛИОГРАФИЯ

Airbus. 2020. „The most versatile and efficient tactical transport aircraft.“ C 295. Отваряно на 7 Юни 2020 г. <https://www.airbus.com/defence/c295.html#missions>.

Brandenburger, Adam, и Barry J Nalebuff. 1996. *Co-opetition*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc.

European Commission. 2012. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee*. 26 July. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0417:FIN:EN:PDF>.

European Commission. 2020. „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new Industrial Strategy for Europe.“ 10 March. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf.

European Commission. 2019. „Questionnaire to the Commissioner-Designate Thierry BRETON Commissioner-designate for the Internal Market.“ <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/commissioner-ep-hearings/answers-ep-questionnaire-breton.pdf>.

Hartley, Keith. 2019. „The Political Economy of Arms Collaborations.“ От *The Political Economy of Defence*, редактор: Ron Matthews, 235-257. Cambridge: Cambridge University Press.

Hrszenhorn, David M. 2018. „Macron wants Europe to buy its own military hardware.“ November 11. <https://www.politico.eu/article/macron-wants-europe-to-build-its-own-military-hardware/>.

Kearns, Ian. 2018. *Collaps: Europe After the European Union*. Biteback Publishing. Kindle Edition.

Mackenzie, Christina . 2020. *Spain joins European Patrol Corvette program in which nations can customize ships*. 15 May. <https://www.defensenews.com/naval/2020/05/15/spain-joins-european-patrol-corvette-program-in-which-nations-can-customize-ships/>.

Merkel, Angela . 2018. „Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Strasbourg, 13 November 2018.“ 13 November. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688>.

Roblin, Sebastien . 2019. „Aircraft Theft: Why China's J-11 Fighter Looks Like Russia's Su-27 'Flanker'.“ 19 December. <https://nationalinterest.org/blog/buzz/aircraft-theft-why-chinas-j-11-fighter-looks-russias-su-27-flanker-106231>.

Taylor, Paul . 2020. „European defense plans: What could possibly go wrong?“ 13 February. <https://www.politico.eu/article/european-defense-plans-what-could-possibly-go-wrong-security-nato/>.

Алашки, Максим. 2016. „Управление на основните процеси в системата за отбранителна аквизиция.“ *Съвременни предизвикателства пред сигурността и отбраната*. София: Военна Академия "Георги Стойков Ръковски". 174-179. https://rncd.bg/wp-content/uploads/2020/01/Sbornik-FNSO-2016_vol2.pdf. [Alashki, Maksim. 2016. „Upravlenie na osnovnite protsesi v sistemata za otbranitelna akvizitsia.“ *Savremenni predizvikatelstva pred*

sigurnostta i otbranata. Sofia: Voenna Akademia "Georgi Stoykov Rakovski". 174-179. https://rncd.bg/wp-content/uploads/2020/01/Sbornik-FNSO-2016_vol2.pdf.]

Европейския икономически и социален комитет. 2012. *Становище на Европейския икономически и социален комитет относно "Необходимост от европейска отбранителна индустрия: промишлени, иновационни и социални аспекти" (становище по собствена инициатива)*. 4 Октомври. <http://www.eulaw.egov.bg/DocumentDisplay.aspx?ID=407910>. [Европейския икономически и социален комитет. 2012. Stanovishte na Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet otносно "Neobhodimost ot evropeyska otbranitelna industria: promishleni, inovatsionni i sotsialni aspekti" (stanovishte po sobstvena initsiativa). 4 Oktomvri. <http://www.eulaw.egov.bg/DocumentDisplay.aspx?ID=407910>.]

Каракачанов, Красимир, интервю от Тодор Кондаков. 2018. *Истинското предизвикателство е, как да сме по-организирани и ефективни в противодействието на заплахите пред националната сигурност* (31 Януари). <https://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/165-2017/broi6-2017/2753-krasimir-karakachanov-istinskoto-predizvikatelstvo-e-kak-da-sme-po-organizirani-i-efektivni-v-protivodeystviето-na-zaplahite-pred-natsionalnata-sigurnost>. [Karakachanov, Krasimir, intervyyu ot Todor Kondakov. 2018. Istinskoto predizvikatelstvo e, kak da sme po-organizirani i efektivni v protivodeystviето na zaplahite pred natsionalnata sigurnost (31 Yanuari). <https://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika/165-2017/broi6-2017/2753-krasimir-karakachanov-istinskoto-predizvikatelstvo-e-kak-da-sme-po-organizirani-i-efektivni-v-protivodeystviето-na-zaplahite-pred-natsionalnata-sigurnost>.]

Каракачанов, Красимир, 2020. „Отговор на въпрос, зададен от народния представител Христо Гаджев.“ 1 Юни. <https://parliament.bg/pub/PK/388190054-06-562.pdf>. [Karakachanov, Krasimir, 2020. „Otgovor na vapros, zadaden ot narodnia predstavitel Hristo Gadzhev.“ 1 Yuni. <https://parliament.bg/pub/PK/388190054-06-562.pdf>.]

ИЗПОЛЗВАНЕ НА ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ ВЪВ ВЪТРЕШНИ КРИЗИ

Николай Доцев¹, PhD

Резюме

Заплахата от COVID-19 оказва влияние и ще промени подходите към сигурността за дълъг период. Подобни кризи изваждат на преден план укрепване на устойчивостта на държавата и обществото с гражданска и военна готовност за реакция. Това е причина да бъде направен преглед на нормативната база, на практиката, дали и как е необходимо да се адаптира отбранителната политика относно на ролята и мястото на Българските въоръжени сили, които по закон имат подпомагаща роля и са в готовност при необходимост да подпомагат усилията за овладяване на кризата и преодоляване на последствията.

Ключови думи: *управление при криза, отбранителна политика, използване на въоръжените сили.*

ARMED FORCES EMPLOYMENT IN DOMESTIC CONTINGENCIES

Nikolay Dotzev, Chief Expert for the Defense Committee at the National Assembly PhD²

Abstract

The threat of COVID-19 has had an impact and will change security approaches over the long term. Such crises bring to the fore the strengthening of the resilience of the state and society with civilian and military readiness to respond. This is a reason to review the legal framework, the practice, whether and how it is necessary to adapt the defense policy regarding the role and place

¹ Полковник (о.р.) д-р Николай ДОЦЕВ в момента работи за Комисията по отбрана към 44-то Народно събрание. Преди това е работил като началник на отдел „Отбранителна политика” в Министерството на отбраната. Притежава докторска степен по политически науки, публична администрация от СУ „Св. Климент Охридски“ по „Процес на стратегия за национална сигурност“. По време на кариерата си той е служил в четири от щабове на НАТО: (1) офицер за връзка в първия български екип към Координационния център за партньорство в Монс, Белгия (1994-1997); (2) Офицер по политиката и планирането в щаб на SACLANT в Норфолк, Вирджиния (1998-2000); (3) български заместник-военен представител Военните комитети на НАТО и на ЕС, Брюксел (2006-2009 г.) и (4) в щаба на ISAF в Кабул, Афганистан, (2013-2014) на две различни длъжности: директор на екип за предотвратяване на граждански загуби (шест месеца) и ръководител на отдел за гражданско военно взаимодействие (една година).

² Colonel (ret.) Nikolay DOTSEV, PhD is currently working as Chief Expert for the Defense Committee at the 44th National Assembly. Prior to that he worked as Head of the Defense Policy Department in the Ministry of Defense. He holds a PhD Degree in Political Science, Public Administration on "Process of National Security Strategy" from Sofia University "St. Kliment Ohridski". During his career he served four of the NATO HQs: (1) Liaison Officer in the first Bulgarian Liaison Team to the Partnership Coordination Cell in Mons, Belgium (1994-1997); (2) PIP Plans and Policy Officer at HQs SACLANT in Norfolk, Virginia (1998-2000); (3) Bulgarian Deputy Military Representative to NATO and EU MCs, Brussels (2006-2009), and (4) For one and a half years he has been deployed to HQ ISAF in Kabul, Afghanistan (2013-2014) on two different positions: Director, Civilian Casualties Mitigation Team (CCMT) (six months) and Head Civil Military Interaction Branch (one year).

of the Bulgarian Armed Forces, which by law have a supporting role and are ready if necessary to support efforts to crisis management and overcoming the consequences.

Keywords: *crisis management, defense policy, Armed Forces employment.*

”Процесът на адаптиране към епидемията (б.а. COVID-19) ще се превърне в новото нормално. Хората трябва да са готови за нов начин на живот, за да може обществото да продължи да функционира, но в същото време коронавируса да бъде под контрол.”
Такеши Касаи³

”Стегнете армията, която трябва да бъде образец на всичко честно, порядъчно, възпитано, благородно, интелигентно, трудолюбиво, доблестно, добросъвестно и готово да се саможертва за родината си. Така армията ще може за в бъдеще да насади духовни качества, липсата на които тъй много спомогна за нашето нещастие днес.”
Генерал Панталей Киселов⁴

Все още не е напълно ясно как и до колко трайно ще се настани в живота ни заплахата от COVID-19, но той вече оказва влияние и определено ще промени подходи към сигурността за по-дълъг период. Ако хората ще трябва да се подготвят за нов по-различен начин на живот, а обществото да се преустройва на нови релси, ще е наивно да се смята, че това няма да се отрази на въоръжените сили и на начина, по който те вършат своя бизнес.

Около два месеца денят на гражданите в България започваше в 08:00 с брифинг на двузвезден генерал, началник на Военномедицинска академия и на Националния оперативен щаб⁵ за борба с пандемията от COVID-19.

Почти по същото време в Италия коронавируса върхлита с особена сила и предизвиква решителната намеса на армията. Тъй като броят на смъртните случаи се увеличава, местните власти навсякъде настояват да получат помощ. Спешно в борбата с пандемията се включват въоръжените сили, карабинерите⁶ и финансовата полиция⁷. Армията патрулира по улиците. В Бергамо, когато положението е трагично, се „налага се през нощта по безлюдните улици на града дълъг конвой от военни камиони да превозва ковчезите с починалите до други градове.“⁸

³ Такеши Касаи, директор на Световната здравна организация за региона на Западния Тихи океан, Ройтерс, 21.04.2020 г.

⁴ Генерал Панталей Киселов, български офицер, генерал от пехотата, герой от отбраната на Видинската крепост през Сръбско-българската война (1885), от сраженията при Гечкинли и Селиолу в Балканската война (1912 – 1913), и от добруджанската кампания (1916), командир на 4-та пехотна дивизия (1914 – 1918).

⁵ Национален оперативен щаб с цел координиране, организиране на действията на компетентните държавни органи във връзка с обявената от Световната здравна организация спешност за общественото здраве от международно значение по отношение на заболяването COVID-19, създаден със Заповед № Р-37/26.02.2020 г. на министър-председателя на Република България

⁶ Карабинерите са четвърти компонент на въоръжените сили на Италия, изпълняват задачите на национална военна полиция, участват и в мироопазващи мисии и операции зад граница.

⁷ Guardia di Finanza (GdF, б.а.) е правоохранителната агенция на министерството на икономиката и на финансите, занимаваща ес с престъпления от финансов характер и контрабанда която не е част от въоръжените сили, но оперира с кораби, самолети и хеликоптери, патрулира в териториалните води на Италия и участва в сценарии за военни действия.

⁸ Григоров, М., *Армията на Италия, План Б - намеса на войската*, Българска армия, 16 април 2020 г., <https://armymedia.bg/archives/178929> [Grigorov, 2020]

На 17 април 2020 г. испанският вестник „Ел Паис“ пише: „Коронавирусът е войната на нашето поколение“⁹ и съобщава за операция „Балмис“ с участието на специални сили, над 8000 военнослужещи в Испания са в подкрепа на борбата срещу COVID-19 – от изграждането на полеви болници и дезинфекция на домовете за възрастни хора до транспортиране на телата на жертвите.

Освен тези скорошни случаи, запознатите си спомнят, как след терористичните атаки срещу кулите близнаци в САЩ през септември 2001 г. активно се заговори за приноса на въоръжените сили при вътрешни кризи, защита на населението и територията. Като христоматиен пример се разглежда и участието на армията във Великобритания в борбата с епидемията от шап, също от този период.

Тези примери поставят на дневен ред въпроса ще виждаме ли все по-често хора във военна униформа и бойно снаряжение по улиците в мирно време? И у нас в Народното събрание и в общественото пространство се случи дискусия, може ли, защо, при какви условия и как следва да се включат и използват въоръжените сили в дейностите по ограничаване на пандемията? Въпросът е риторичен и отговорът е категоричен – да при необходимост въоръжените сили ще участват и ще подпомагат усилията за овладяване на кризата и преодоляване на последствията. Самото му поставяне, обаче, налага отново да се направи преглед на нормативната база, на практиката и да се направят обосновани изводи дали и как е необходимо да се адаптира отбранителната политика, като ключова съставна част от политиката за сигурност?

* * *

Използването на въоръжените сили във вътрешни кризи отново е *модерна тема* и е на дневен ред. В мирно време дейностите по така наречената „мисия трета“ са най-видими и близки до населението и се провеждат непрекъснато. Тази тема би трябвало винаги да е актуална. Независимо от това, тя периодично излиза на преден план по различни конкретни поводи. По темата писах през 2005 г. за издание на Европейския център за изследвания в областта на сигурността „Джордж С. Маршал“ в Гармиш-Партенкирхен, Германия¹⁰. В настоящата публикация ще повтора някои от нещата, защото историческият опит и традицията няма как да бъдат подменени. А в България има доста положителен, но и не особено приятен исторически опит от използването на въоръжените сили във вътрешни кризи.

Темата не трябва да бъде разглеждана, само защото е модерна. Ако бъде поставена в контекста на *съвременната* и още по-важно в бъдещата среда на сигурност, ще се види, че много сериозни предизвикателства, които може да изискват използването на въоръжените сили във вътрешни кризи, чукат на вратата ни.

Стратегическата среда на сигурност е сложна и динамична, с тенденции, за съжаление, към влошаване. Светът не стана по-спокойно място нито след края на “студената война”, а още по малко в последните пет години. Появяват се нови кризи и конфликти, а съществуващите се задълбочават. „Широкообхватните, с голямо влияние и с трайни последици размествания в разпределението на мощта в света и бързите технологични промени допринасят за усещане за тревога и неспокойствие.“¹¹

Цели региони са с „държави в разпад“ (“failed or failing states”). Това води до вакуум във властта и управлението в региони със стратегическа важност за ЕС и НАТО,

⁹ Григоров, М., *Армията на Испания: Войска и дронове в Мадрид*, Българска армия, 30 април 2020 г., <https://armymedia.bg/archives/179409> [Grigorov, 2020]

¹⁰Dotzev, N., *The Soviet Legacy: Transforming Bulgaria's Armed Forces for Homeland Security Missions, Connections Vol. 4, No. 3 (Fall 2005), pp. 83-96 (14 pages)*. (Първоначалното заглавие на автора “Bulgarian Armed Forces Employment in Domestic Contingencies” е променено от издателите без съгласуване б.а.)

¹¹ *Munich Security Report 2020 - Munich Security Conference, Westlessness*, https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

респективно за нашата страна. Европа от една страна е привлекателна като място за живеене, а от друга страна е уязвима за атаки с потенциален голям ефект - от разрушително въздействие на миграцията, през тероризма и кибер заплахите, размирици в мега полис или голям град, до междудържавен конфликт.

Вътрешните и международните процеси са трайно и неразривно свързани. “Светът става все по-малко западен. Но по-важното е, че и самият Запад може да стане по-малко западен”¹². Предизвикателствата към държавността се увеличават и задълбочават, създава се чувство за ерозия на демокрацията и нейните ценности, не без помощта на активно хибридно въздействие¹³. Обществото е разединено и поляризирано. Променя се отношението към ценностите. Всякакъв вид екстремизъм (политически, религиозен) е на лице.

В съвременното общество се наблюдават процеси на интензивни социални, икономически и технологични трансформации. Бързо развиващите се промени създават предизвикателства. Дори скоростта на промените е предизвикателство¹⁴.

В демографската област се наблюдават несиметрични демографски промени. Ключов проблем е миграцията. Засилва се „урбанизацията“. Населението в европейските държави застарява. Налице е силен натиск за увеличаване на социалните разходи вътре в националните бюджети (пенсии, здравеопазване, социални помощи). Това влияе на отношението към отбраната и е постоянен фактор за намаляване на военните разходи дори при опасната среда за сигурност.

Технологиите се развиват динамично и ускоряват промяната във всички области. От своя страна технологиите са много силно повлияни от развитията в политическата, социалната, демографската и икономическата сфери. Лесен е достъпът до технологии. Подчертана е доминацията на частния сектор в изследванията, иновациите и развитие на технологиите. Независимо от ограниченията спрямо военните бюджети, за да може да се развива в крак с времето, отбраната трябва да инвестира в нови технологии.

Мястото и ролята на Въоръжените сили са основни и неоспорими. Те изграждат ядрото на националната сигурност, осигурявайки жизненоважен и уникален принос. Дават възможност да се използва сила, когато са изчерпани всички останали средства за защита на жизненоважните национални интереси. Приносът на Въоръжените сили към националната и колективната сигурност в крайна сметка е принос към благосъстоянието и добруването на всички български граждани.

Картината на бъдещето е илюстрирана с още по-голяма сложност на предизвикателствата, динамика и дълбочина на трансформациите.

След десетина години населението на света ще е надминало осем милиарда. Населението на сегашните развити държави от Европа и Северна Америка ще е малцинство с продължаваща тенденция на „застаряване на населението“, оказваща различно влияние в отделните държави от тези региони. В Китай и Индия ще живее основната част от населението на земята, но населението на други държави като Нигерия и Пакистан също нараства бързо. Нарушението на баланса между половете също може да бъде проблем. Миграцията също ще нараства. Градското население нараства много бързо. „Урбанизацията“ като тенденция се предвижда да доведе до двойно увеличение и голяма концентрация на население в градовете. Може би един от най-сериозните проблеми, свързани с урбанизацията е прекъсването на връзката на огромни маси от населението със

¹² *Munich Security Report 2020 - Munich Security Conference, Westlessness*, https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

¹³ Понастоящем популярно като хибридно, а в други времена известно и като „Regime change“ и др. (б.а.)

¹⁴ Доцев, Н., *Стратегическата височина - Процесът “Стратегия за национална сигурност”*, част втора “Стратегиране в съюзите, в които България членува”, сряда, 20 декември 2017 г., <http://nikdotzev.blogspot.bg/> [Dotzev, 2017]

земята, откъдето произхождат, загуба на родовата памет и обезлюдяването на райони с традиционен национален поминък като земеделие, туризъм и носител на основни национални ценности. Към 2045 г. около три милиарда души ще живеят в бордеи (в момента са около един милиард). Радикализацията на големи маси от това население, социалните проблеми, изолация и анонимността на индивида в големия град и др. фактори, може да доведат до кризи. Заплахи за сигурността ще се проявяват по отношение на индивида, общностите, държавите и глобално. Светът навлиза в период на социална криза. Семейството няма да може да изпълнява основни свои функции, а индивидът ще се изолира от обществото.

Запазва се тенденцията на достъпност на технологиите. Широки групи хора получават възможност да се възползват и да развиват технологии на много ниски цени. Технологиите се развиват бързо – компютри, роботи, нанотехнологии, биотехнологии, ксеноботи, изкуствен интелект, свързването на човешкия мозък с компютър и обратно, а може би скоро след това и мозък с мозък. Кибернетичните рискове и заплахи ще оказват нарастващо влияние. И сега е проблем да бъдат защитени комуникациите и информационните системи, но все пак от нас зависи каква информация ще въведем в тях. Как би изглеждала ситуацията, когато всичко в главите ни би могло да е достъпно? Давам тези стряскащи примери, които изглеждат като научна фантастика, но те илюстрират правилото, че за средата на сигурност трябва да се мисли гъвкаво и освободено от стереотипи в стремеж да се предвиди и непредвидимото или поне да се осигури толеранс за реакция при неговото неочквано случване. В този процес следва да се инвестира много.

В околната среда продължават климатични промени, причинени от човека или просто природни. Средната годишна температура се повишава, както и нивото на световния океан. Природните бедствия стават по-мощни, изненадващи, разрушителни и опасни. Към тях бих причислил и пандемии като сегашната от COVID-19. Съчетано с урбанизацията, това прави все по-трудно да се намали въздействието и да се ликвидират последствията в гъсто населена градска среда.

Нуждата от ресурси ще расте във всички области поради нарастване на населението: от храна със 70% до 100%; от питейна вода наличните ресурси дори сега са много под необходимите, но след десетина години нуждите ще нараснат с около 50%. Светът няма да може да се отърве от бедността и неравенството.

Динамиката на обществените отношения, социотехнологичните промени и съвременните предизвикателства пред сигурността налагат необходимост от нова култура на сътрудничество, разбиране и доверие между институциите, ефективен и по-ефикасен начин да бъдат реализирани придобитите способности за отстояването на нашите ценности и посрещане на заплахи и предизвикателства, откъдето и да дойдат. Тези процеси влияят на най-новото развитие във военното дело. Българските въоръжени сили участват изцяло в тези процеси. До какво води това по отношение на националната политика за използване на въоръжени сили във вътрешни кризи?

Преди да се опитам да отговоря на този въпрос, може да е полезно и интересно да се върнем към *исторически прецеденти* малко след Първата световна война. През 1919 г. българските въоръжени сили са изложени на много тежки международни ограничения по отношение на броя на личния състав, количествата въоръжение, техника и системи тежко оръжие. В същото време населението и икономиката на страната изпитват огромни трудности, които са считани за национална катастрофа. В тези условия тогавашния премиер Александър Стамболийски, лидер на партията Български земеделски народен съюз (БЗНС).¹⁵ прокарва през Парламента закон, „установяващ нова задължителна трудова повинност“, с която са мобилизирани за изграждане на обществени строителни проекти

¹⁵ Груев, С, *Корона от тръни*, ‘Български писател’, София 1991, с. 109 [Gruev, 1991]

млади двадесетгодишни мъже и шестнадесет годишни момичета. Това е една от най-известните и приветствани реформи на Стамболийски. Тя е обявена за временна мярка, насочена към възстановяване на страната след войната и възстановяване на жизненоважни инфраструктурни и икономически обекти, но „трудовият корпус“, основан на „трудова наборна служба“, надживява правителството на Александър Стамболийски с около осем десетилетия. В периода 1945-1990 г. тя се развива допълнително и се разделя на поредица от въоръжени и паравоенни формирования, подчинени на различните министерства като Министерството на инфраструктурата и строителството и Министерството на транспорта и съобщенията. Те са строили, поддържали и в някои случаи охранявали важни инфраструктурни обекти, като електроцентрали, големи административни или културни сгради, мостове, пътища и дори жилищни блокове. Министерството на вътрешните работи има свои войски - Вътрешни войски и Гранични войски. В периода след 1991 г., наред с промени в държавното управление, политическата система и икономиката, подобни процеси на промени протичат по отношение на силите, войските и формированията, подчинени на други министерства. Трудовата повинност и трудовият корпус бяха прекратени. Войските, принадлежащи към Министерството на инфраструктурата и строителството и към Министерството на транспорта и съобщенията, са разпуснати. В рамките на МВР гражданска служба за гранична полиция заменя граничните войски, а вътрешни войски са трансформирани в „жандармерия“. С преминаването ѝ изцяло професионална военна служба през 2008 г. всякакви форми на наборна служба окончателно остават в историята.

Друг исторически прецедент е свързан също с управлението на правителството на Александър Стамболийски. Той става жертва на военен преврат, последван от други преврати. Това е дало отражение в разбирането въоръжените сили да са деполитизирани и изолирани от проблемите на вътрешната сигурност колкото е възможно повече.

Участието на въоръжените сили в изпълнението на задачи, свързани с осигуряване на вътрешна сигурност, се извършва „при условия и по ред, установени от Конституцията и законите.“

Правните основания за използването на Въоръжените сили произтичат на първо място от Конституцията на Република България¹⁶, която определя ролята на въоръжените сили. Те „гарантират суверенитета, сигурността и независимостта на страната и защитават нейната териториална цялост.“

В Закона за отбраната и въоръжените сили сред основните дейности по отбраната са посочени „поддържане и използване на въоръжените сили при бедствия“ и „участие в овладяването и/или преодоляването на последиците от бедствия“.¹⁷ Това са две задачи: първо, при бедствия е важно да се вземат мерки въоръжените сили да бъдат съхранени и второ, когато е необходимо, техните способности да бъдат използвани по подходящ начин в овладяването на кризата.

Използването на военните във вътрешните кризи е развито в Стратегията за национална сигурност, Националната отбранителна стратегия, Доктрината на въоръжените сили, Доктрината за съвместните операции и други доктрини, както и документи на тактическо ниво.

Стратегията за национална сигурност¹⁸ определя три широки мисии за българските въоръжени сили : „Отбрана“, „Подкрепа на международния мир и сигурност“ и „Принос

¹⁶ Конституция на Република България, приета от Парламента (Велико Народно събрание) на 13.07.1991 г., изменена и допълнена на 26.09.2003 г.

¹⁷ Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, Обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., последно изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 42 от 28.05.2019 г., в сила от 28.05.2019 г.

¹⁸ 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.

към националната сигурност в мирно време“, а Националната отбранителна стратегия¹⁹ определя ролята, мисиите, задачите, изграждането, развитието и използването на въоръжените сили и отбранителните способности. За мен няма съмнение, че трите мисии на въоръжените сили са равнопоставени. И по трите мисии като правило се разработват сценарии и предварителни оперативни планове за възможни кризисни ситуации. Плановете редовно се проверяват, осъвременяват и отработват в учения и тренировки. Това позволява на въоръжените сили да са подготвени и сред първите да реагират на ситуацията. Не случайно Военно медицинска академия се включи от първия ден и формира гръбнака на мерките за противодействие на COVID-19.

Що касае отбранителното планиране, предназначението на войската е да воюва и да действа във високо рискова среда. Отбранителните способности би трябвало да се разчитат за най-сложния и тежък сценарии, който е отбраната, а приносът към операции по поддържане на мира и помощта на населението и местните власти се осъществява с част от тези способности, които така или иначе ги има.

Координацията и определянето на реда за използване на военни формирования в операции за защита на населението, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия и оказване на хуманитарна помощ на територията на страната се извършват от министъра на отбраната. Той разрешава участието.

Участието и ролята на въоръжените сили в процеса на управление на кризи са описани ясно и подробно в Националната отбранителна стратегия и не е необходимо да ги повтаряме. Там е посочено, че „преодоляването на последствията от терористични атаки, природни бедствия, екологични и индустриални катастрофи, опасно разпространение на инфекциозни заболявания и други рискове за сигурността на българските граждани и националните ценности се осъществява с целенасочената помощ на въоръжените сили, допълваща усилията на отговорните държавни институции на страната“. Ключови думи за използването на въоръжените сили във вътрешни кризи са „помощ“ и „участие в рамките на наличните способности“.

Успешното използване на ограничени сили и средства в сложните условия на криза изискват перфектна организация и координация. Управлението при кризи е разгледано като съществен елемент от дейностите по защита на националната сигурност в Закон за функциониране и управление на системата за защита на националната сигурност²⁰. В този закон е предвидено управлението при кризи да се осъществява от Министерския съвет чрез Националната система за управление при кризи, която да включва национален, ведомствени и областни ситуационни центрове. Предвидено е функциите на Национален ситуационен център да изпълнява секретариатът на Съвета по сигурността. Законът, обаче, не разпорежда в какъв срок следва да се изгради системата и предписанията на закона вече пет години след приемането му остават добри пожелания.

Защитата на страната и нейното население се осъществява чрез различни видове сили и средства за действия при вътрешни кризи в „единна спасителна система, която включва структури на: (1) министерства и ведомства; (2) общини; (3) търговски дружества и еднолични търговци; (4) центрове за спешна медицинска помощ, други лечебни и здравни заведения; (5) юридически лица с нестопанска цел, включително доброволни формирования; и (6) въоръжените сили“.²¹

Съгласно Закона на Министерството на вътрешните работи на това министерство са възложени задачите, свързани с осигуряването на вътрешна сигурност. Сред основните

¹⁹ *Националната отбранителна стратегия*, приета с Решение 283 от 18 април 2016 г. на Министерски съвет

²⁰ *Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност*. В сила от 01.11.2015 г. Обн. ДВ. бр. 61 от 11 Август 2015 г.

²¹ *Закон за защита при бедствия*, Обн. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006г., последно изм. и доп. ДВ. бр.77 от 18 септември 2018г.

дейности на Министерството на вътрешните работи е посочено осигуряването на „пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации“. По тази причина основни съставни части на единната спасителна система са Главна дирекция "Пожарна безопасност и защита на населението" - МВР, областните дирекции на МВР, заедно с Българския Червен кръст и центровете за спешна медицинска помощ. Те изграждат структурите си на територията на цялата страна и поддържат непрекъсната готовност за приемане на съобщения за възникване на бедствия, оценка и незабавни действия.

Формирования от въоръжените сили провеждат операции за пряка подкрепа и защита на населението в тясно взаимодействие на правителствените органи, отговорни за управление на кризи. Планирането на участието на въоръжените сили се осъществява като интегрирано планиране на национално ниво и за всяка част от територията с водеща роля на правителствената администрация, като се използват общи процедури и се фокусира върху взаимодействието между различните министерства и агенции.

Въоръжените сили разполагат с разнообразни *способности*²² за принос към националната сигурност в мирно време.

Формирования от въоръжените сили поддържат готовност за участие в различни дейности на територията на цялата страна. През 2019 г. например Въоръжените сили са поддържали постоянна готовност за оказване на помощ на населението с 99 формирования за овладяване и/или преодоляване на последиците от бедствия (ФОППБ) и две групи за евакуация на населението при авария в АЕЦ „Козлодуй“ (общо около 1932 души и 550 единици специална техника), както и един военно-транспортен самолет и един хеликоптер от Военновъздушните сили за специални авиомедицински задачи.²³

Някои добри примери за способности, с които българските въоръжени сили разполагат и как биха могли да бъдат използвани, идват от участието им в операции и мисии за поддържане на мира в чужбина. Те развиват способности, които са много полезни и определено ще бъдат използвани, когато се върнат обратно в България. Българско подразделение охранява базата в Кандахар и развива способности за охрана на стратегически важни инфраструктурни обекти. Освен това се обучават и практикуват търсене в район, установяване и управление на контролно-пропускателни пунктове, патрулиране и др. Това са специфични и ценни умения и способности.

Сухопътните войски със сили и средства могат да допринесат за редица задачи, сред които са ембарго операции, защита на националната територия от терористични дейности, предотвратяване на масово неконтролирано преминаване на чуждестранни граждани през държавна граница, блокиране и неутрализиране на паравоенни формирования, оказване на помощ на населението.

Сили и средства на Военновъздушните сили провеждат операции за защита на въздушния суверенитет. Те включват действия за охрана и отбрана на въздушното пространство (установяване на граници и ограничения за използването му, координация на тактическо ниво на използване на военни средства) и осигуряване на сигурност за гражданския и военния въздушен трафик (намаляване на въздушния трафик в зоната на операцията, въвеждане на ограничения и препятствия в интерес на безопасността на гражданското въздушно движение).

Военноморските сили, в координация с други видове въоръжени сили, както и сили и средства, принадлежащи на други министерства и агенции провеждат при необходимост

²² Способност е възможност за изпълнение на действие за постигане на определен ефект при определени условия и в съответствие с приети стандарти. Елементи на способността са доктрини, организация, обучение, материални средства, лидерство, личен състав, оборудване, оперативна съвместимост - *Доктрина на въоръжените сили на Република България, Издание (А), ноември 2017 г.*

²³ Доклад за състоянието на отбраната и Въоръжените сили за 2019 г. , приет с Решение на МС №258 от 15.04.2020 г., приет от Народното събрание на 28.05.2020 г.

операции за контрол на националните морски пространства²⁴, защита на корабоплаването, защита и отбрана на морските пристанища, противоминни мерки и контрол на морските пътища, предотвратяване на замърсявания, инспектиране на кораби в националното морско пространство.

Формирования от българските въоръжени сили могат да участват в операции срещу нелегално разпространение на оръжие или терористични действия, когато усилията на органите на реда не са достатъчни за контрол на ситуацията и сигурността и суверенитета на страната са застрашени. Тези операции могат да включват действия срещу разпространението на оръжия за масово унищожение и нелегален трафик на оръжие, охрана на стратегически обекти. Тези действия са описани в специални инструкции за взаимодействията между Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи.

Военните могат да участват в борбата срещу терористите по два начина - активен и пасивен. Пасивният начин включва мерки като строг контрол на оръжията на склад и в действащите формирования, предотвратяване на незаконното им предаване на хора, организации и други страни. Активният начин включва широк спектър от превантивна работа, противодействие и пълно взаимодействие със службите на Министерството на вътрешните работи и други национални организации и агенции.

Подразделенията на въоръжените сили, главно силите за специални операции се подготвят за разузнаване и наблюдение, охрана на стратегически важни обекти и конвои и биха могли да участват в търсенето и събирането на оръжия и елементи за тяхното производство и употреба и да подпомагат полицейските подразделения в такива операции. Силите за специални операции имат способности да нанасят удари за ликвидирането на терористични групи и инфраструктура им или за освобождаване и евакуация на заложници.

Важна задача за военните е участието в предотвратяването или ликвидирането на последствията от ядрено, химическо и биологично замърсяване. Въоръжените сили осигуряват и поддържат способности и постоянна готовност за реакция в случаи на ядрено, химическо и бактериологично замърсяване заедно със съответните министерства и ведомства

Формирования от трите вида въоръжените сили поддържат готовност за участие в различни дейности на територията на цялата страна. През 2019 г., например, Въоръжените сили са поддържали постоянна готовност за оказване на помощ на населението с 99 формирования за овладяване и/или преодоляване на последиците от бедствия (ФОППБ) и две групи за евакуация на населението при авария в АЕЦ „Козлодуй“ (общо около 1932 души и 550 единици специална техника), както и един военно-транспортен самолет и един хеликоптер от Военновъздушните сили за специални авиомедицински задачи.²⁵

Формирования се подготвят за борба с горски и селскостопански пожари, за действия при тежки зимни условия, за ликвидиране на последиците от опустошителни наводнения, земетресения или промишлени катастрофи, а също и за унищожаване неексплодирани боеприпаси. Министърът на отбраната по специален ред всяка година назначава силите и средствата, предназначени за участие в операции за защита на населението.

Въоръжените сили провеждат операции за защита и за оказване помощ на населението при природни бедствия, екологична криза, епидемии, мащабни миграции на населението, радиационни и химически катастрофи и други. При необходимост структурите за командване и контрол и формированията, подготвени за действия при невоенна криза, взаимодействат с други ведомства и агенции, местната власт и

²⁴ Български морски пространства включват вътрешни морски води, териториално море, прилежаща зона, континентален шelf и изключителна икономическа зона.

²⁵ Доклад за състоянието на отбраната и Въоръжените сили за 2019 г., приет с Решение на Министерски съвет 258 от 15.04.2020 г., приет от Народното събрание на 28.04.2020 г.

административните органи, наблюдават рисковите фактори и прогнозираат кризисната ситуация (разузнаване и анализ), осигуряват ред и сигурност в застрашен регион (подпомагат правоприлагащите органи, организират охрана на важни инфраструктурни обекти), оказват помощ на цивилното население (питейна вода и хранителни запаси, медицинска помощ), извършват спешно навлизане в пострадалите райони и възстановителни дейности (евакуация на населението, добитък и материали, специализирани и санитарна обработка, обеззаразяване, дезактивиране, пожарогасене, разчистване на пътища) оказват влияние върху елементите на кризата, възстановяват контрола на ситуацията и допринасят за ликвидиране на последствията.

Всяка година снежни бури стават причина за бедствено положение в различни райони на страната. След искания от органите на местната власт, одобрени чрез командната верига, денонощно формирания от трите вида въоръжени сили и родовете войски разчистват пътища, издърпват превозни средства от снега, транспортират хора в болниците за животоспасяващо лечение (включително по въздуха), доставянт храна и медицински консултативи в изолирани села.

В заключение

Може да се очаква, че средата на сигурност ще продължи да съдържа трудно предвидими предизвикателства и потенциал за динамични промени. Военният фактор ще запази важната си роля в системата за сигурност. Той е инструмент за стабилност и поддържане на мира, заедно с дипломатически, политически, икономически и други фактори. Основна задача на военните е и ще остане отбраната, да защитават суверинитета и териториалната цялост на държавата.

Традиционно „военните правят това, което иска нацията“. Но те трябва да имат преди всичко задача да направят това, за което са предназначени и подготвени да правят най-добре. Основната задача на военните е и ще остане отбраната, да защитават суверинитета и териториалната цялост на страната.

Въоръжените сили ще получават все по-често задачи да правят неща, които са различни или може да изглеждат различни от тяхната традиционна задача. традиционната цел на военната мощ. Много задачи в операциите в ирно време приличат на полицейска работа. Мисиите за търсене и спасяване и подкрепата на населението вече са редовни задачи. Макар и много важни, това са допълнителни задачи за военните.

Необходимо е да се постави по-силен акцент на всеобхватния подход²⁶, гражданско-военното взаимодействие²⁷ на най-високо управленско и стратегическо ниво и гражданско-военното сътрудничество²⁸ на оперативно и тактическо ниво, както и върху възможностите на въоръжените сили да изпълняват задачи в градски условия.

Всеобхватният подход, гражданско-военното взаимодействие и гражданско-военното сътрудничество отдавна са идентифицирани като необходимост в НАТО, разработени са свързаните политика и доктрини за прилагането им във всички операции, но все още не е налице организационната култура както от страна на военните, така и на цивилните за непрекъснатото им прилагане. Необходимостта въоръжените сили да бъдат

²⁶ Споделена картина на обстановката и непрекъснато взаимно подпомагане на цивилните и военните участници.

²⁷ Група дейности по комуникация, планиране и координация, които военните органи споделят и провеждат с цивилните власти, което увеличава ефективността на техните дейности в случай на криза, *AJP-01, Allied Joint Doctrine, Edition E Version 1, February 2017*

²⁸ Комплекс от мероприятия, предназначени за планиране, организиране и ръководене на дейностите в тази област с цел създаване на основа за многостранен подход и повишаване на ефективността от използване на въоръжените сили при решаване на въпроси с политически, социален и хуманитарен характер в райони на кризи и при ликвидиране на последствията от бедствия, *Доктрина на Въоръжените сили на Република България*, издание (А), ноември 2017 г.

подготвени да изпълняват задачи в градски условия се налага от изводите за развитие на стратегическата среда, както сега, така и в бъдеще.

Нормално е в условията на криза да се инвестира за усилване на отбранителните способности и отбраната да остане високо в списъка с приоритети, при точен баланс между различните сектори в държавата.

Законът за отбраната и въоръжените сили, заедно със Закона за Министерството на вътрешните работи и Закона за защита при бедствия създават законова основа за действие на отделните институции, междуведомствена координация, взаимодействие и предварително планиране за възможни кризисни ситуации. Следваща стъпка би било Законът за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, глава трета „Управление при кризи“ да се приложи и да се види как би функционирала предвидената Национална система за управление при кризи. Това ще намали необходимостта от създаване на „ад-хок“ организация за всеки отделен случай.

Задачите и действията на въоръжените сили са сравнително пълно разработени в Националната отбранителна стратегия, Доктрината на въоръжените сили и другите доктринални и концептуални документи на оперативното и тактическо ниво, от където може да се почерпят достатъчно процедурни указания, за да се прави предварителното планиране за евентуални кризисни ситуации по набелязаните сценарии.

Кризата има и своето отбранително измерение. Влиянието на пандемията от COVID-19 доведе до допълнителни мерки за опазване на здравето на военнослужещите и особено на контингентите и отделните военнослужещи в мисии и операции. Засилени са мерките за здравето при извършваните ротации на контингентите, както и на театрите на отделните операции.

Военномедицинска академия от първия ден е на първа линия в борбата срещу COVID-19 с медицинска експертиза и материална база. Нейният началник е ръководител на националния оперативен щаб, който предлага на Правителството медицинските мерки за справяне с пандемията. Под формата на учения бяха разположени военно-полеви болници. Фирми към Министерството на отбраната произвеждат маски и защитни костюми. Ролята и значението на въоръжените сили в системата за национална сигурност стана още по-видима.

През 2001 г. Великобритания публикува резултатите от Стратегически преглед на отбраната. Тогава се случиха и терористичните атаки от 11 септември 2001 г. срещу кулите близнаци в САЩ. Независимо от трайното въздействие на атаката върху средата на сигурност, това е оценено като само един аспект на политиката за отбрана. И Великобритания, страна с богат опит в стратегическите прегледи, разработи и добави само нова глава към Стратегическия преглед на отбраната, нарочно фокусирана върху въздействието на 11 септември върху въоръжените сили и техните възможности.

На този етап ми се струва рано да се направят пълни обосновани изводи и прогнози за влиянието на пандемията от COVID-19. Следва да се съберат и оценят уроци от практиката. Ако се идентифицират дефицити, би било добре да се добавят към намиращия се в завършващ етап Стратегически преглед на системата за защита на националната сигурност и Стратегически преглед на отбраната. Ако е необходимо би могло да се предложат промени в нормативната уредба, да се прегледат и осъвременят концептуалните и доктринални документи.

Законови, подзаконовни актове и други оригинални документи

Конституция на Република България, приета от Парламента (Велико Народно събрание) на 13.07.1991 г., изменена и допълнена на 26.09.2003 г.

Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., последно изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г., бр. 42 от 28.05.2019 г., в сила от 28.05.2019 г.

Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, в сила от 01.11.2015 г. Обн. ДВ. бр. 61 от 11 август 2015 г.

Закон за защита при бедствия, Обн. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006г., последно изм. и доп. ДВ. бр.77 от 18 септември 2018г.

Закон за Министерството на вътрешните работи, Обн. ДВ. бр.53 от 27 юни 2014г., последно изм. и доп. ДВ. бр.58 от 23 Юли 2019г.

Доклад за състоянието на отбраната и Въоръжените сили за 2019 г., приет с Решение на МС №258 от 15.04.2020 г., и от Народното събрание на 28.05.2020 г.

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.

Националната отбранителна стратегия, приета с Решение 283 от 18 април 2016 г. на Министерски съвет

Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2020 и за определяне числеността на въоръжените сили, приета с Решение на Народното събрание от 25.11.2015 г., публикувано в Държавен вестник, бр.93, от дата 1.12.2015 г.

План за развитие на въоръжените сили на Република България до 2020 г., приет с Постановление на Министерски съвет № 382 от 30.12.2015 г.

Доктрина на Въоръжените сили на Република България, издание (А), ноември 2017 г.

AJP-01, Allied Joint Doctrine, Edition E Version 1, February 2017

БИБЛИОГРАФИЯ

Груев, С, Корона от тръни, 'Български писател', София 1991, с. 109 [Gruev, S, Korona ot trani, 'Balgarski pisatel', Sofia 1991, s. 109]

Танев, Т., "Стратегическо управление на публичната сфера", Военно издателство ООД 2008, ISBN 978-954-509-398-2 [Tanev, T., "Strategicheskovo upravlenie na publichnata sfera", Voенно izdatelstvo OOD 2008, ISBN 978-954-509-398-2]

Григоров, М., Армията на Италия, План Б - намеса на войската, Българска армия, 16 април 2020 г., <https://armymedia.bg/archives/178929> [Grigorov, M., Armiyata na Italia, Plan B - namesa na voyskata, Balgarska armia, 16 april 2020 g., <https://armymedia.bg/archives/178929>]

Григоров, М., Армията на Испания: Войска и дроне в Мадрид, Българска армия, 30 април 2020 г., <https://armymedia.bg/archives/179409> [Grigorov, M., Armiyata na Ispania: Voyska i dronove v Madrid, Balgarska armia, 30 april 2020 g., <https://armymedia.bg/archives/179409>]

Величкова, В., ООН пресметна колко ще е населението на Земята през 2050 година, 22 юни 2017 <https://dariknews.bg/novini/sviat/oon-presmetna-kolko-shte-e-naselenieto-na-zemiata-prez-2050-godina-2032051> [Velichkova, V., ООН presmetna kolko shte e naselenieto na Zemyata prez 2050 godina, 22 yuni 2017 <https://dariknews.bg/novini/sviat/oon-presmetna-kolko-shte-e-naselenieto-na-zemiata-prez-2050-godina-2032051>]

Доцев, Н., Стратегическата височина - Процесът “Стратегия за национална сигурност”, част втора "Стратегиране в съюзите, в които България членува“, 20 декември 2017 г., <http://nikdotzev.blogspot.bg/> [Dotzev, N., Strategicheskata visochina - Protsesat “Strategia za natsionalna sigurnost”, chast vtora "Strategirane v sayuzite, v koito Bulgaria chlenuva“, 20 dekemvri 2017 g., <http://nikdotzev.blogspot.bg/>]

Танев, Т., “Management и Governance – два вида управление на публичната сфера събрани в единен цикъл на управлението”, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Година 2 / Брой 2 / Май 2011 [Tanev, T., “Management i Governance – dva vida upravlenie na publichnata sfera sabrani v edinen tsikal na upravlението”, PUBLICHNI POLITIKI.bg Godina 2 / Broy 2 / May 2011]

Munich Security Report 2020 - Munich Security Conference, Westlessness, https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf

Kissinger, H., “Diplomacy”, New York: Simon and Schuster, 1994, ISBN 0-671-65991-X.

Clarke, J. C. (Ed.): Armies in Homeland Security: American and European Perspectives, ISBN 10: 0160768128 Published by Washington D.C.: National Defense University Press, 2006

Noftsinger, J. Newbold, K., Wheeler, J., Understanding Homeland Security: Policy, Perspectives, and Paradoxes, ISBN 978-0-230-60511 (eBook)

Science and Technology for Army Homeland Security, Report 1 (2003), ISBN eBook: 978-0-309-16828-1, DOI: <https://doi.org/10.17226/10655>

Patman, R.G., editor, “Globalization and Conflict. National Security in a ‘New’ Strategic Era”, Routledge, Taylor & Francis Group, 2006, ISBN10: 0-415-35987-2

Dotzev, N., The Soviet Legacy: Transforming Bulgaria's Armed Forces for Homeland Security Missions, Connections Vol. 4, No. 3 (Fall 2005), pp. 83-96.

ВЪВЕДЕНИЕ В СИТУАЦИОННИЯ ВЪНШНОПОЛИТИЧЕСКИ АНАЛИЗ

Тодор Кобуров¹

Резюме

Ситуационният политически анализ е специфична научна област, която попада в системата на политическите науки и се изучава в рамките на международните отношения. Ролята на ситуационния политически анализ е от голямо значение когато трябва да се извърши оценка на политическото действие и необходимостта от неговото ограничаване във времена на криза. Това е основа и предпоставка за анализ на дългосрочните политически процеси.

Ключови думи: *Международни отношения, Международна сигурност, Анализ на външната политика, Външна политика, Управление на кризи.*

INTRODUCTION TO FOREIGN POLICY SITUATIONAL ANALYSIS

Todor Koburov, Institute of State and Law – Bulgarian Academy of Science²

Abstract

The situational political analysis is a specific scientific area, which falls within the system of the political sciences and is studied in the framework of international relations. The role of the situational political analysis is of great importance when an evaluation of the political action and

¹ Доц. д-р. Тодор Кобуров, Институт за държавата и правото – БАН, todor_kobourov@yahoo.com. Тодор Кобуров е завършил СУ „Св. Климент Охридски“, специалност политология през 1991 г. Доктор по политология (1996 г.). От 2010 г. е доцент в Института за държавата и правото при БАН по научната специалност „Международно право и международни отношения“ с тема на хабилитационния труд „Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността“. Изнасял е лекции по международни отношения в СУ „Св. Климент Охридски“ и по международна и национална сигурност в ПУ „Паисий Хилендарски“, както и по политология и международна политика в ЮЗУ „Св. Неофит Рилски“. Началник на Ситуационния и информационен център на Министерство на отбраната и експертен представител на министерството в Съвета по сигурността към Министерския съвет на Република България по време на кризата в Косово (1999 г.) и кризата в Македония (2001 г.). Има дипломатически опит като съветник в политическата служба на българското посолство в Берлин, ФР Германия (2003-2007 г.), и в Сараево, Босна и Херцеговина (2012-2016 г.). Специализирал е в Института за мирни изследвания и политика за сигурност към Хамбургския университет (IFSH), ФР Германия. Член на международния редакторски борд на списание „Information Technologies and Security“ и на редакционния съвет на Научни трудове на Института за държавата и правото.

² Assoc. Prof. Todor Koburov, Institute of State and Law – Bulgarian Academy of Science, PhD in Political Science, Sofia University. From 1995 to 1999 consequently: specialist, expert, senior expert, chief expert, head of section and head of department at the Ministry of Defense, Security Policy Directorate. From 1999 to 2003 - head of the Situation and Information Centre of the Ministry of Defense. From 2003 to 2007 was counselor at the Embassy of the Republic of Bulgaria in Berlin, Germany. He works from 2010 at the Institute for State and Law in Bulgarian Academy of Science. From 2012 to 2016 Todor Koburov was counselor at the Political Office of the Embassy of the Republic of Bulgaria in Sarajevo, BiH, todor_kobourov@yahoo.com

the necessity of its limitation in times of crises should be performed. It is a basis and a prerequisite for an analysis of long-term political processes.

Keywords: *International Relations, International Security, Foreign Policy Analysis, Foreign Policy, Crisis Management.*

Когато подхождаме към изследването на даден външнополитически проблем и се опитваме да го анализираме с методологията на социалните науки, сме изправени пред *две основни възможности*.

Първата възможност е да се подходи към темата в справочен вид като се представят основните политически факти, основните проблемни области и събития без да се навлиза в спорни и политически дискуссионни въпроси. Вероятно един такъв подход има своите научни и логически основания и редица автори биха предложили подобна съвършена и политически коректна конструкция. Това обаче би било твърде несправедливо към читателя, а и към самия изследовател, защото ще бъде проява на голяма доза страх, а и резултатът ще бъде отрицателен – читателят няма да научи нищо съществено, а към социалните науки ще бъде прибавен още един сух, справочен труд.

Втората възможност е авторът открито да сподели това, което мисли, както и да предложи идеи, които са плод не само на теоретични усилия, но и на лични преживявания – без претенции за всеобхватност. Мисля, че втората възможност е за предпочитане от добросъвестния изследовател.

Що се касае до *ситуационния външнополитически анализ* – това е специфична научна област, която изисква добро познаване на системата на международните отношения и международната сигурност.³

Съществува масово разпространен мит, че международните отношения се движат и регулират от системата на международното право. Този мит е залегнал в много учебници – както класически, така и алтернативни, както на т.нар. „западни автори“, така и на определени българските автори. За разпространението на подобен мит има много основания и аргументи – а те често изглеждат и съвсем логични – международните отношения са регламентирани нормативно и от тази гледна точка приоритет в системата на международните отношения би следвало да има правото.

Теоретични и методологически предпоставки

Външнополитическият процес, водещ до вземането на решения в областта на международните отношения и международната политика, е *социален процес*, в който участват както отделни личности, така и групи, институции, държави, медии и дори обществото като цяло. Този процес би могъл да бъде отражение на определени нормативни предпоставки и съдържание.⁴ Той наистина изисква знания за нормативната страна на международните отношения.

Един обективен анализ изисква познаването на системата от международноправни норми, но и на *политическите аспекти* на международните отношения. В началото на ХХІ век и особено след пандемията с вируса, причиняващ заболяването Covid – 19, ние наблюдаваме формирането на нова политическа действителност, която трябва да бъде анализирана с нови методологически подходи.

³ Основните идеи за Ситуационния външнополитически анализ са развити в монографията на Кобуров, Тодор. Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността. Издателство „Кинг“, С., 2009г. [Koburov, 2009]

⁴ Вж. Klaus von Beume, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmoock. Politikwissenschaft – eine Grundlegung. 1987.

Разпространението и последствията от разпространението на вируса показва, че са възможни сценарии, които далеч надхвърлят въображението на един добросъвестен изследовател, а дори и въображението на един фанатичен терорист. Нима можеше някой да си представи или да предвиди, че инфекциозна болест може да поразии премиери, президенти и министри – и то едновременно в няколко държави. Подобно развитие на ситуацията в света поставя не само *изследователите*, но и *управляващия елит* пред много сериозни предизвикателства и нови изисквания за намиране на решения на обществените, политическите и международните проблеми.

В самата международна система настъпиха безпрецедентни динамични промени и изследователите заговориха за ново отношение и нов подход към категории като „мир“ и „сигурност“. Въпросът за здравеопазването е въпрос за сигурността – настоящата криза отвори отчетливо и осъзнато тази теза.

Същевременно, все по-често на преден план се лансирана тезата за „силовия характер“ на международните отношения. Говори се за „конвенционални методи за сила“, „икономическа сила“, но и за т.нар. „мека сила“.⁵ А силовият характер на международните отношения не се гради върху нормите на международното право, а върху реалности и доктрини, които са свързани с политически и най-вече с икономически интереси.

Успоредно с това, силовият характер на международните отношения, както и всички други социални отношения трябва да се разглеждат и анализират в *ПРОЦЕС И РАЗВИТИЕ*. Те изискват умения и познания за методологията при конструиране на социалния анализ.⁶ Изискват познания в областта на различни науки – като се започне от философията, социологията, икономиката и се стигне до историята, археологията, антропологията и т.н.⁷

Навсякъде по света днес ставаме свидетели на нарушаването на политическите, социалните и гражданските права на човека, било то чрез политически натиск от най-различен вид или чрез предизвикването на кризи, конфликти, войни, бедствия, миграционни вълни и противопоставяне от най-различен характер. Международните отношения и външнополитическият процес обаче винаги се вписват в един определен стратегически хоризонт (съзнателно или несъзнателно). За да бъде изследван подобен хоризонт, както и за да бъдат обхванати тенденциите на този хоризонт, е необходим *ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРЕН ПОДХОД*. Т.е. съчетаването на методологичните подходи на различни науки – право, социология, политология, икономика, философия и т.н.

По този начин ние навлизаме неусетно в изключително сложна ситуация, при която решенията на проблемите се търсят на границата между различни науки – международното

⁵ Вж Джоузеф Най младши, *Бъдещето на силата*, ВИ, 2013 г. [Nay, 2013]

⁶ Вж по тази тема Йордан Дойков, *Методологическо конструиране в социалния анализ*, Том 1. За познанието, опита и практиката, Издателство „Парадигма“, София, 2019 г. Вж също Тодор Кобуров, *Международни отношения и международна политика в региона на Югоизточна Европа: Разпадане на СФР Югославия и установяване на дипломатически и консулски отношения на Р България с Босна и Херцеговина (студия)* в: *Научни трудове на Института за държавата и правото*, том XI, *Актуални правни проблеми*, под общата редакция на проф. д.ю.н. Цветана Каменова, София, 2015 г., съставители: проф. д-р Ирена Илиева и доц. д-р Тодор Кобуров. [Doikov, 2019]

⁷ В книгата „Гетите, които обезсмъртяват. Откритията в духовната и политическата столица на Гетите „Даусдава-Хелис“, Издателство „Захарий Стоянов“, 2019 г. (стр. 21-22), известният български археолог проф. д-р Диана Гергова дава следното почти библейско описание за качествата, които трябва да притежава „жрецът-пророк“, който стоял най-близо до тракийския цар: той трябва да бъде обучен във всички области на философията, етиката и физическите науки; да бъде отучен от варварските обичаи и да живее в хармония със законите на природата; да бъде въведен в логиката и да бъде издигнат духовно над другите народи; да познава теорията на 12-те знака на зодиака, да наблюдава планетите и всички тайни на астрономията; как орбитата на светлината се издига и залязва; как размерите на огненото колело на слънцето се отнасят към тези на земята и какви са имената и знаците на 346 звезди, които пресичат небето от изток на запад – все качества, които струва ми се, трябва да притежава и един съвременен изследовател на международните отношения (бел. авт.) [Gergova, 2019]

право и политологията от една страна, политологията и икономиката от друга, правото и социологията от трета, политиката и философията от четвърта и т.н. Шансът да се направи обективен анализ на съвременните проблеми на международните отношения и международната политика е не като се ограничават изследователските опити на представителите на една или друга научна дисциплина, а като се търсят пресечни точки между тях, интердисциплинарен подход и обединяване на усилията на различните изследователи за обективни оценки и изводи по проблемите на нашето минало и съвременност.

Дисциплината „международни отношения“

В България дисциплината „международни отношения“ се изучава от относително дълго време, като проблемните ѝ области се засягат и в други дисциплини - *политологията, икономиката, социологията, историята, географията, културологията, публичната администрация и т.н.*

Както отбелязва френският изследовател Франсоа Константен, *международните отношения в най-добрия случай са обект или дори особена форма на социални отношения, които биха могли да се развият в толкова различни области, че покриват почти изцяло полето на социалните и хуманитарните науки.*⁸

*Понякога дори е трудно да се прекара точна граница между вътрешната и външната политика. Може ли например да се разбере американската политика в Близкия Изток, ако не се вземат предвид някои вътрешнополитически критерии? Може ли да се изясни международната политика на Китай, без да се отчете историческото измерение? Може ли да се анализира политиката на Русия, като не се използва никакъв икономически критерий? Би могло да се посочат още примери, които ще ни отведат до заключението, че международните отношения трябва да заимстват от всички тези дисциплини, за да стане възможен напредъкът в опознаването на света.*⁹

От тази гледна точка френският изследовател Паскал Бонифас извежда целта на дисциплината „международни отношения“ като такава, която трябва да осигури няколко помощни средства за разбиране на външния свят. Външният свят дава отражение върху ежедневието и границата между националното и интернационалното все повече се заличава, затова е необходимо *академичните международни отношения да се освободят от маргиналността си.*¹⁰

Позволявам си всички тези въвеждащи бележки, защото смятам, че всеки опит за изследване на международните отношения трябва да бъде:

- обективен;
- подробен;
- задълбочен и разкриващ цялата картина на тази проблематика,
но същевременно да бъде и:
- достъпен и разбираем за читателите.

В класическия учебник по политически науки, съставител на който е германският професор Херфрид Мюнклер, дисциплината *международни отношения* е разгледана като субдисциплина на политическата наука заедно с такива дисциплини като *история на политическите идеи, нормативна/икономическа политическа теория, сравнителна политология, вътрешна политика, политическа социология и политическа култура.*¹¹

⁸ Цит. от книгата на Паскал Бонифас, *Съвременната геополитика*, С., 2007, стр.14-15. [Bonifas, 2007]

⁹ Пак там, стр. 15.

¹⁰ Вж пак там, стр. 15.

¹¹ Muenkler, Herfried (Hg.), *Politikwissenschaft Ein Grundkurs*, Reinbek bei Hamburg, 2. Auflage August, 2006.

В рамките на дисциплината „международни отношения“ са структурирани 3 основни поддисциплини:

- външна политика и политика за сигурност;
- изследвания за развитието;
- международни организации.

Политическата наука е представена в 3 основни части:

I част: История, актуално състояние и методи на политическата наука;

II част: Субдисциплини на политическата наука, в която влизат така описаните вече седем субдисциплини;

III част: Практика на политическата наука, в която влизат 3 основни глави: 1. Политологът – повече от една професия; 2. Да се работи с научни средства; 3. Индекс на политическата наука – където много подробно са разгледани портали и линкове по политически науки, изследователски институти и възможности за научна работа, политически съюзи и професионални организации на политолози, архиви и база данни, както и подробен списък на списания по политически науки.

Струва ми се, че представянето на съдържанието на един подобен учебник е изключително полезно като въведение, тъй като навлизането в материята на международните отношения и ситуационния външнополитически анализ всъщност е дълъг процес, при който въпросите ще бъдат много повече от готовите отговори.¹²

В България преподаването на международни отношения като самостоятелна дисциплина започва в Софийския университет в Юридическия факултет през 1947 г.¹³ По-късно, дисциплината започва да се изучава и в други висши учебни заведения – от 1976 г. тя се изучава във Висшия икономически институт „Карл Маркс“, като по този начин се слага началото на специализираната подготовка на специалисти по международни отношения и външна политика в страната.

Днес в различните ВУЗ в рамките на международните отношения се развиват и лекционни курсове на теми като: теория и история на международните отношения, теория на външната политика, външнополитически анализ и прогнозиране, международни спорове и конфликти, външна политика на България, управление на многонационални кризи и др.

Международна политика в условията на криза

Необходимо е да се спрем и на още няколко основни категории, които да ни послужат като отправна точка за по-нататъшния анализ.

Връзката между международните отношения и международната политика не е инцидентна – редица теоретични школи изследват тази връзка и взаимодействие.¹⁴ Централна категория в международната политика е понятието „интерес“, което влиза в обществена употреба още през XVI век. То идва от италианската дума „*interesse*“ и буквално означава „*между това*“. Въпросът „*Какъв е моят интерес?*“ е латински вариант на въпроса „*Какво има за мен там вътре?*“.

¹² Вж също за по-обща ориентация следната литература: Леонтиев, Василий. Есета по икономика. С., 1994. Фридман, Милтън. Икономическата и политическата свобода. Сп. Панорама, год. XIII, кн. № 1, 1992. [Fridman, 1992]. Klaus von Beume, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmoock. Politikwissenschaft – eine Grundlegung. 1987. Lukes, Steven (ed.). Power. New York Univ. Press 1986 и студията в същия сборник на Talcott Parsons, Power and the Social System

¹³ Вж Стефанов, Г. Теория на международните отношения, С., 1997 г., както и изследването на проф. Н. Бояджиева, реализирано за Smith Richardson Foundation, USA. [Stefanov, 1997]

¹⁴ Вж например Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, Columbia University Press, 1977, както и трудовете на Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner. Вж също Георги Стефанов, Благой Видин, Юлия Захариева, Пламен Пантев. Международни отношения, международно право, дипломатия. Кратка енциклопедия, София, 2001. [Stefanov..., 2001]

Известният политолог Харолд Ласуел е написал една класическа книга, която е озаглавил: „Политиката: Who gets What, When and How?“.

В миналото политическите теории често се развиваха на базата на една единствена ценност.¹⁵ Почти петнадесет столетия повечето политически теории са се занимавали с проблема за справедливостта, т.е. те са се опитвали да намерят най-доброто разпределение на властта, отговорностите и възнаграждението в едно общество, така че това да е в интерес на всички.

От XVI век насам политиката започва да се занимава с проблема за властта, като особено представителни са изследванията на автори като Макиавели и Томас Хобс. Т.е. въпросът вече е съсредоточен върху действителното, реалното разпределение на властта, отговорностите и възнагражденията в една общност. Властта се превръща в ключова ценност, чрез която всеки може да се домогне до останалите ценности.

През XIX век, по времето на Наполеоновите войни и след това, както и по-късно, през XX век, след Втората световна война, някои автори се опитват да представят политиката като стремеж към стабилност. Други насочват своето внимание към такива аспекти, като промяната и развитието и отново свързват тези понятия с една единствена ценност. Нито една теория обаче не може да обхване правилно картината на многостранност и многоаспектност на политическия процес и неговите многобройни изненади.

Според Карл Дойч, Харолд Ласуел съществено се е доближил до реалността, представяйки осем основни ценности, към които всеки човек се стреми: власт, знание (образование), богатство, здраве (благосъстояние), професионална квалификация, симпатии (Zuneigung), честност (почтеност, добросъвестност) и престиж. Повечето хора и групи се стремят не само към тези основни ценности, но и към такива ценности, каквито са сигурността и мира.

Опит за дефиниция на международната политика:

1. *Международната политика обхваща най-общо наднационалната политическа област, която се занимава с отношенията между държавите, както и свързаните с това норми, правила и институции.*¹⁶

2. *Международната политика е дисциплина в рамките на политическата наука, която се занимава преди всичко с международните отношения и международните организации, с външната политика, с политиката за сигурност и с мирната политика, както и с развитието на съответните теории в тази област.*¹⁷

Ключови понятия за целите на изследването:

- политика – диалектическа връзка на общото, особеното и единичното; търсене и съчетаване на общия и частния интерес;

- политиката – изкуство на възможното;

- политика – интереси - ценности.¹⁸

Необходимо е да бъдат разгледани и някои общоприети теоретични определения за **криза и регулиране на кризи.**

¹⁵ Пак там, стр.20.

¹⁶ Schubert, Klaus. Politiklexikon, Bonn, 2007, s. 147.

¹⁷ Пак там, с. 147.

¹⁸ Вж по-подробно следната литература: Вебер, Макс, Ученият и политикът, С., 1993. Владикин, Любомир. Общо учение за държавата. С., 1992. [Veber, 1992] Гълбрайт, Джон Кенет. Анатолия на властта. С., 1993. [Galbrayt, 1993] Дал, Робърт. Съвременният политически анализ. С., 1996. [Dal, 1996] Семов, Минчо. Политиката – теория и история. С., 1984. [Semov, 1984] Фелтъм, Ралф Джордж. Дипломатически наръчник. С., 1995. [Feltam, 1995] Deitsch, Karl W. Staat, Regierung, Politik, Freiburg, deutsche Ausgabe 1976. Fetscher, Iring. Politikwissenschaft. Begriffe Analysen Theorien. Ein Grundkurs. Hamburg, 1990. Mommsen, W. The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber. Oxford, 1974.

Какво представлява една криза, какво я поражда, какви са инструментите за влияние върху кризата и какво можем да очакваме? Това са въпроси, на които трудно може да се даде еднозначен отговор.

Под **криза** се разбира събитие с потенциал за широко разпространяваща се вреда, изискващо бързи ответни мерки от страна на правителството, координация между различни организации и понякога извънредни политически решения¹⁹. Съществуват и други алтернативни определения. Криза е:

- ✓ *вътрешно или международно положение, което носи в себе си заплахата за основните ценности, интереси или цели на въвлечените страни²⁰;*
- ✓ *съвкупност от бързо развиващи се събития, които нарастват в следствие на влиянието на дестабилизиращи сили в международната система или в някоя нейна подсистема, повишаващи се извън “обичайното” равнище (т. е. средното), следователно повишаващи вероятността от използване на сила вътре в системата;*
- ✓ *влошаване на отношенията между правителствата на две или повече суверенни държави в период на остър конфликт, различен от война, но в ситуация, когато съществува вероятност за заплахата от начало на война;*
- ✓ *променяща се ситуация, характеризираща се с повишено изостряне на отношенията между две или няколко противостоящи си страни, когато съществува висока степен на вероятност от начало на военни действия²¹;*
- ✓ *ситуация, която застрашава цели с висок приоритет, ограничава времето за вземане на решения, изненадва вземащите решения²²;*
- ✓ *ситуация, при която са застрашени човешкият живот, имуществото, околната среда или международната стабилност; обичайните процедури не са приложими за овладяването на ситуацията и може да са необходими допълнителни ресурси и подкрепа²³.*

Според Оксфордския речник на английския език криза е *жизненоважна или решителна фаза от развитието на някакъв процес, повратна точка и също състояние, при което настъпването на решителна промяна към следващо по-добро или по-лошо състояние е неизбежна.*

Във Военната доктрина (ВД) на Република България от 1999 г. се даваше определение и на понятието **военнополитическа криза** – *състояние на междудържавните отношения, при което съществува военна заплахата за суверенитета, независимостта и териториалната цялост на страната²⁴*. В чл. 16 от ВД се казваше, че при възникване на опасност от въвличане на Република България във военнополитическа криза или военен конфликт, военната заплахата за страната може да се прояви в:

¹⁹ За определението са използвани материали на Европейския център за изследвания в областта на сигурността “Джордж Маршал”, Германия.

²⁰ Вж. Handbook. “Generic Crisis Management”, издание на НАТО.

²¹ Вж. по-подробно Michael Brecher. A Study of Crisis, Published 1997; Crises in the Twentieth Century: Handbook of International Crises, Handbook of Foreign Policy Crises, Michael Brecher, Published 1988; Crisis, Conflict and Instability (Crises in the Twentieth Century, Vol 3), Michael Brecher, Jonathan Wilkenfeld, Published 1989; Crisis, Conflict and Instability (Crises in the Twentieth Century, Volume 3), M. Brecher, J. Wilkenfeld, Published 1989.

²² Определението е на Чарлз Херман.

²³ Определението е разработено от участниците в Прибалтийския семинар по управление на кризи, декември 1996 г., организиран от Европейския център за изследвания в областта на сигурността “Джордж Маршал”, Германия.

²⁴ Държавен вестник, бр. 34, 1999 г., чл. 15.

- *принуждаване към политически и други решения чрез заплахи за използване на военна сила;*
- *целенасочени нарушения на сухопътните и морските граници, на въздушното пространство на страната и провеждане на системни диверсионни и терористични действия;*
- *създаване на настъпателни групировки в близост до държавната граница;*
- *провеждане на информационни атаки от страна на чужда държава срещу национални стратегически системи.*

Избирайки някое от посочените определения, трябва да се има предвид, че разбирането за кризата е субективно – за всеки понятието има индивидуално значение. Една страна може да разглежда дадена ситуация като криза, докато за друга страна подобна ситуация може да изглежда по съвсем друг начин.

Понятията **мир** и **криза** трябва да се разглеждат като противоположни, а преходът от едното състояние към другото в голяма степен зависи от решенията, които се взимат от държавното ръководство на дадена страна.

Второто работно понятие, което трябва да се разгледа, е понятието **регулиране на кризи** (широка употреба е придобило и понятието управление на кризи, под което следва да се разбира *система от дейности с дипломатически, политически, икономически, военен, хуманитарен и друг характер, които имат за цел установяване на контрол върху кризисния процес и насочването му в желана от участниците в управлението посока*²⁵, но за целите на настоящото изследване ще използваме понятието регулиране на кризи – общоприето определение е *предварително проектирана система от мероприятия за прогнозиране, подготовка, смекчаване и предотвратяване на потенциални кризи и мероприятия, с които да се управлява и разреши една криза, ако тя възникне*²⁶. В широкия смисъл на понятието регулирането на кризи означава провеждането на комплекс от мероприятия по привеждането на ситуацията под контрол и намирането на правилен път за изход от създадалата се обстановка.

Регулирането на кризи е широк комплекс от практически мероприятия

Мероприятията за регулиране на кризи могат да бъдат: *събиране, обработка и оценка на постъпваща информация; анализ на обстановката; набелязване на цели за овладяване на кризата; разработка на варианти за ответни действия; сравнение на различните варианти и практическо претворяване на избрания вариант и т.н.*

При избора на подход за регулиране на кризи е необходимо да се познава т. нар. **жизнен цикъл на кризата**, на основата на който на всеки етап се набелязват мероприятия за нейното регулиране.

Кризата се счита за *сериозна*, ако заплашва първостепенни ценности и цели, ако е реална и е голяма по мащаб. Същевременно заплахата трябва да бъде неизбежна (неминуема). С течение на времето оценката на ситуацията може да се промени в резултат на непредвидени действия от страна на една или няколко държави или в резултат на определено развитие на събитията.

Много важен показател също е *интензивността на кризата*. Това понятие се различава от понятието *сериозност на кризата*. Възможна например е ситуация, при която кризата да

²⁵ За повече информация виж Boutros-Ghali, B. – Secretary General of the United Nations. An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping. New York: The United Nations, 17 June 1992.

²⁶ За определението са използвани материали на Европейския център за изследвания в областта на сигурността “Джордж Маршал”, Германия.

бъде изключително сериозна, но с ниска интензивност. Възможна е и обратната комбинация.

Може ли въобще да се регулират кризите? Накратко отговорът е – да, ако се имат предвид три фундаментални правила:

1. Кризите са неизбежни.
2. За кризите трябва да се подготвим предварително, като разработим планове и процедури за тяхното регулиране.
3. Участието в регулирането на кризи е отговорност на всички. Във всяко министерство трябва да има структури, които да споделят отговорността за регулирането на кризи.

Кризите наистина са неизбежни. Въпросът не се свежда до това, ще бъде ли въввлечена страната ни в криза, а кога ще се случи това и какъв ще бъде мащабът на тази криза?

Няма еднакви кризи, но всички те имат няколко сходни характеристики (да опитаме да ги приложим към кризата с COVID -19):

- ❖ *неочакваност;*
- ❖ *недостиг на информация в най-важните моменти;*
- ❖ *събитията винаги изпреварват действията по регулирането на кризата;*
- ❖ *поставят се на изпитание жизнените интереси на страната;*
- ❖ *обстановката непрекъснато “нараства”;*
- ❖ *събитията се следят с голямо внимание от международната общественост, но и вътре в страната;*
- ❖ *съществува склонност към изпадане в паника;*
- ❖ *нарушава се нормалният процес на вземане на решения от ръководството на страната;*
- ❖ *отговорните за регулиране на кризата започват да акцентират върху планирането, вземането на решения и действия, които касаят само краткосрочни цели.*

Отново повтаряме, че няма еднакви кризи, но обществеността и средствата за масова информация неизменно съсредоточават своето внимание върху **три ключови въпроса:**

1. Кой е виновен?
2. В кой момент е било разкрито наличието на проблеми? Какви мерки са били предприети и какви мерки се осъществяват от момента на настъпване на кризата?
3. По какъв начин ще се защитят жизнените интереси на страната или каква ще бъде компенсацията в случай на тяхното нарушаване?

Много важно за регулирането на кризата са ефективните и енергичните действия в първите няколко часа от кризата. Тези действия могат да бъдат определящи за това дали кризата ще бъде кратка, или ще нанесе загуби, които ще оставят следи за дълго време.

Главните задачи за ефективното регулиране на кризи са свързани с две неща:

1. Наличието на детайлно изработен **план** за действие;
2. **Екип** от квалифицирани специалисти, които да действат в рамките на инструкциите, предвидени в плана.

За успешното регулиране на кризите всички ние трябва да изхождаме от положението, че кризите са неизбежни и винаги трябва да сме готови за най-лошото. Това не означава, че трябва да се превръщаме в параноици. Това означава, че трябва да следим и анализираме източниците на потенциални кризи (без да обръщаме внимание на мненията, че отсъствали каквито и да било причини за възникването на кризи).

Препоръки за действия в условията на криза

1. Разработете **план** за регулиране на кризи и поддържайте **екип** за действие.
2. Подгответе се за най-неблагоприятния вариант на развитие на събитията.
3. Вземете инициативата в свои ръце и бъдете източник на новости.
4. Съставете списък на полезни адреси.
5. Не изпадайте в паника.
6. Определете вида на кризата? Защо събитията са прераснали в криза? Кой определя ситуацията като кризисна (СМИ, общественото мнение, отделни групи, управляващите)? Кога за първи път ситуацията е била квалифицирана като кризисна?
7. Изучавайте постъпващата информация. Ако информацията в основни линии постъпва от СМИ, следва сериозно да се разгледа възможността за получаване на информация и от други източници.
8. Определете вашите най-важни потребители на информация и съсредоточете своята работа за тяхното целенасочено информироване.
9. Не се вълнувайте ако нямате готови и окончателни решения за регулиране на кризата. Не приемайте бързи и необмислени решения.
10. Започнете да осъществявате мероприятия за предотвратяване на ескалацията на кризата.
11. Опитайте се да направите оценка на ситуацията, като я разгледате от всички страни (не забравяйте, че всяка ефективна програма за регулиране на кризи съдържа изследователски компоненти). Ръководителите не трябва да гадаят какво е действителното състояние на нещата, те трябва да са информирани за всички аспекти на ситуацията.
12. Открийте и целенасочено информирайте за събитията вашите потенциални поддръжници. Те могат да бъдат много полезни в хода на кризата.
13. В периода на кризата съсредоточете вашите усилия изключително върху нейното регулиране.
14. Започнете да интегрирате кризата в обичайния ход на вашата ежедневна работа.
15. Направете пълен разбор. Имаште ли въобще предварително разработен план? Имаше ли екип от квалифицирани специалисти? Какви бяха задачите на всеки участник? Каква беше хронологията на събитията? Защо се стигна до тези събития? Какви са изводите? Внесете корективи за подобряване на готовността в случай на бъдеща криза (която, както многократно повторихме, е неизбежна).

На всеки етап от посочените действия ключово значение за успешното справяне със задачата има способността за извършване на обективен ситуационен анализ.

Разбира се съществуват и критични мнения за формите и методите за регулиране на кризи от политико-военен характер, както и такива, които поставят под съмнение тази

теория. Критичните мнения са резултат от някои недостатъци при опита преди всичко на международните организации, като ООН, ЕС и НАТО, да се справят с възникнали политико-военни кризи през последните двадесет години. В тази връзка бих искал да развия няколко основни тези:

1. *Съществуват рискове, които са потенциални заплахи за сигурността. Рисковете могат да се случат, а могат и да не се осъществят на практика.*

2. *Осъщественият риск за сигурността означава поява на заплаха.*

3. *Реализираната заплаха, в зависимост от нейния характер и мащаб, може да означава вече наличие на криза.*

4. *Осъществяването на процеса „риск – заплаха – криза“ означава, че поне един от въвлечените играчи не е в състояние да повлияе на процеса в степен, достатъчна да предотврати появата на криза.*

5. *Наличието на криза означава, че е много трудно тя да бъде управлявана или по-скоро, нека си го кажем направо – не е възможно да бъде управлявана.*

6. *От тази гледна точка, критиците на теорията за управление на кризи смятат, че действията в условията на криза едва ли могат да бъдат характеризирани като „управление“, а като противопоставяне и то остро противопоставяне и противоборство, чийто връх е въоръженият конфликт и войната.*

Въпреки критиките и някои неуспехи в опитите да се регулира дадена криза, аз мисля, че съществува обща теоретична рамка, която може да се прилага при управлението на конкретна политико-военна криза.

Ситуационният външнополитически анализ

Изхождайки от всички тези теоретични и методологически предпоставки, стигаме и до темата за ситуационния външнополитически анализ, която безспорно попада в споменатата по-горе поддисциплина на международните отношения, а именно - външна политика и политика за сигурност.

В рамките на тази тема могат да бъдат предложени три основни изследователски глави: *Основни категории и понятия за целите на политическия анализ; Теоретични модели и школи за политически анализ; и Практически аспекти на ситуационния външнополитически анализ в областта на сигурността.*²⁷

На проблема за ситуационния политически анализ има посветена голяма по обем литература. Важно е да се подчертае, че по същество това е политически анализ и от тази гледна точка се използва и прилага методологията на политическите и социалните науки.

Политиката е разгледана от три различни аналитични измерения – *публичното действие (public policy)*, измерението на самия *политически процес (politics)* и *институционалното измерение (polity)* и тя следва да се разбира само в рамките на променящия се обхват на тези три различни политически измерения.

Формулирани са няколко *основни тези* по отношение на ситуационния политически анализ:

- *Ситуационният политически анализ тематизира актуалното състояние на процеса на промените, свързани с влиянието, ценностите и интересите, като се вземат предвид всички обстоятелства и се отчете влиянието на политическите структури и случайните фактори;*

²⁷ Изложението е по горесцитираната монография на Кобуров, Тодор. Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността. Издателство „Кинг“, С., 2009 г. Вж и статията от същия автор „Практически аспекти на ситуационния външнополитически анализ“ на интернет-адрес: <https://money.bg/archive/prakticheski-aspekti-na-situatsionniya-vanshnopoliticheski-analiz-v-oblastta-na-sigurnostta.html> [Koburov, 2009]

- *Ситуационният политически анализ е флексибилен аналитичен метод с непостоянно съдържание. Тази непостоянност се усилва от това, че определянето на политическата ситуация зависи в голяма степен от съответните субективни ситуационни възприятия на участниците в политическия процес и на тези, които го наблюдават;*
- *Ролята на ситуационния политически анализ е от голямо значение, когато трябва да се направи оценка на възможностите за политическо действие, както и за оценка на възможностите за ограничаване на политическото действие. Той е предпоставка за анализ на дългосрочни политически процеси.*

Необходимо е да се подчертае, че ситуационният външнополитически анализ обикновено е свързан с решаването на определена **криза**. И за да формира различни алтернативи на политическо действие, ситуационният политически анализ трябва да съчетае комбинацията от различни отделни анализи на ситуацията. Особено значение за обективния ситуационен политически анализ имат следните елементи:

- *политическите позиции;*
- *различните интереси;*
- *потенциалът за упражняване на влияние;*
- *актуално доминиращите форми на процеса.*

Позициите на участващите в политическия процес актьори понякога могат да бъдат анализирани и да се достигне до тях с обикновени ежедневни техники (като например следенето на средствата за масова информация), но *за постигането на едно по-високо аналитично ниво, това може да се комбинира и с други методи на анализ от системата на социалните науки*. За достигането на такова ниво, не е достатъчно просто да се преразкажат изявленията, направени пред медиите. Необходимо е едно по-задълбочено вникване в *дългосрочните цели, мотивите и същностните интереси* на участващите политически актьори.

Анализът на потенциала за оказване на влияние е също съществен елемент от ситуационния политически анализ – на него би могло да бъде посветено едно отделно изследване.

Признавам, че един от най-трудните моменти е когато анализът на даден проблем се разглежда в развитие – т.е. когато стремежът е той да бъде разгледан като процес, още повече когато политическите актьори комуникират помежду си скрито. Ако този процес е публичен – използването на общоприетите качествени и количествени методи за анализ ще спомогнат за лесно достигане до позициите на актьорите. Но ако този процес е скрит - за един добър политически анализатор е важно да съчетае в себе си уменията, придобити от социалните науки, и същевременно да комбинира различни способности за достигане до качествена и обективна информация.

Съществуват *няколко основни изследователски стъпки при един стандартен ситуационен политически анализ*:

1. *Формулиране на предварителен вариант на дадената ситуация.*
2. *Набелязване на основните политически актьори, които имат потенциал за оказване на влияние върху ситуацията, както и по възможност идентифициране на тяхната зависимост от други актьори.*
3. *Достигане до политическите позиции на актьорите и свързване на позициите с актуалното състояние на ситуацията.*

4. Извеждане на основните доминиращи форми на процеса – т.е. опита да се набележат основни тенденции в развитието на процеса.

5. Оценка на действията на актьорите и набелязване на сценарии за развитието на обстановката.

Някои теоретични обобщения за целите на ситуационния външнополитически анализ

Може да бъде формулирано работно определение за *ситуационен външнополитически анализ* – това е изследване с цел подпомагане на процеса на вземане на политическо решение от висшето държавно ръководство при избора на определена външнополитическа позиция в условията криза.

Ситуационният анализ се занимава с мониторинг на всички аспекти на конкретна външнополитическа ситуация – икономически, политически, военни и др., които могат да повлияят върху националната сигурност и националните интереси на държавата. Всеки ситуационен анализ трябва да завършва с *изводи, оценки и прогнози за развитието на обстановката*.

Процесът на ситуационен анализ се свързва със следните основни елементи:

1. Определяне на темата.
2. Събиране на необходимата информация от колкото се може по-разнообразни източници и изследване чрез методологията за анализ от обществено-политическите науки.
3. Анализ на съществуващите модели и изготвяне на вероятни прогнози, които могат да се получат от избора на определени алтернативи.
4. Сравняване на алтернативните модели с оглед на получените от тях прогнози и резултати.
5. Формулиране на изводи и оценки, като се използва цялата налична информация за заключения, препоръки и прогнозни сценарии за развитието на обстановката.
6. При необходимост, би могло след известен период да се направи и проверка на обективността на така формулираните изводи и прогнозни сценарии.

Примерни форми за аналитични документи, използвани от Министерството на отбраната на Република България по време на кризите в Косово (1999 г.) и в Република Македония (2001 г.)

Дългосрочен анализ – като се има предвид, че конкретно разглежданото звено за информация и анализ, какъвто бе Ситуационният център на Министерство на отбраната (СЦ-МО), не е от системата на научни академични звена, които извършват фундаментални и дългосрочни изследвания – времето за изготвянето на подобен анализ е ограничено на не повече от 6 месеца и съдържа около 35-40 страници, които са оформени съгласно научните изисквания в областта на социалните науки.

Изследване, посветено на конкретен проблем или случай - Доклад – тук трябва да отбележим (а това важи и за гореспоменатото изследване), че тези документи могат да бъдат плод както на индивидуална, така и на групова изследователска работа. Обемът на такъв тип документ е около 20-30 страници и се изготвя за срок от не повече от 3 месеца.

Сравнително изследване или т.нар. „сравнителен анализ” – обикновено в един такъв документ се обобщава и сравнява опитът на други държави по дадената проблематика. Подобно изследване има обем от около 5-10 страници и се изготвя в рамките на около един месец.

Справката е изследване, в което могат да участват един-двама експерти в рамките на до 1 месец, като изготвят документ в обем от около 3-5 страници.

След важни събития, мероприятия, учения или тренировки би могло да се изготви т.нар. доклад за резултатите. Той се изготвя в рамките на около 1 месец и има обем от около 10-15 страници. Подобни документи са били изготвяни от СЦ-МО след края на кризите в Косово през 1999 г. и след кризата в Р Македония през 2001 г. Много ценен опит в тази посока имат и изследователско-образователните звена в НАТО като училището на НАТО в гр. Оберамергау, ФР Германия, и Колежа на НАТО в гр. Рим, Италия.

Сценарии за развитие на обстановката – това са изследователски продукти, които имат прогностичен характер и разглеждат специфични проблеми. При тях не е необходимо да се фиксира срок и обем.

За изследователски нужди много често се формират симулационни експериментални групи на модулен принцип, които за определен период от време, който може да бъде от 1 седмица дори до 6 месеца разиграват специфичен случай, резултатите от който се обобщават в документ в обем 10-15 страници.

Като вариант на горния случай се явява т.нар. *Групова дискусия* или *Brainstorming Event* – тя се използва, когато трябва да се дискутира даден проблем и целта е да се съберат на едно място за кратък период от време всички експерти, работещи по тази проблематика. При този вариант целта е не да се достигне до определен завършен документ, а да се изложат различни гледни точки и да се стимулира дискусията по дадена проблематика, което да доведе впоследствие до ефективна работа на всеки отделен експерт в областта, по която работи.

Актуални предизвикателства пред международните отношения: случаят с кризата при разпространението на заболяването COVID - 19

По тази тема тепърва ще се правят анализи, изводи и поуки. Аз бих споделил само някои първоначални мисли в контекста на необходимостта от интердисциплинарен научен подход при изследването на международните отношения и прилагането на ситуационния външнополитически анализ, при който се търси отговор на един основен въпрос: *как да се управлява една криза?*

На 12.03. т.г., в разгара на кризата с коронавируса в Европа, в българската преса бе преведена и препечатана статия на автора Томаш Пуейо (Tomas Pueyo)²⁸. Струва ми се, че тази статия беше от съществено значение, довело до бързото предприемане на мерки от властите и дори до обявяването на извънредно положение в България (13.03.2020 г.). Статията е класически пример за интердисциплинарно изследване в условията на многонационална криза и в нея авторът²⁹ прави анализ на основата на математически модели какви са основните проблеми при разпространението на вируса, но и по-важното – излиза с конкретни предложения за това какви мерки да предприемат властите в най-засегнатите страни.

В статията се прави разграничението, на което обърнахме внимание в началото, че международните отношения, както и всички други социални отношения трябва да се разглеждат и анализират в *ПРОЦЕС И РАЗВИТИЕ*. А при това положение, реалното състояние на нещата винаги изпреварва представите и знанията на участниците в събитията.

Томаш Пуейо илюстрира този процес с графика, при която показва разминаването между това, което знаят властите, и действителното състояние на ситуацията, свързана с разпространението на вируса. Той анализира много подробно действията на китайските

²⁸ Вж интернет-страницата: <https://www.mediapool.bg/koronavirusat-tryabva-da-se-deistva-vednaga-news304539.html>

²⁹ В края на статията се прави уточнението, че Томаш Пуейо е автор в американското онлайн издание Medium. Специализирал поведенческа психология в Станфордския университет.

власти в Ухан, като прави извода, че след въведените драконовски мерки (23.01.2020 г.) на блокада – процесът на възникването на нови случаи на заразени с коронавирус се забавя.³⁰

Същевременно, подчертава авторът, страни като Южна Корея, Италия и Иран (към 12.03.2020, когато се публикува статията) са имали достатъчно време, за да се поучат от действията на китайските власти в Ухан, но те не са го направили. Проблемът е в класическата дилема на социалните науки – вие имате знания и представи за социалната действителност, но това не е истинската действителност. Според автора обаче има начин да се стигне до истинското положение на ситуацията, като затова се ползват математически модели.

Пуейо използва за своите изводи и оценки също така и модели и подходи на американския вирусолог Тревър Бедфорд с уточнението, че нито един от тези подходи за изчисление на разпространението на заразата не е идеален, но всички водят до едно послание – *броят на заразените е много повече от официално откритите*. Тук няма да се спирам на конкретните данни – статистиката, изводите и поуците от тази може би най-голяма многонационална криза на 21 век, тепърва ще се търсят и намират. Важното е, че Пуейо прави няколко важни извода, които формулира като призив за действие към властите:

- *бързото предприемане на мерки за блокада драстично намалява смъртните случаи - 10 пъти;*
- *социалното дистанциране е най-простото нещо, което всеки може да направи – и то веднага;*
- *политиците могат да допринесат за ограничаване и смекчаване на пандемията, която с тях и без тях, така или иначе се разпространява.*

Сдържането гарантира, че всички случаи са идентифицирани, контролирани и изолирани. Сингапур, Хонконг, Япония или Тайван се справят много добре в това. Те много бързо ограничават хората, които влизат, идентифицират болните, незабавно ги изолират, използват тежки предпазни средства, за да защитят здравните работници, проследяват всичките им контакти, поставят ги под карантина.... Това работи изключително добре, когато сте подготвени и го правите рано, и не е необходимо да разрушавате икономиката си, за да го направите“³¹. Тези мерки, както посочва авторът, не са били предприети от западноевропейските държави и затова той препоръчва преминаване към следващото ниво – *блокиране на социалните контакти, както и затваряне на фирми, магазини и училища*.

Формулата е „... колкото по-лошо е положението ви, толкова по-тежко трябва да бъде социалното дистанциране. Колкото по-рано наложите тежки мерки, толкова по-малко време ви е необходимо да ги спазвате и по-малко хора ще се заразят. Това трябваше да направи Ухан. Това е принудена да стори Италия“³²

Подобни статии на учени, а и не само на учени – на журналисти, на експерти от определени области, могат да имат решаващо значение за запазването на живота на стотици хиляди и милиони хора. Те са показателни, че в условията на многонационална криза, решенията трябва да се взимат бързо и адекватно на ситуацията, но е необходим и ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРЕН ПОДХОД за справяне с кризисната ситуация.

Заклучение

Актуалните проблеми и предизвикателства пред международните отношения изискват преосмисляне и преориентиране както на научните методи, така и на самите учени, търсещи

³⁰ Вж пак там.

³¹ Вж пак горепосочения интернет-източник.

³² Вж пак там.

решения на такива фундаментални проблеми като: проблема за войната и мира, справянето с нетрадиционните заплахи за сигурността и управлението на многонационални кризи от различен характер и интензитет.

Съвременните проблеми в международните отношения поставят не само изследователите, но и управляващия елит пред нови предизвикателства за намиране на решения на обществените и политическите проблеми, изискващи комплексни мерки и интердисциплинарен научен подход.

Социалните отношения винаги трябва да се разглеждат и анализират в *ПРОЦЕС И РАЗВИТИЕ*, което извежда на преден план въпроса за методологията при конструиране на социалния анализ и за познания в областта на различни науки – като се започне от *философията, социологията, икономиката, политологията, и се стигне до историята, археологията, антропологията, правото* и т.н.

Днес ставаме свидетели на нарушаването на политическите, социалните и гражданските права на човека, било то чрез политически натиск от най-различен вид или чрез предизвикването на конфликти, бедствия, миграционни вълни и противопоставяне от най-различен характер. За да бъде намерен отговор на тези проблеми, е необходимо съчетаването на методологичните подходи на различни науки.

Шансът да се направи обективен ситуационен анализ на съвременните проблеми на международните отношения и международната политика е не като се ограничават изследователските опити на представителите на една или друга научна дисциплина, а като се търсят пресечни точки между тях и обединяване на усилията на различните изследователи за споделянето на обективни оценки и изводи.

В процеса на познание и преориентиране трябва да бъдат включени не само учени, но и журналисти, експерти от определени области, които да осъзнаят своята голяма отговорност за опазването на сигурността и живота на стотици хиляди и милиони хора. Ние днес все по-често ще се изправяме пред лицето на многонационални кризи от различен характер, при които трябва да се вземат бързи и адекватни решения за справяне с кризисната ситуация.

Проблемите, свързани с управлението на многонационални кризи, особено след кризата с коронавируса, ще бъдат най-голямото предизвикателство в областта на международните отношения и сигурността през XXI век.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

Решаване на практическа задача – документален филм на Италианската държавна телевизия RAI-3 за кризата с COVID-19.

Филмът е достъпен на интернет-страницата:

<https://www.facebook.com/DokumentalniFilmi/videos/1145943682422746/UzpfSTewMzA1MDE2NTQ6MTAyMTg4MTI1NjcyNzg1MDE/>

Моля отговорете накратко на следните въпроси, като внимателно проследите развитието на кризата от документалния филм:

1. *Какви грешки допусна управата на болницата в Алцано?*
2. *Как оценявате рекламния клип на работодателската организация „Конфиндустрия Бергамо“?*
3. *Как оценявате действията на властите в Италия за справяне с кризата на НАЦИОНАЛНО И ОБЛАСТНО ниво?*
4. *Каква е разликата в мерките, които взимат властите в областите Венеция и Ломбардия?*

БИБЛИОГРАФИЯ

Boutros-Ghali, B. – Secretary General of the United Nations. An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping. New York: The United Nations, 17 June 1992

Brecher, Michael. A Study of Crisis, Published 1997.

Crises in the Twentieth Century: Handbook of International Crises, Handbook of Foreign Policy Crises, Michael Brecher, Published 1988.

Crisis, Conflict and Instability (Crises in the Twentieth Century, Vol 3), Michael Brecher, Jonathan Wilkenfeld, Published 1989.

Deutsch, Karl W. Staat, Regierung, Politik, Freiburg, deutsche Ausgabe 1976.

Fetscher, Iring. Politikwissenschaft. Begriffe Analysen Theorien. Ein Grundkurs. Hamburg, 1990.

Fifty Key Thinkers in International Relations, second edition, Martin Griffiths, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, Routledge, 2009.

Handbook. “Generic Crisis Management”, издание на НАТО.

Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, Columbia University Press, 1977, както и трудовете на Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner.

Klaus von Beume, Ernst-Otto Czempel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmoock. Politikwissenschaft – eine Grundlegung. 1987.

Mommsen, W. The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber. Oxford, 1974.

Muenkler, Herfried (Hg.), Politikwissenschaft Ein Grundkurs, Reinbek bei Hamburg, 2. Auflage August, 2006.

Schubert, Klaus. Politiklexikon, Bonn, 2007.

Stiven Lukes (ed.). Power. New York Univ. Press 1986 и студията в същия сборник на Talcott Parsons, Power and the Social System.

Бонифас, Паскал, Съвременната геополитика, С., 2007. [Bonifas, Paskal, Savremennata geopolitika, S., 2007.]

Бояджиева, Надя, Автореферат на дисертационен труд на тема: „Международните отношения в периода на Студената война“, Варна, 2017 [Boyadzhieva, Nadya, Avtoreferat na disertatsionen trud na tema: „Mezhdunarodnite otnoshenia v perioda na Studenata vojna“, Varna, 2017]

Бояджиева, Надя, Международни отношения, Издателство „Албатрос“, 2017, както и изследване на проф. Н. Бояджиева, реализирано за Smith Richardson Foundation, USA. Вж също така следните студии и статии на проф. д.ю.н. Надя Бояджиева: Науката за международните отношения в съвременния свят. – Годишник на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, том XXI, Варна, 2015, стр. 165-188; Митове и реалности в международните отношения през XX век. В: История, митология, политика. Съст. Д. Колева, К. Грозев, С., 2010, УИ „Св. Климент Охридски“, стр. 330-334; Международните отношения и сродните социални и хуманитарни науки. В: “Studia Juris”, изд. на Юридически факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“, кн.2, декември 2016, стр. 1-14. [Boyadzhieva, Nadya, Mezhdunarodni otnoshenia, Izdatelstvo „Albatros“, 2017, „Chernorizets Hrabar“, tom XXI,

Varna, 2015, str. 165-188; Mitove i realnosti v mezhhdunarodnite otnoshenia prez NH vek. V: Istoria, mitologia, politika. Sast. D. Koleva, K. Grozev, S., 2010, UI „Sv. Kliment Ohridski“, str. 330-334; Mezhhdunarodnite otnoshenia i srodnite sotsialni i humanitarni nauki. V: “Studia Juris”, izd. na Yuridicheski fakultet na PU „Paisiy Hilendarski“, kn.2, dekemvri 2016, str. 1-14.]

Вебер, Макс, Ученият и политикът, С., 1993 [Veber, Maks, Ucheniyat i politikat, S., 1993]

Видин, Благой. Международно публично право обща част, С., 1999. [Vidin, Blagoy. Mezhhdunarodno publichno pravo obshta chast, S., 1999.]

Владикин, Любомир. Общо учение за държавата. С., 1992. [Vladikin, Lyubomir. Obshto uchenie za darzhavata. S., 1992.]

Георги Стефанов, Благой Видин, Юлия Захаријева, Пламен Пантев, Международни отношения. Международно право. Дипломатия (кратка енциклопедия), Издателство Сиела, 2001. [Georgi Stefanov, Blagoy Vidin, Yulia Zaharieva, Plamen Pantev, Mezhhdunarodni otnoshenia. Mezhhdunarodno pravo. Diplomatsia (kratka entsiklopedia), Izdatelstvo Siela, 2001.]

Гергова, Диана, Гетите, които обезсмъртяват. Откритията в духовната и политическата столица на Гетите „Даусдава-Хелис“, Издателство „Захарий Стоянов“, 2019. [Gergova, Diana, Getite, koito obezsmartayavat. Otkritiyata v duhovnata i politicheskata stolitsa na Getite „Dausdava-Helis“, Izdatelstvo „Zahariy Stoyanov“, 2019.]

Гълбрайт, Джон Кенет. Анатомия на властта. С., 1993. [Galbrayt, Dzhon Kenet. Anatomia na vlastta. S., 1993.]

Дал, Робърт. Съвременният политически анализ. С., 1996. [Dal, Robart. Savremenniyat politicheski analiz. S., 1996.]

Джоузеф Най младши, Бъдещето на силата, ВИ, 2013. [Dzhouzef Nay mladshi, Badeshteto na silata, VI, 2013.]

Дипломатия, изд. на Дипломатическия институт на МВнР, 1/2008. [Diplomatsia, izd. na Diplomaticheskia institut na MVnR, 1/2008.]

Дойков, Йордан, Методологическо конструиране в социалния анализ, Том 1. За познанието, опита и практиката, Издателство „Парадигма“, София, 2019. [Doikov, Yordan, Metodologicheskko konstruirane v sotsialnia analiz, Tom 1. Za poznaniето, opita i praktikata, Izdatelstvo „Paradigma“, Sofia, 2019.]

Жак Атали и Марк Гийом. Икономиката на свобода, С., 1994. [Zhak Atali i Mark Giyom. Ikonomikata na svoboda, S., 1994.]

Йордан Големинов и Страхил Червенков, Дипломатически анекдоти и афоризми, Хомо Футурис, София, 1997. [Yordan Goleminov i Strahil Chervenkov, Diplomaticheski anekdoti i aforizmi, Homo Futuris, Sofia, 1997.]

Кобуров, Тодор, Международни отношения и международна политика в региона на Югоизточна Европа: Разпадане на СФР Югославия и установяване на дипломатически и консулски отношения на Р България с Босна и Херцеговина (studia) в: Научни трудове на Института за държавата и правото, том XI, Актуални правни проблеми, под общата редакция на проф. д.ю.н. Цветана Каменова, София, 2015 г., съставители: проф. д-р Ирена Илиева и доц. д-р Тодор Кобуров. [Koburov, Todor, Mezhhdunarodni otnoshenia i mezhhdunarodna politika v regiona na Yugoiztochna Evropa: Razpadane na SFR Yugoslavia i ustanovyavane na diplomaticheski i konsulski otnoshenia na R Bulgaria s Bosna i Hertsegovina (studia) v: Nauchni trudove na Instituta za darzhavata i pravoto, tom XI, Aktualni pravni problemi, pod obshtata redaktsia na prof. d.yu.n. Tsvetana Kamenova, Sofia, 2015 g., sastaviteli: prof. d-r Irena Ilieva i dots. d-r Todor Koburov.]

Кобуров, Тодор, Практически аспекти на ситуационния външнополитически анализ“ на интернет-адрес:<https://money.bg/archive/prakticheski-aspekti-na-situatsionniya-vanshnopoliticheski-analiz-v-oblastta-na-sigurnostta.html> [Koburov, Todor, Prakticheski aspekti na situatsionnia vanshnopoliticheski analiz“ na internet-adres: <https://money.bg/archive/prakticheski-aspekti-na-situatsionniya-vanshnopoliticheski-analiz-v-oblastta-na-sigurnostta.html>]

Кобуров, Тодор, Ситуационен външнополитически анализ в областта на сигурността, 2009, ИК „Кинг“. [Koburov, Todor, Situatsionen vanshnopoliticheski analiz v oblastta na sigurnostta, 2009, ИК „King“.]

Кобуров, Тодор. „Опитът на Словения в справянето с мигрантската криза: изводи, поуки и някои въпроси на дискриминацията“ в: Защита срещу дискриминацията: правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади на национална научна конференция, 8 юни 2018 г., Икономически университет – Варна, изд. къща Стено. [Koburov, Todor. „Opitat na Slovenia v spravyaneto s migrantskata kriza: izvodi, pouki i nyakoi vaprosi na diskriminatsiyata“ v: Zashchita sreshu diskriminatsiyata: pravna uredba, problemi i tendentsii. Sbornik s dokladi na natsionalna nauchna konferentsia, 8 yuni 2018 g., Ikonomicheski universitet – Varna, izd. kashta Steno.]

Леонтиев, Василий. Есета по икономика, С., 1994. [Leontiev, Vasiliy. Eseta po ikonomika, S., 1994.]

Леонтиев, Василий. Есета по икономика. С., 1994 [Leontiev, Vasiliy. Eseta po ikonomika. S., 1994]

Машев, Димитър. Дипломатическо право. С., 1992. [Mashev, Dimitar. Diplomaticheskovo pravo. S., 1992.]

Международные отношения и внешнеполитическая деятельность России, под общ. Редакции проф. д.п.н. Проскурин, С. А., М., 2004. [Mezhdunarodnyie otnoshenia i vneshnopoliticheskaya deyatelnost Rossii, pod obsht. Redaktsii prof. d.p.n. Proskurin, S. A., M., 2004.]

Методиев, Калоян, Словения и мигрантската криза 2015–2016 г., сп. Геополитика на 18.03.2018 г. Интернет-адрес: <https://www.geopolitica.eu/aktualno/2765-sloveniya-i-migrantskata-kriza-2015-2016>[Metodiev, Kaloyan, Slovenia i migrantskata kriza 2015–2016 g., sp. Geopolitika na 18.03.2018 g. Internet-adres: <https://www.geopolitica.eu/aktualno/2765-sloveniya-i-migrantskata-kriza-2015-2016>]

Пантев, Пламен, Центрове на сила в международните отношения и проблемът за поляритета през XXI век УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2014. [Pantev, Plamen, Tsentrove na sila v mezhdunarodnite otnoshenia i problemat za polyariteta prez XXI vek UI „Sv. Kliment Ohridski“, S., 2014.]

Попов, В.И., Современная дипломатия. Теория и практика. Дипломатия – наука и изкуство: Курс лекций. – 2-е изд., М.: Междунар. Отношения, 2004. [Popov, V.I., Sovremennaya diplomatia. Teoria i praktika. Diplomatia – nauka i izkustvo: Kurs lektsiy. – 2-e izd., M.: Mezhdunar. Otnoshenia, 2004.]

Сборник публични лекции, 2005, изд. на Дипломатическия институт на МВНР на Р България. [Sbornik publichni lektsii, 2005, izd. na Diplomaticheskia institut na MVnR na R Bulgaria.]

Семов, Минчо. Политиката – теория и история. С., 1984. [Semov, Mincho. Politikata – teoria i istoria. S., 1984.]

Стефанов, Георги, Теория на международните отношения, УИ „Св. Климент Охридски“, С., 1993. [Stefanov, Georgi, Teoria na mezhdunarodnite otnoshenia, UI „Sv. Kliment Ohridski“, S., 1993.]

Тиен, Мариана Малинова, Българо-китайски отношения в съвременния период, ИК „Гутенберг“, С., 2015. [Tien, Mariana Malinova, Balgaro-kitayski otnoshenia v savremennia period, IK „Gutenberg“, S., 2015.]

Фелтъм, Ралф Джордж. Дипломатически наръчник. С., 1995. [Feltam, Ralf Dzhordzh. Diplomaticheski narachnik. S., 1995.]

Фотев, Георги, История на социологията, том втори, С., 1993. [Fotev, Georgi, Istoria na sotsiologiyata, tom vtori, S., 1993.]

Фридман, Милтън. Икономическата и политическата свобода. Панорама, год. XIII, кн. № 1, 1992. [Fridman, Milton. Ikonomicheskata i politicheskata svoboda. Panorama, god. XIII, kn. № 1, 1992.]

Янков, Александър. Организация на обединените нации, С., 1965 г. [Yankov, Aleksandar. Organizatsia na obedinenite natsii, S., 1965 g.]