

ТОДОР ТАГАРЕВ  
ВАЛЕРИ РАЧЕВ

**ОТБРАНИТЕЛНА  
ПОЛИТИКА  
И  
РАЗВИТИЕ  
на  
ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ  
на  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
2018**

ВОЕННО ИЗДАТЕЛСТВО

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	7
<b>УВОД</b> .....	9
<b>ЧАСТ ПЪРВА. АРГУМЕНТИРАНЕ НА ТРАНСФОРМАЦИЯТА</b>	
1.1. Основни изводи от контекстните сценарии за планиране.....	15
Изводи, устойчиви тенденции и основни неизвестности.....	18
Тенденции във военните конфликти и въоръженото насилие.....	20
Специфична конфликтност в зоната на непосредствените национални интереси на сигурност.....	21
Развитие на стратегията за сигурност и военната стратегия .....	26
1.2. Визия за дългосрочното развитие на отбранителната институция ..	36
1.3. Равнище на националните амбиции за използване	
на въоръжените сили .....	45
Национални амбиции .....	47
Политически амбиции .....	54
Роли и задачи на отбраната и въоръжените сили .....	56
<b>ЧАСТ ВТОРА. СТРУКТУРА НА СИЛИТЕ</b>	
2.1. Методологични въпроси .....	63
2.2. Структуриране и описание на способности.....	65
Група способности I. Ефективно въздействие .....	68
Група способности II. Ефективно разузнаване .....	72
Група способности III. Защита и устойчивост на войските и силите .....	73
Група способности IV. Логистична поддръжка .....	74
Група способности V. Ефективно командване и управление.....	75
Група способности VI. Мобилност и развърщане.....	77
Група способности VII. Генериране на способности.....	77
Група способности VIII. Формиране на регионалната среда за сигурност .....	80
Група способности IX. Стратегическа адаптивност.....	81
2.3. Амбиции в областта на отбраната .....	82
1. Управление на трансгранична военнополитическа криза.....	83
2. Принос към колективната отбрана.....	84
3. Контрол на границите, гарантиране на въздушния и морския суверенитет.....	84
3.1. Контрол на сухопътната граница.....	85
3.2. Защита на въздушния суверенитет .....	86
3.3. Защита на морския суверенитет .....	86
4. Противодействие на тероризма .....	88
5. Осигуряване на защита на обществения ред и сигурност.....	88
6. Защита на населението и критичната инфраструктура от последствията на природни бедствия, промишлени аварии и терористични актове .....	89

7. Принос към мирни операции извън територията на НАТО и ЕС.....	90
7.1. Характер на операциите .....	90
7.2. Принос и роля в експедиционна операция.....	91
7.3. Брой операции и равнище на участие .....	92
7А. Принос към съюзна/коалиционна операция за стабилизация и реконструкция.....	93
7Б. Принос към съюзните способности с готовност за бърза реакция (NRF и/или ERRF) .....	93
7В. Ротационен капацитет .....	95
8. Отбранителна (военна) дипломация .....	98
9. Качество на човешкия фактор във въоръжените сили.....	99
10. Технологично равнище на въоръжените сили.....	99
11. Роля и място на отбранително-индустриалната база на страната.....	100
Обобщение.....	101
2.4. Градивни елементи .....	102
2.5. От основни задачи към структура на силите .....	103
Управление на трансгранична военнополитическа криза (1).....	104
Група „Суверенитет“ (3 & 4).....	106
Контрол на сухопътната граница (3.1) .....	107
Защита на въздушния суверенитет (3.2).....	109
Защита на морския суверенитет (3.3) .....	110
Противодействие на тероризма на територията на страната (4)..	112
Подпомагане на гражданските власти при природни бедствия, промишлени аварии и терористични актове (6).....	114
Участие на въоръжените сили на Република България в операция по стабилизация и реконструкция при високо равнище на насилие в страната домакин (7А).....	117
Поддържане на готовност за участие в операция по налагане на мира/бойна операция (7Б).....	123
Принос към съюзна отбранителна операция на територията на съюзник (2).....	127
Осигуряване на обществения ред и сигурността при големи международни прояви с участие на ВИП личности (5).....	128
Въздушно патрулиране в интерес на друга страна (9).....	128
Агрегиране на изискванията на основните ситуационни сценарии .....	129
Анализ на изискванията на допълнителните ситуационни сценарии .....	134
2.6. Организационно структуриране на територията на страната.....	135
Сухопътни войски .....	135
Вариант 1 „Механизирани бригади + поделения по родове войски и осигуряване“ .....	135
Вариант 2 „Общовойскове съединения и части“ .....	136
Военновъздушни сили .....	137
Военноморски сили .....	137
2.7. От целева структура към реалистично целеполагане .....	138

## **ЧАСТ ТРЕТА. ОРГАНИЗАЦИЯ НА ИНТЕГРИРАНАТА ОТБРАНИТЕЛНА ИНСТИТУЦИЯ НА СТРАТЕГИЧЕСКО РАВНИЩЕ**

3.1. Визия за трансформация на стратегическото равнище.....	141
3.2. Избор на подход.....	142
3.3. Мисия.....	143
3.4. Функции.....	143
3.5. Равнище на амбиция за интегрираност.....	144
3.6. Модел на структурата.....	145
3.7. Структура за колективно управление на отбранителната институция.....	148
Разпределение на отговорностите и задълженията между основните длъжностни лица.....	149
Министър на отбраната.....	149
Омбудсман на отбраната.....	152
Заместник-министър на отбраната.....	152
Държавен секретар на отбраната/началник на националната отбрана.....	152
Заместник-държавен секретар на отбраната/ заместник-началник на националната отбрана.....	155
Национален директор по въоръженията.....	156
Командващ съвместните сили.....	157
Началници на видовете въоръжени сили.....	158
Началник на логистиката на отбраната.....	159
Основни структурни звена.....	159
Стратегически щаб на отбраната.....	159
Щабове на видовете въоръжени сили.....	163
Генерален инспекторат.....	165
Агенция „Аквизиция“.....	166
Командване на логистиката.....	167
Командващ и Щаб на съвместните сили.....	167
Рангове на длъжностите в интегрираното министерство.....	172
Численост на персонала.....	173
Оценка на „базовия модел“ на интегрирана съвместна отбранителна институция.....	175
3.8. Алтернативни възможности за организация на интегрираната отбранителна институция.....	177
Опция за свръхинтегриране: „Министерство на сигурността“.....	179
Опция за тотална интеграция: „Интегрирано министерство с пълна командна власт за министъра на отбраната“.....	180
Вариация за тотална интеграция: „Интегрирана военна сила“.....	182
Вариация за умерена интеграция: „Интегрирано министерство с две паралелни структури за стратегическо планиране и мениджмънт“.....	183
Опция за минимална/символична интеграция: „Интеграция чрез обособяване“.....	185
<b>СЛЕДВАЩИ СЪПЪКНИ.....</b>	<b>186</b>

## Част трета

# ОРГАНИЗАЦИЯ НА ИНТЕГРИРАНАТА ОТБРАНИТЕЛНА ИНСТИТУЦИЯ НА СТРАТЕГИЧЕСКО РАВНИЩЕ

Развитието на стратегическото равнище на отбранителната институция е в контекста на военната реформа чрез *План 2004*, Прегледа на структурата на силите по цел за партньорство PG0028 и Стратегическия преглед на отбраната, така и във връзка с въвеждането на Закона за администрацията. Изучаван и интерпретиран е опитът на други държави и са провеждани консултации с експерти на НАТО. В резултат многократно са внасяни промени в Закона за отбраната и въоръжените сили и е променян Устройственият правилник на Министерството на отбраната. Променена е организацията на Генералния щаб, а щабовете на видовете въоръжени сили неколкократно са реструктурирани. Общо взето, тези усилия доведоха до организационни и функционални промени, които в една или друга степен подобриха отделни страни от дейността на организацията.

Като цяло обаче основните проблеми на стратегическото равнище на институцията продължават да съществуват: наличието на три относително обособени организационни, функционални и дори юридически субекта – Министерство на отбраната, структури, пряко подчинени на министъра на отбраната и Българската армия, неизяснена линия на стратегическо ръководство и командване, контрол и отчетност, дуализъм на единоначалието, смесване на политически с административни функции (без законът да предвижда политически назначения в администрацията), „разминаване“ на ключовите процеси на планиране с тези на бюджетирането и програмното управление и редица други функционални и организационни въпроси.

Изборът на решения за реинженеринг на военната организация на стратегическо равнище на управление е въпрос на много съображения, обективни дадености и традиция. С оглед намирането на моделно решение, около което могат да се интерпретират различни възможности по детайлите в този проект, водещи са принципите на институционален интегритет и функционализъм. Според тях организацията трябва да бъде създадена по такъв начин, че да допринесе за изпълнение на мисията и функциите на институцията по оптимален начин (а не мисията и отбранителният продукт да се нагаждат към дадена организация). Поради това в редица отношения предложението излизат извън рамките на съществуващите традиция, нормативна уредба и практика.

### 3.1. Визия за трансформация на стратегическото равнище

Трансформацията на въоръжените сили е невъзможна без адекватно развитие на организацията за стратегическо ръководство. В този проект (наричан още „базов модел“) концепцията за *интегрирана съвместна отбранителна институция* е приета като императив. Изборът на „интегрираност“ и „съвместност“ е продиктуван от целта да се постигне високо качество на отбранителния продукт при рационално използване на ресурсите в рамките на ефективна, ефикасна, гъвкава и адаптивна организация и модерни методи за политическо ръководство, мениджмънт, командване и контрол и лидерство. Така процесът на трансформация на стратегическото равнище на отбранителната институция ще доведе до:

- Създаване на интегрирана институция, в която политико-административният апарат и военният компонент работят под единно ръководство, единна визия и обща ценностна система.
- Въвеждане на модерен процес на стратегическо и дългосрочно управление с прилагане на лидерски и мениджърски подходи в политическото ръководство, командването и администрирането.
- Постигане на синергичен ефект от интеграцията на структури и процеси, ясно дефиниране на роли, задачи и функции и адекватно съчетаване на гражданската и военната експертиза.
- Развитие на нова управленска култура и организационно поведение, основани на партньорство, взаимодействие и професионализъм чрез въвеждане на нова система за добиване и споделяне на информация и развитие на отбранителната институция като организация, базирана на знанието.
- Формиране на култура на съвместност и способности за ефективно стратегическо командване и контрол на въоръжените сили.
- Комплексно реструктуриране на поддържащите системи и обслужващите организации и създаване на условия за концентриране на ресурси за развитие на способностите на войските и силите.

Този подход към развитие на стратегическото равнище на институцията се съчетава със същностните черти на трансформацията на въоръжените сили: поставяне на фокуса върху съвместните операции на силите, способностите им да водят широк спектър от бойни операции и да участват в междуведомствени интегрирани операции за отбрана на страната и за участие в колективните усилия за поддържане на мира, стабилността и в борбата срещу тероризма, създаване на съвместни сили с модулна организация, стандартизирани способности и повишена универсалност на използването, които в най-висока степен да мултиплицират ефекта от професионализацията, модернизацията и превъоръжаването, за да се получи качествено нова интегрирана и съвместна отбранителна институция.

Основните организационни и функционални решения, чрез осъществяване на които ще се постигне ново качество на отбранителната институция, включват:

- Създаване на единна организация – Министерство на отбраната, в която всички юридически, мениджърски и командни процеси са единни и непрекъснати.

- Въвеждане на три основни управленски процеса:
  - политическо ръководство и контрол,
  - организационен и ресурсен мениджмънт,
  - командване и контрол в операции.

- Поставяне на министъра на отбраната като безусловен единоначалник на институцията и осигуряването му с възможности да получава различни оценки, съвети и предложения по всички въпроси.

- Интегриране на военната и гражданската експертиза на стратегическо равнище чрез въвеждане на равнопоставени длъжности „държавен секретар на отбраната“ и „началник на националната отбрана“ и създаване на нова организационна и функционална среда за стратегическо планиране и мениджмънт.

- Създаване на нова система за „взаимен контрол и баланси“, чрез която да се гарантира прозрачност и обективност на оценките, съветите и предложенията и да се повишава ефективността на мениджмънта на ресурсите за отбрана.

- Развитие на съвместността в оперативното използване на въоръжените сили чрез повишаване на ранга на командващия съвместните сили и ограничаване на функциите на щабовете на видовете въоръжени сили.

- Въвеждане на метода на планиране за способности като основен метод за планиране на отбраната и въоръжените сили;

- Освобождаване на министерството от всички неприсъщи функции и свързаните с тях организации чрез трансформацията им в други субекти и широко използване на публично-частно партньорство.

### **3.2. Избор на подход**

При определяне на структурата и състава на институцията е приложен комплексен подход за намиране на най-добрите възможности чрез организационни решения (1) да се обвържат целите, ресурсите и продуктите на отбранителната политика, (2) ясно да се обособи и отграничи командната функция от всички останали и (3) широко да се прилагат добри мениджърски практики вместо традиционното бюрократично администриране на отбраната. От тази гледна точка съдържанието на модела на отбранителната институция на стратегическо равнище на управление се определя от отговорите на следните принципни въпроси:

1. Какви са мисията и функциите на министерството?
2. Какво е равнището на амбиция за постигане на интегрираност?

3. Какъв е моделът на структурата и състава на организацията?

4. Как се разпределят отговорностите и задълженията между основните длъжностни лица?

5. Какви са функциите на основните звена в организацията?

Преди да се анализират възможните отговори, трябва да бъде категорично изяснено, че дълбокото реструктуриране на отбранителната институция няма да се постигне автоматично с въвеждането на нови структури и процедури. Трансформацията на стратегическото равнище е свързана с усвояване на нова управленска култура в политическо, административно и военно отношение, овладяване на нови знания в областта на мениджмънта и на придобиване на качества за трансформиращо лидерство. Успешната трансформация се нуждае от достатъчно много хора, които владеят методите за управление на промяната на стратегическите организации! Поради това при разработването на този проект е изхождано от презумпцията, че се създава *програма за развитие*, в хода на която постепенно и с много усилия и постоянно внимание ще се постигне исканата степен на ново знание и може да се реализира управлението на отбраната.

### 3.3. Мисия

Министерството на отбраната ще допринесе за постигане на целите на политиката за националната сигурност на България, като разработва, координира и провежда отбранителната политика на правителството във взаимодействие с другите министерства и организации от сектора за сигурност, създава политически, ресурсно и оперативно адекватни военни способности и ръководи използването им, развива професионализма, морала и социалния статут на хората в отбраната и поддържа военните отношения със съюзниците и партньорите на България.

### 3.4. Функции

Министерството на отбраната трябва да бъде организирано за изпълнение на четири основни групи задачи и функции, които независимо от спецификата са интегрални (т.е. причинно-следствено и функционално обвързани и неотделими) поради своя политически, военен и управленски характер:

1. Функции и задачи, свързани с принципа на пълната отговорност и единоначалието във военната система, единното политическо ръководство и контрола върху планирането, осигуряването и провеждането на отбранителната политика.

а. Разработване на алтернативни оценки, съвети и предложения;

б. Формулиране на отбранителна политика и стратегическо планиране;



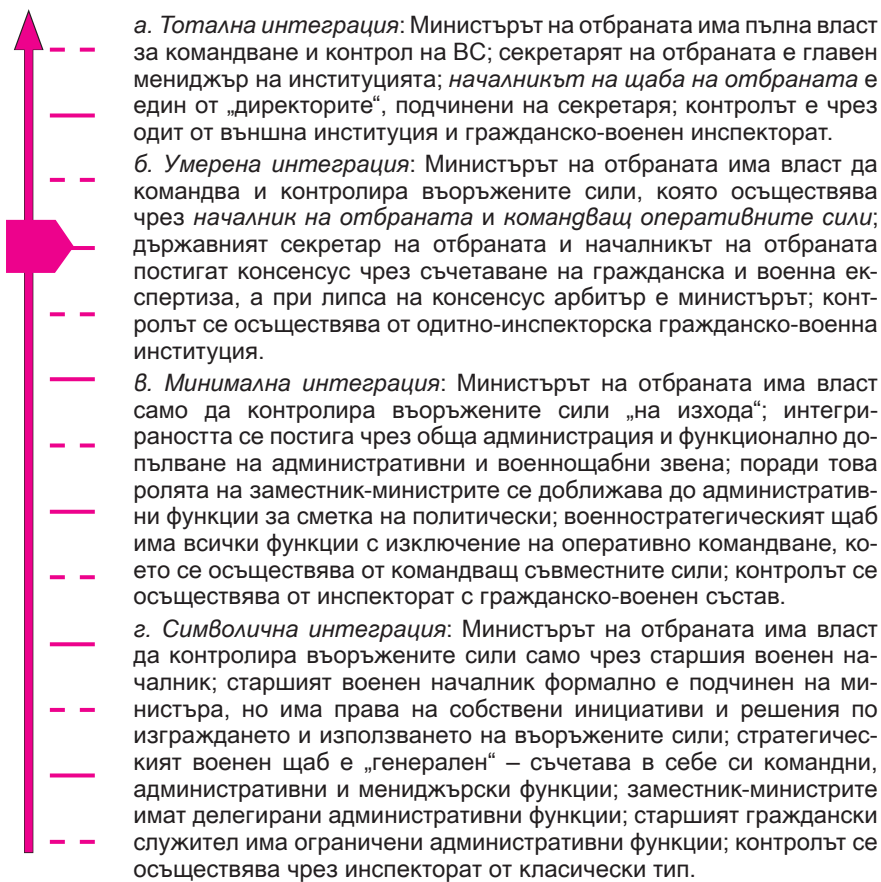
- в. Провеждане на отбранителна политика;
- г. Оценяване на ефективността и резултатите от провеждането на отбранителната политика.
- 2. Функции и задачи, свързани с развитието на способности
  - а. Определяне на необходимите способности;
  - б. Разработване на потенциалните носители на способности („градивни елементи“);
  - в. Разработване на програми за развитие на способности;
  - г. Мениджмънт на ресурсите за отбрана за създаване на способности (изпълнение на програмите), в това число:
    - Набиране, подготовка и администриране на войници за видовете въоръжени сили.
    - Мениджмънт на отбранителната аквизиция.
- 3. Функции и задачи, свързани с командването и контрола на силите, изпълняващи операции на територията на страната и в чужбина под национално, съюзническо или друго командване.
  - а. Командване и контрол на войски и сили в операции и мисии;
  - б. Планиране на операциите;
  - в. Стратегическо военно разузнаване;
  - г. Логистично осигуряване.
- 4. Функции и задачи, свързани с администрирането на самата институция.

Тези функции и задачи *организационно* се изпълняват от Министерството на отбраната. *Инфраструктурно* само изпълнението на някои специфични функции и задачи, например стратегическото военно разузнаване, може да бъде обособено.

### 3.5. Равнище на амбиция за интегрираност

Основните възможности за отговор на въпроса „Колко интегрираност искаме да постигнем“ се намират в диапазон от амбиции, съобразени с организационната теория и извлечени от практиката на различни съюзни и приятелски държави (Фиг. 6).

При разработването на „базовия модел“ е избрано равнището „умерена интеграция“, защото (1) отговаря на поставените цели за повишаване на ефективността на управлението на отбраната чрез подобряване на политическото ръководство, мениджмънта, командването и контрола, (2) съответства на модерните тенденции в развитието на отбранителната институция и (3) е съобразен с реалния капацитет на политическата и военната система да осъществят дълбоки иновационни промени.



Фиг. 6. Възможни равнища на амбиции за интегрираност

### 3.6. Модел на структурата

Приетият модел на организиране на стратегическото равнище на управление на отбранителната институция може да бъде определен като „интегрирана йерархия“<sup>88</sup>. Това е най-модерната и перспективна форма на организация на министерство на отбраната, защото съдържа най-добри предпоставки за постигане на ефективност и ефикасност в управлението.

*Интегрирана съвместна отбранителна институция* категорично не означава, че сегашното Министерство на отбраната поглъща сегашния Генерален щаб на Българската армия или обратното!

Тази организация ще има единствен „единоначалник“, натоварен с отговорности и задължения в целия политически, мениджърски и ко-

<sup>88</sup> Другите анализирани опции са „паралелни структури“ и „паралелни йерархии“.

манден спектър, но който ще има професионална поддръжка от равнопоставени държавен секретар на отбраната и началник на националната отбрана. Дватама съвместно ще ръководят Стратегическия щаб на отбраната. Оперативното командване на войските, изпълняващи операции, ще се осъществява от командващ съвместните сили и неговия съвместен щаб. Контролът ще се осъществява от принципно нова организация, която, освен че ще съчетава гражданската и военната експертиза, ще има способности да извършва одит на изразходването на ресурси и да контролира резултатите от военните дейности. За отбранителната аквизиция ще бъде изградена система, която да я направи максимално ефективна и неподатлива на некоректни въздействия. Щабовете на видовете въоръжени сили ще имат нови, по-ограничени, но фокусирани функции. Логистиката ще съчетава съвместност и фокусиране. Така в интегрираната организация се обособяват три функционални равнища:

- Политическо ръководство и контрол.
- Стратегическо планиране и мениджмънт.
- Операции, поддържане и осигуряване.

Принципно значение за структурата на интегрираното ведомство имат (1) моделът на политическо ръководство, (2) основните функции и области на планиране и мениджмънт и (3) концепцията за командване на силите, провеждащи операции.

• Моделът на политическо ръководство, който се предлага, е нормативно регламентиране и функционално аранжиране на задължения и отговорности на министъра на отбраната за пълно политическо ръководство и контрол над военната организация. Политическият кабинет на министъра е от типа „частен офис“ – в него има съветници и сътрудници, назначавани лично от министъра, които нямат административни, контролни и разпоредителни функции. Министърът се поддържа от правен отдел (останалите юридически специалисти са разпределени в дирекциите) и пресслужба (останалите специалисти за връзки с обществеността са в Стратегическия щаб на отбраната). Има един заместник-министър, който замества министъра в негово отсъствие.

- Основни функции и области на планиране и мениджмънт:

- Дългосрочно планиране на отбраната и въоръжените сили (включва определянето на дългосрочни и средносрочни потребности);

- Програмиране, анализ и оценяване на програми, взимане на програмни решения;

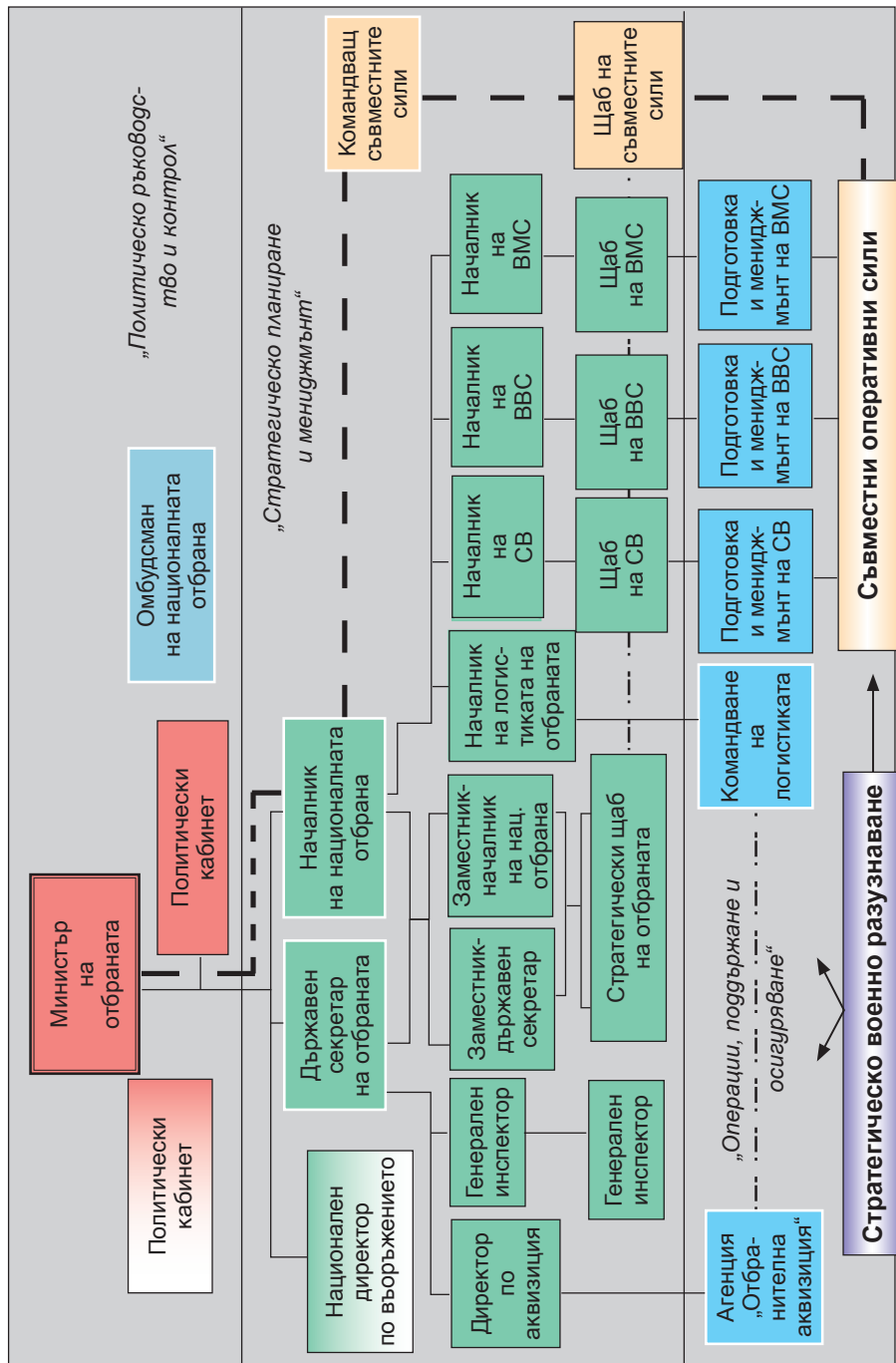
- Бюджетиране;

- Кадрова политика и управление на човешките ресурси (вкл. тяхното образование и квалификация);

- Аквизиция;

- Мениджмънт на научното осигуряване;

- Вътрешен одит на изпълнението и крайните резултати.



Фиг. 7. Интегриране на военната организация в стратегическото равнище на управление

- Системата за командване е тристепенна в случаите, когато президентът на Републиката не поема върховното главно командване – министър на отбраната (чрез началника на националната отбрана), командващ съвместните сили; командир на компонент (контингент).

На Фиг. 7 е показана принципната структура на интегрираната отбранителна институция за стратегическо управление, позициите и връзките на основните длъжностни лица и поддържащите ги звена.

### **3.7. Структура за колективно управление на отбранителната институция**

Този модел се базира на широка структура от колективни органи за управление, които (1) намаляват напрежението върху министъра на отбраната от необходимостта да приема еднолично решения по широк кръг от въпроси, (2) допринасят за намаляване на ефекта на йерархията върху рационалността на решенията, (3) създават по-добри условия за реализиране на гражданската и военната експертиза и (4) допринасят за формирането на нова култура на управление.

Основните колективни органи за управление в отбранителната институция са бордове и съвети. Бордовете са органи, които вземат колективизирани решения, които са задължителни за изпълнение от длъжностните лица. Съветите подготвят оценки, съвети и предложения към лицата, вземащи решения. Освен тях в министерството се формират работни комисии по специфични въпроси или частни проблеми.

- *Съветът по отбранителна политика* е орган за непосредствено подпомагане на министъра на отбраната при формулирането и изпълнението на отбранителната политика на правителството. В духа на концепцията за интегрираната институция Съветът по отбранителна политика интегрира лицата, вземащи решения, с основните източници на оценки, съвети и предложения – министъра на отбраната, заместник-министъра, държавния секретар и началника на националната отбрана и техните заместници, командващия съвместните сили, националния директор по въоръженията, генералния инспектор и директора по отбранителна аквизиция. Съветът се председателства от министъра най-малкото веднъж на тримесечие; през останалото време се съпредседателства от държавния секретар и началника на националната отбрана.

- *Съветът на началниците на видове въоръжени сили* е орган за постигане на консенсус, изработване на колективни оценки, съвети и предложения и дискутиране на важни за Българската армия въпроси. Съветът се председателства от началника на националната отбрана и включва държавния секретар по отбраната, зам.-началника на отбраната, командващия съвместните сили и началниците на видове въоръжени сили.

- *Бордът по отбранителна аквизиция* изработва решения по всички въпроси на политиката на отбранителна аквизиция и за до-

ставки на стойност над определено с нормативен акт равнище. Бордът се председателства от държавния секретар и в него участват началникът на отбраната, техните заместници, директорът по отбранителна аквизиция, началникът на логистиката на отбраната, директорът на дирекция „Способности и програми“.

- *Бордът по необходими способности* се председателства от командващия съвместните сили като основен „потребител“ на способности. В съвета участват още заместник-държавният секретар и зам.-началникът на отбраната, директорите на дирекции „Стратегическо планиране и отбранителна политика“ и „Способности и програми“, директорът по отбранителна аквизиция и началникът на логистиката на отбраната.

- *Борд дългосрочни програми* дискутира и взема решения по меморандумите на програмните решения и предложения за създаване на нови програми, приема етапни отчети от програмни ръководители и дава оценки на хода на изпълнение на програмите. Председателства се съвместно от държавния секретар и началника на отбраната.

### ***Разпределение на отговорностите и задълженията между основните длъжностни лица***

Основните длъжностни лица при базовия модел на интегрирана отбранителна институция са, както следва:

- министър на отбраната;
- заместник-министър на отбраната;
- държавен секретар на отбраната;
- началник на националната отбрана;
- заместник-държавен секретар;
- заместник-началник на отбраната;
- командващ съвместните сили;
- национален директор по въоръженията;
- началници на видовете въоръжени сили;
- началник на логистиката на отбраната.

#### ***Министър на отбраната***

Отбранителната институция е юридически, организационно и функционално интегрална организация, която се ръководи от министър на отбраната, който е конституционно, правителствено и парламентарно отговорен за всички решения и предприети действия в рамките на институцията.

Министърът на отбраната е централен едноличен орган на изпълнителната власт по отношение на отбранителната институция, която упражнява, като приема политически решения и издава заповеди, инструкции, наредби и правилници.

Министърът на отбраната се подпомага, от заместник-министър на отбраната, който е политическо лице, държавен секретар на отбра-

ната, който е политическо назначено лице на висша административна длъжност, и от началник на националната отбраната, който е най-старшият военен в държавата, пръв съветник на министъра по военни въпроси и пряк началник на въоръжените сили. Тези лица подпомагат министъра на отбраната, като предоставят експертиза и правят предложения при вземане на политически решения, подготвят заповедите и другите актове на министъра и организират тяхното изпълнение, за което отдават съответни директиви, разпореждания и заповеди.

Министърът се подпомага и от Политически кабинет, съставен от политически назначени лица и лични съветници без разпоредителни и административни функции (тип „частен офис“).

Основната роля на министъра на отбраната е да провежда ефективно и демократично управление на отбраната и въоръжените сили чрез перспективно и компетентно политическо ръководство, солидна и систематична политическа поддръжка и осигуряване на адекватни на целите и условията ресурси и да носи принципна отговорност за състоянието и способностите на въоръжените сили, за военните операции и за всички други аспекти на отбранителната политика на правителството.

Изпълнявайки тази роля, министърът на отбраната и неговите подчинени допринасят за консолидиране на демокрацията и демократичните институции в България чрез:

- разработване на формиращо отбранителната институция законодателство;
- ефективно лидерство, мениджмънт и командване;
- активно взаимодействие с гражданското общество и неговите избрани представители при решаването на принципните въпроси на мира и войната, сигурността, отбраната и въоръжените сили;
- осигуряване на прозрачност и отчетност за планирането и действията;
- разширяване на публично-частното партньорство във всички подходящи сфери на отбраната.

*Политическият аспект* на основната роля на министъра на отбраната е да структурира отношенията между националната политическа и социална система и военния естаблишмънт по начин, съответстващ на принципите на либералната демокрация и ефективното управление. В този контекст министърът на отбраната е ядро на формирането и провеждането на отбранителната политика на правителството. Неговата основна роля е да осигури синтез на политическата, гражданската и военната експертиза чрез решително политическо ръководство и лидерство за постигане на политически дефинирани цели, приоритети и планиращи съображения и по този начин да гарантира приноса на отбраната към националната сигурност и постигането на общите политически цели на правителството. За целта той ръководи Съвет по отбранителна политика и участва във всички национални органи по въпроси на сигурността и отбраната.

*Командният аспект* в ролята на министъра на отбраната е от принципно значение за изграждането и функционирането на цялата система. Министърът на отбраната има власт да командва и контролира въоръжените сили в рамките, определени от Конституцията, а националната военна командна система и законът (трябва да) определят конкретно от кой момент министърът на отбраната придобива командна власт за изпълнение на какви задачи и с използването на какви войски.

- Законодателството също така (трябва да) урежда „правилата на действие“ в случаи, когато от министъра на отбраната се изискват незабавни решения за използване на въоръжени сили за бойни действия, за оказване на помощ на населението в извънредни ситуации и за предоставяне на военна поддръжка на други министерства, ведомства и власти в кризисна ситуация.

Във всеки случай командната си власт над въоръжените сили министърът упражнява чрез началника на националната отбрана. В този контекст министърът може да делегира част от своите права за определено време или за изпълнение на определена задача единствено на началника на националната отбрана. Командването в интегрираната организация се осъществява съгласно механизма, илюстриран на Фиг. 12 (с. 168).

*Правният аспект* на основната роля се простира върху широк кръг от национални, международни и съюзнически организационни, функционални и оперативни въпроси на изграждането и използването на въоръжените сили в мирно време, в условията на криза и при военно положение. Министърът е отговорен чрез правните регулации и механизми да поддържа институцията в състояние, адекватно на развитието на демокрацията в страната, като предлага нормативни решения както относно ограниченията на гражданските права и свободи на хората от отбраната, така и за развитие на системата от стимули и привилегии, които поддържат тяхната мотивация и професионализъм.

*Мениджърският аспект* на основната роля на министъра е ориентиран преди всичко към утвърждаване на потребностите, бойните и други изисквания към способностите, необходими за изпълнение на задачите по националната сигурност и отбраната, а така също на поддържащите и допълнителните способности, осигуряващи цялостната дейност на институцията. Този аспект от дейността на министъра е ориентиран както към националната административна система по всички въпроси, свързани с резервите, мобилизацията и другите въпроси на военната подготовка на страната и населението, така и към въоръжените сили по отношение на ресурсите и развитието на техните способности. Основата на мениджмънта в отбраната са политическите решения на министъра, които се реализират чрез адаптирани бизнес практики.



*Лидерският аспект* от ролята на министъра е насочен към обществото и съюзниците, както и към потенциалните противници, така че да ги убеждава, че нацията има ефективна институция, способна успешно да управлява подготовката, превантивните и възпиращите действия и бойното използване на въоръжените сили и отбранителните способности на страната. Поради това лидерските изисквания се отнасят за политическото, военното и административното ръководство на всички равнища на управление, командване и мениджмънт.

Министърът на отбраната се подпомага от Политически кабинет, в който всички лица са политически назначения. Те имат съветнически функции единствено към министъра и неговия заместник.

В Министерството на отбраната е целесъобразно да се установи омбудсман на отбраната.

Стратегическото военно разузнаване е пряко подчинено на министъра на отбраната, но целеполагането му се извършва на основата на разпределение на задачите между организациите от националната разузнавателна общност, изискванията на началника на националната отбрана, а при провеждане на съвместни операции – и от командващия съвместните сили, в чийто състав може да се включи полево формирование на службата за стратегическо военно разузнаване.

#### *Омбудсман на отбраната*

Целесъобразно е в трансформираната военна организация да се въведе институтът на *омбудсмана* по отбранителни въпроси. Това е независим от ръководството на министерството и военното командване експертен орган, който осъществява контрол на дейностите в сферата на отбраната с цел да допринесе за спазване на законите и моралните норми във всички аспекти на военната дейност. При максимално високо равнище на амбиция за граждански контрол над отбраната омбудсманът може да бъде лице, избрано за народен представител.

#### *Заместник-министър на отбраната*

Заместник-министърът на отбраната е политическо лице, назначавано от председателя на Министерския съвет. Заместник-министърът замества министъра на отбраната в негово отсъствие и поради това има достъп до цялата информация, предназначена за него.

#### *Държавен секретар на отбраната/ началник на националната отбрана*

Държавният секретар на отбраната е най-старшият граждански служител в Министерството на отбраната. Той е държавен служител с мандат, по-продължителен от този на министъра на отбраната (напр. пет години) с оглед гарантиране на приемственост в управлението. Назначава се от председателя на Министерския съвет по предложение на министъра на отбраната, изготвено на основата на подбор и

чрез консултации. За длъжността не е целесъобразно да се предлагат бивши военнослужещи.

Началникът на националната отбрана е най-старшият военен в държавата по военно звание и длъжност.

В служебната йерархия държавният секретар на отбраната и началникът на националната отбрана са равнопоставени. Те докладват директно на министъра на отбраната. Разпределението на задълженията между тях при „базовия модел“ на интегрираното Министерство на отбраната се определя от два принципни фактора:

1. Процесът на стратегически мениджмънт, който ще бъде възприет, и съдържанието на неговите основни елементи.

2. Моделът на управление, който може да бъде: а) чрез споделяне на отговорностите или б) чрез вертикална субординация в две паралелни линии на разпоредителност и отчетност.

При „базовия модел“ е избран модел на управление, основан на *споделяне на отговорностите между двете основни длъжностни лица* – модел, който е уникален за българската управленска традиция и представлява изключително предизвикателство към лицата, които ще бъдат назначени на тези длъжности.

Този подход определя и характера на организиране на стратегическото равнище на отбранителната институция. Първо, осигурена е възможност министърът на отбраната да получава оценки, съвети и предложения от два източника. Второ, в организацията е създадена система от „проверки и баланси“. Трето, гарантирана е интеграцията на гражданската и военната експертиза на всички равнища и във всички области, където се прецени, че е необходимо.

За разпределение на задълженията между двете основни длъжностни лица е използван бизнес подход (а не административен), т.к. той най-добре фокусира организацията (1) върху конкретни крайни продукти и (2) отразява ефективността на *цялата* организация (а не само на отделни нейни „перфектни“ звена). Целта на този подход е функциите на основните длъжностни лица, т.е. техните отговорности и задължения, да съответстват на съдържанието и етапите на процеса (а не процесът да се определя от съдържанието и разпределението на длъжностите).

С презумпцията, че амбицията на трансформацията на отбранителна институция е да се постигне нова култура на управлението и синергия от повишаващата се военна и гражданска експертиза, базовият модел е разработен при следното разпределение на задълженията и отговорностите на двете основни професионални длъжности в интегрираното министерство на отбраната (Таблица 16 и Таблица 17).

При този модел както държавният секретар на отбраната, така и началникът на националната отбрана имат *уникални, водещи и споделени* отговорности за стратегическия мениджмънт на отбранителната институция.

Първостепенната функция на държавния секретар е да интегрира гражданско-военната експертиза на министерството в балансиран (включително и с ресурсни съображения) съвет към министъра на отбраната и правителството. В този смисъл той ще участва заедно с министъра в националните органи (комитети, комисии, съвети), в които се разглеждат въпроси на сигурността и отбраната. Държавният секретар е задължен също да съветва министъра на отбраната и началника на националната отбрана по всички въпроси, свързани с обвързаността на поставяните от правителството на отбранителната институция задачи, наличната организация, способности и ресурси и относно евентуални проблеми с постигането на планираните резултати.

Таблица 16

### Отговорности на Държавния секретар на отбраната

Отговорности, които изпълнява самостоятелно	Отговорности, за които има водеща роля	Отговорности, които споделя с началника на националната отбрана
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Формулиране на оценки, позиции и предложения по въпроси на отбраната и международните военни отношения за министъра на отбраната, правителството, народното събрание и президента на републиката;</li> <li>• Аквазиция на материални средства и услуги;</li> <li>• Мениджмънт на ресурсите на Министерството на отбраната;</li> <li>• Оценка и отчетност за резултатите от дейността на министерството.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработване на стратегически сценарии за планиране на отбраната;</li> <li>• Подготовка на обществени поръчки за аквазиция на военно оборудване, материали и услуги;</li> <li>• Оценка на ефективността на работа на отделните звена от отбранителната институция и от взаимодействието на Министерството на отбраната с други министерства и ведомства.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Извършване на анализи на стратегическата обстановка;</li> <li>• Анализирание и формулиране на необходимите способности;</li> <li>• Формулиране на визия за необходимите способности в бъдеще;</li> <li>• Разработване на дългосрочни и средносрочни планове за развитие на военната организация.</li> </ul>

Началникът на националната отбрана е принципен военен съветник на министъра, на Съвета по сигурността към Министерския съвет, на Консултативния съвет по национална сигурност към президента и на други национални органи, създавани по въпроси на сигурността и отбраната. Неговият съвет е независим или колективен в резултат от работата на Съвета на началниците на видовете въоръжени сили. Като военачалник той е най-старшият военен в държавата и пряк началник

на целия личен състав. Единствено на него министърът на отбраната може да делегира права за командване на операции на въоръжените сили. В изпълнение на тази си роля той подготвя директивите, заповедите и разпорежданията на министъра на отбраната във взаимодействие с началниците на видове въоръжени сили и съгласувано с държавния секретар на отбраната и сам отдава необходимите разпореждания до войските чрез началниците на видовете въоръжени сили, командващия съвместните сили и началника на съвместната логистика.

Таблица 17

### Отговорности на Началника на националната отбрана

Отговорности, които изпълнява самостоятелно	Отговорности, за които има водеща роля	Отговорности, които споделя с държавния секретар на отбраната
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Командване на въоръжените сили на основата на заповеди на министъра на отбраната;</li> <li>• Въвеждане в експлоатация на ново въоръжение и оборудване;</li> <li>• Разработване на ситуационни сценарии за планиране на отбраната;</li> <li>• Поддържане и развитие на оперативните способности на Българската армия;</li> <li>• Провеждане на военни операции;</li> <li>• Мениджмънт на ресурсите, предоставени на Българската армия;</li> <li>• Оценка на действията, извличане на поуки и отчетност за дейността на Българската армия.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Формулиране на подходи за изпълнение на националните и международните задължения, изискващи използване на въоръжени сили под една или друга форма;</li> <li>• Анализирание на състоянието и определяне на липсващите и припокриващите се оперативни способности на Българската армия и разработване на алтернативи за решаване на проблемите;</li> <li>• Предоставяне на оценки и предложения за използване на въоръжени сили в кризисни ситуации.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Провеждането на анализи на стратегическата обстановка;</li> <li>• Разработване на концепции и доктрини;</li> <li>• Разработване на стратегически планове;</li> <li>• Генериране на бойни и други способности;</li> <li>• Анализирание и комплектоване по групинане необходимите, съществуващите и недостигащите способности на Българската армия;</li> <li>• Определяне на визия за развитие на съвместните стратегически способности на въоръжените сили;</li> <li>• Разработване на дългосрочни и средносрочни планове за развитие на военната организация.</li> </ul>

#### *Заместник-държавен секретар на отбраната/ заместник-началник на националната отбрана*

Заместник-държавният секретар на отбраната е държавен служител – гражданско лице, и е вторият по ранг такъв във ведомството. Заместник-началникът на националната отбрана има второ по ранг вис-

ше офицерско звание в държавата<sup>89</sup>. Двамата заместват съответните титуляри при тяхно отсъствие, докладват и на двамата и съвместно ръководят Стратегическия щаб на отбраната. Двамата участват в Борда по необходимите способности и в работата на Съвета по отбранителна политика на министъра, Борда за дългосрочни програми и Борда за отбранителна аквизиция.

Заместник-началникът на националната отбрана е отговорен също за координацията и взаимодействието с началниците на видовете въоръжени сили, командващия съвместните сили и началника на съвместната логистика, като инкорпорира техните оценки, анализи и предложения в разработките на Стратегическия щаб на отбраната.

Заместник-държавният секретар на отбраната е отговорен също така за хоризонталните връзки и координацията с директора на структурата за отбранителна аквизиция и Генералния инспектор с цел да се гарантира техният принос към стратегическото планиране и мениджмънта на цялата организация.

Заместник-държавният секретар на отбраната и заместник-началникът на националната отбрана са „двойката“, която е двигател на оперативната работа на Стратегическия щаб. Общо взето, двамата титуляри често ще бъдат ангажирани извън институцията и практически няма да имат възможност да ръководят систематично ежедневната работа на щаба. Поради това двамата заместници представляват критичната точка на пресичане на всички процеси в щаба и въобще в министерството, протичащи „от горе на долу“ и „от долу на горе“. Практически заедно те олицетворяват длъжността, която в някои държави се нарича „началник на щаба на отбраната“.

#### *Национален директор по въоръженията*

Националният директор по въоръженията има отговорности по координацията на всички въпроси, свързани с планирането, разработването, аквизицията, въвеждането в действия и жизнения цикъл на въоръженията във въоръжените сили. Той представлява България в съответните форуми на НАТО и ЕС и е лице за контакт с представителите на националната отбранителна индустрия и представители на чуждестранни фирми.

Националният директор предоставя съвет и прави предложения директно пред министъра на отбраната, а при необходимост и пред правителството по всички важни (над определена сума) доставки за армията. На основата на резултатите от периодичния стратегически преглед на отбраната той изготвя политически документ от името на министъра на отбраната за ориентиране на българската отбранителна индустрия за потребностите от въоръжения, боеприпаси, оборудване и услуги за армията в средна и дългосрочна перспектива.

---

<sup>89</sup> Същото звание и ранг има и Командващият на съвместните сили.

## *Командващ съвместните сили*

Командващият съвместните сили има второ по ранг висше офицерско звание в държавата. Той е принципен командващ на операциите на Българската армия и на българските военни контингенти и като такъв има пълна командна власт да поставя задачи на командирите на компоненти, а при провеждане на операции от отделни контингенти – над самите контингенти независимо от техния състав. Неговата роля ще се развива с развитието на доктрината за съвместните операции и с разширяването на способностите на Българската армия да провежда съвместни операции в национален и коалиционен формат.

Командващият съвместните сили получава директивите и заповедите си пряко от министъра на отбраната или неговия заместник (заповедите се изготвят съвместно от началника на отбраната и държавния секретар). Командващият не може по своя инициатива да инициира операции и да създава контингенти. За случаите, изискващи незабавно реагиране и оперативни действия, включително бойни, командващият има предварително определени му от министъра на отбраната „Правила за поведение“ („Правилата“ са съгласувани с другите органи и организации от сектора за национална сигурност).

Щабът на съвместните сили се организира като съвместен щаб. Елемент на неговата система са Националният военен команден център, оперативните центрове за въздушен и морски суверенитет и други звена, които могат да бъдат създавани с оглед оперативното управление на войските. Щабът на съвместните сили има 24-часов режим на работа с дежурни екипи. Щабът има и мобилен компонент. Щабът поддържа постоянна връзка с регионалните и други командвания и органи на НАТО, свързани със ситуации за незабавно действие и провеждани съвместни многонационални мисии. Организацията на щаба е представена на Фиг. 13 (с. 170).

Командващият съвместните сили и неговият щаб са основен източник на информация и оценки наред с щабовете на видовете въоръжени сили за ефективността на организацията, подготовката и оборудването на силите, за правилното дефиниране на „правилата за действие“, за състоянието, липсата и припокриването на оперативни способности в компонентите, за надеждността на системата за командване и контрол на компонентите и на отделните контингенти. В определени случаи неговите съображения и предложения могат да бъдат директно изслушани от правителствените органи, вземащи решения за използване на въоръжени сили в различни условия на обстановката.

Командващият съвместните сили участва в планирането на ресурсите за своя щаб и при обсъждане на ресурсното осигуряване на операциите и мисиите. Той ръководи Борда за необходимите способности и е член на Съвета на началниците на видовете въоръжени сили.

### *Началници на видовете въоръжени сили*

Ролите и отговорностите на настоящите командващи видовете въоръжени сили следва да бъдат променени с налагането на доктрината за съвместните операции като основна за българските въоръжени сили. Наличието към момента на „командващи“ предполага водене на самостоятелни операции от видовете въоръжени сили и изисква създаване и заделяне на пакет от сили и средства, осигуряващи командващия при тяхното провеждане.

Като компонент на значително по-съвместните въоръжени сили, които ще се изграждат в перспективата на 2018 г., и на категорично съвместния характер на всички операции на НАТО и ЕС началниците на видовете въоръжени сили ще отговарят за:

- предоставяне на отговорни професионални анализи, оценки и предложения от гледна точка на сухопътните, военновъздушните и военноморските аспекти на дадено решение (в това отношение началниците на видовете въоръжени сили могат да бъдат преки съветници на министъра на отбраната);

- мениджмънт на дейностите по набирането, избора, обучението и подготовката на личен състав и по използването и поддържането на въоръжението, бойната техника, оборудването и военната инфраструктура по такъв начин, че да постигат необходимите оперативни способности от вида въоръжени сили като цяло, и от способностите (контингенти, бойни и поддържащи системи, оборудване и инфраструктура), които се придават на командващия съвместните сили за използване в операции със съвместен и друг характер;

- разработване на доктрини за тактическите действия на видовете въоръжени сили и родовете войски и сили в контекста на доктрината за съвместните операции и създаване на система за бойна подготовка на войските, щабовете и командирите в съответствие със стандартите на НАТО;

- оценяване на състоянието и изготвяне на предложения за развитие на ефективността на войските и силите, които са им подчинени;

- разработване и внедряване на перспективни стандарти за военен професионализъм и морал във войските;

- специфична логистика (като елемент на организацията за съвместна логистика).

При получаване на заповед всеки командващ на вид въоръжени сили наред с определените способности определя и командир и щаб на съответния компонент от състава на съвместните сили.

Началниците на видовете въоръжени сили отговарят за попълването с подходящи кадри и предлагат за назначаване в Щаба на съвместните сили и Стратегическия щаб на отбраната адекватно подготвени офицери с култура и знания за съвместна работа.

Началниците на видове въоръжени сили имат право директно да

докладват на министъра на отбраната по въпроси, по които не са получили поддръжка по командна линия.

#### *Началник на логистиката на отбраната*

Началникът на логистиката на отбраната е пряко подчинен на началника на националната отбрана и отговаря за планирането, организирането и управлението на логистиката както на въоръжените сили, така и за логистичната функция на Министерството на отбраната.

#### **Основни структурни звена**

Основните структурни елементи материализират идеята за интегрирана съвместна отбранителна институция на стратегическо равнище. При формулирането им е приложен структурен функционализъм в контекста на едно ново разбиране за по-широка роля на политическия фактор в управлението на „детайлите“ в отбраната (т.е. по-тясно ангажиране на министъра както с процесите, така и с крайните резултати), на модерния стратегически мениджмънт в отбранителни институции и на разбирането, че след толкова години и инвестиции в подготовката на цивилни кадри е възможно да се постигне балансирана гражданско-военна експертиза на стратегическо равнище на планиране и мениджмънт.

#### *Стратегически щаб на отбраната*

Стратегическият щаб на отбраната е ядро на военната организация на стратегическо равнище. Щабът е среда за реализиране на синергия от най-добрата гражданска и военна експертиза, с която страната разполага. Отделните структурни звена в щаба са обвързани със стратегическия процес на планиране и мениджмънт, така че като цяло Стратегическият щаб да бъде свързващото звено на командирския, мениджърския и щабния процес за постигане на целите на отбранителната политика. Принципната органиграма на щаба е представена на Фиг. 8.

Щабът се ръководи съвместно от заместник-държавния секретар и заместник-началника на националната отбрана, които заедно докладват на титулярите. Техни преки подчинени са шестима директори и дирекции. На Фиг. 9 е показана принципна схема на функционалните задължения на основните звена от Стратегическия щаб на отбраната.

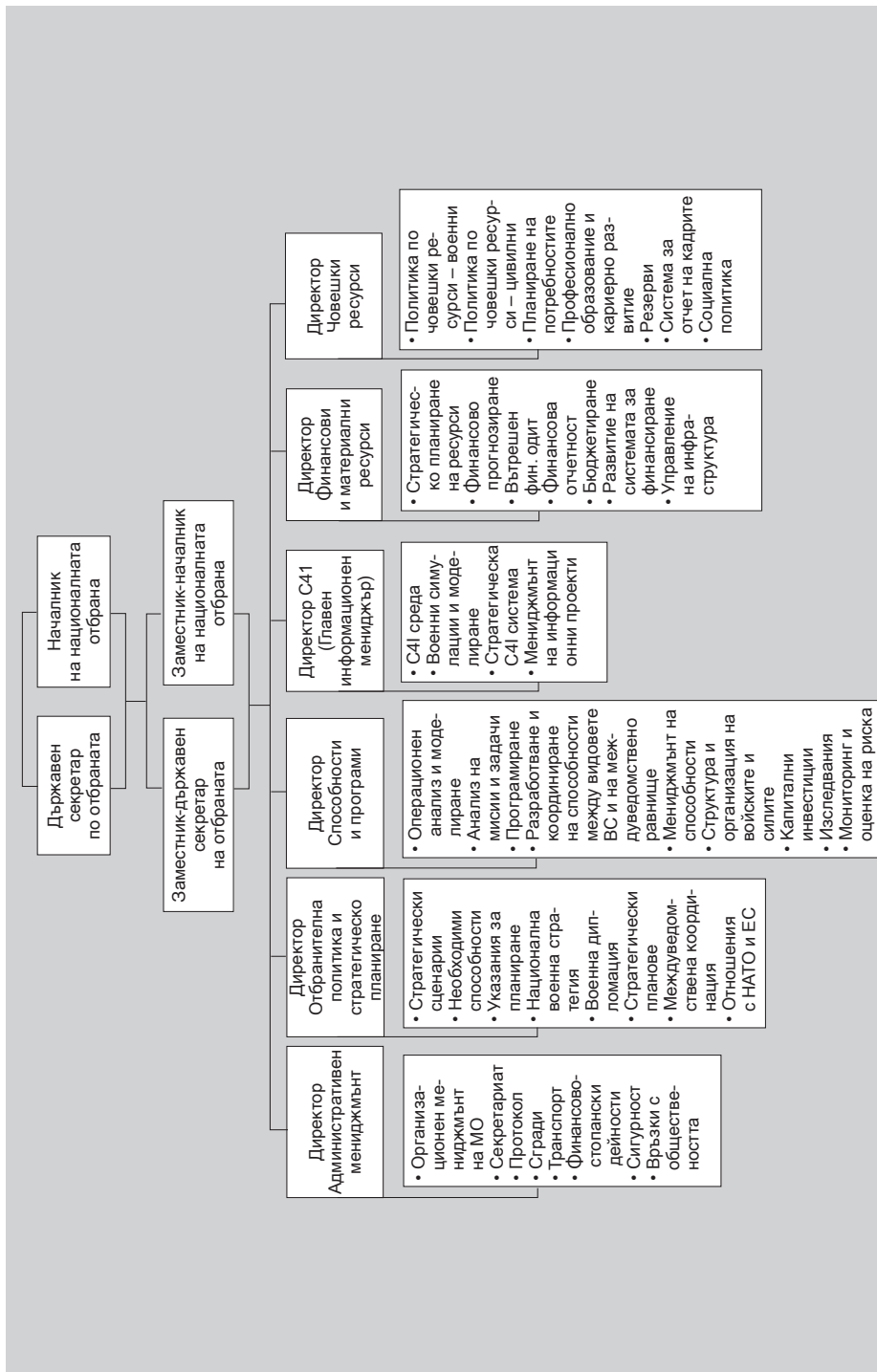
• *Отбранителна политика и стратегическо планиране.* Директорът и дирекцията отговарят за поддръжката на държавния секретар на отбраната и началника на националната отбрана (а чрез тях и на министъра на отбраната) при тяхната работа в националните органи за планиране и управление на националната сигурност и отбраната. Организируют и осъществяват стратегическото и дългосрочното планиране на отбранителната институция като цяло, като интегрират отдел-



ните програми за постигане на политически дефинирана визия и изисквания за способности. Разработват Националната военна стратегия, „Бялата книга на отбраната“, стратегическите и управленските планове и подготвят политически указания и годишни задачи на основните звена. Организируют изготвянето на стратегически сценарии за планиране на отбраната и извършват мрежови оценки. Разработват, организируют и ръководят мероприятията по линия на военната дипломатия. Извършват междуведомствена координация на всички планове и програми, които се отнасят до други министерства и ведомства. Разработват и менажират работните отношения с НАТО и ЕС. Осигуряват експертиза по международно право.



Фиг. 8. Стратегически щаб на отбраната в интегрирана организация



Фиг. 9. Функционални задължения на основните звена от Стратегическия щаб

- *Способности и програми.* Директорът и дирекцията отговарят за разработването, планирането и мениджмънта на военните способности. За целта провеждат (ползват резултатите от) операционен анализ на основните дейности в министерството, извършват анализ и декомпозиция на военни мисии и задачи с оглед определяне на необходимите способности и разработване на планове за тяхното създаване и поддържане. Координират разработването на способности от видовете въоръжени сили с оглед непрекъснато повишаване на равнището на съвместност на силите и планират силите. В същия контекст извършват координация на плановете за развитие на способности на междудуведомствено равнище. Съвместно с други организации създават и поддържат база данни за остойностяване на дейностите в министерството, както и при провеждане на операции в чужбина и извършват остойностяване на всички важни предложения с инвестиционен, организационен, материален и оперативен характер. Имат способности, включително и чрез звена от поддържащото равнище, да използват моделиране и симулации на процеси, по които предстоят да бъдат взети решения. Извършват наблюдение и непосредствен контрол над програмите за развитие на научните изследвания и разработките в интерес на отбраната. Извършват оценка на риска при вземане на решения с развоен характер. Осъществяват националното участие в процеса на планиране на отбраната и въоръжените сили в НАТО и ЕС.

- *Системи за командване, контрол, комуникации, компютри и техническо разузнаване.* Директорът, който е и Главен информационен мениджър на министерството, и дирекцията отговарят за разработването, организирането и осъществяването на политиката за развитие, поддържане и защита на комуникационно-информационната среда на министерството. Извършват основната работа по подготовката за аквизиция на всички *C4I* системи, като развиват съвместната комуникационно-информационна среда. Отговарят за съвместимостта на националните *C4I* системи с тези на НАТО и ЕС.

- *Човешки ресурси.* Директорът и дирекцията отговарят за формулирането, организирането, провеждането и адаптирането на политиката по кадрите на министерството както за военния, така и за гражданския състав. Извършват прогнозиране на потребностите от различни категории личен състав. Планират и организират набирането, професионалното образование и кариерното развитие на кадрите. Създават база данни и водят отчет на кадрите. Разработват и менажират системата от резервни и мобилизационни кадри. Планират и менажират социалната политика в министерството.

- *Финансови и материални ресурси.* Директорът, който е и старши финансов служител на министерството, и дирекцията отговарят за планирането на ресурсите по дългосрочните, средносрочните и оперативните програми за развитие и издръжка на дейностите на министерството. Подготвят и ръководят процедурите на бюджетиране.

Извършват оценки на усвояването на бюджета от ресурсна гледна точка и правят предложения за подобряване на механизмите на обществените поръчки в системата на отбраната. Извършват вътрешен ресурсен одит и оценка на риска на решения, свързани с разходването на ресурси. Поддържат ведомствена информационна система за ресурсите. Разработват и развиват финансово разходните процедури в съответствие с изискванията на НАТО, ЕС и ООН при провеждане на международни операции.

- *Административен мениджмънт.* Директорът и дирекцията отговарят за организацията на деловодството, транспорта, сигурността и протокола в министерството. Организируют поддържането на сградния фонд и другите имоти. Осъществяват отчетност за финансово-стопанските дейности. Извършват административно обслужване на личния състав от Стратегическия щаб на отбраната и Генералния инспекторат.

Отговорностите на Стратегическия щаб на отбраната са широкопрофилни и в редица отношения комплексни. Поради това във всяка една от областите на отговорност се прилага предимно партньорски подход, осъществява се взаимна подкрепа с екипи от уникални експерти и съвместни работни групи. Особено при извършване на комплексни оценки по критерии „цена–ефективност“, при остойностяване на структури, мисии, организационни решения и капиталови инвестиции, при провеждане на симулации с цел тестване на решения, при извършване на комплексни операционни анализи и при използване на широкопрофилни модели и симулации при работата в работни, тематични и целеви екипи доминира практиката на щаба за сметка на типичната работа в организационни структури.

Принципната задача на щаба е да постигне най-висока синергия от използването на гражданска и военна експертиза и прилагането на модерни, информационно базирани методи за анализ, синтез и оценка. Логиката на целесъобразността доминира при организиране на изпълнението на задачите и организационните граници на отделните структурни звена губят своето ограничаващо значение.

### *Щабове на видовете въоръжени сили*

Щабове на видовете въоръжени сили са компонент на системата за стратегическо планиране и мениджмънт на министерството. Те изпълняват функции по:

- комплектуването на войските с личен състав и административното им осигуряване;
- разработването на планове, концепции, доктрини, устави и други основни документи по развитието, подготовката и операциите на вида въоръжени сили в състава на съвместните сили и като елемент на съвместни, междуведомствени (интегрирани) и многонационални операции;

- планирането, организацията и провеждането на оперативната и бойната подготовка на формированията от вида въоръжени сили (ако бъде създадена организация за подготовка от типа на TRADOC – взаимодействие с нея);

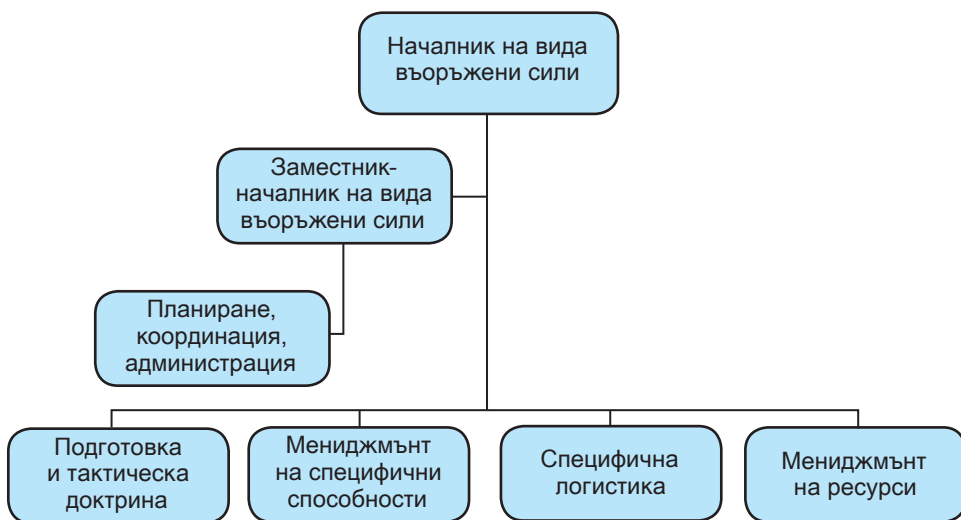
- организирането на изпълнението на заповедите, инструкциите, наредбите и правилниците на министъра на отбраната и указанията на началника на националната отбрана и осъществяването на контрол за изпълнението им във вида въоръжени сили, както и вътрешен одит на вида въоръжени сили;

- планиране и мениджмънт на специфичните за вида въоръжени сили и родовете войски и сили способности в рамките, задавани от Стратегическия щаб на отбраната;

- специфична логистика в рамките на логистиката на отбраната.

При получаване на заповед щабовете определят формированията, контингентите, бойните системи, оборудването и инфраструктурата, която трябва да бъде предоставена на командващия съвместните сили и назначават командир и щаб компонент.

Щабовете на видовете въоръжени сили са организирани в управления. На Фиг. 10 е показана примерна организация на такъв щаб.



Фиг. 10. Принципна организация на щаб на вид въоръжени сили

## Генерален инспекторат

Интегрираната отбранителна институция ще има нова организация и механизъм за *вътрешен одит и контрол* – Генерален инспекторат. Това е гражданско-военна структура, която се ръководи от генерален инспектор на Министерството на отбраната – длъжност, която може да се заема както от гражданско лице, така и от висш офицер в зависимост от характера на решаваните задачи и близките приоритети на министъра на отбраната. Заместник-генералният инспектор винаги е различен по статут от титуляра.

Генералният инспектор получава задачите си от и докладва директно на държавния секретар и на началника на националната отбрана, като ги подпомага в изпълнение на задълженията им съответно по оценка на ефективността на институцията при изпълнение на собствените задачи и като принос към националната сигурност и по оценка на постигането на професионалните стандарти от формиранията на въоръжените сили.

Генералният инспекторат е отговорен за *оценка* на:

- изпълнението на целите на отбранителната политика от институцията и на конкретния принос на отделните сектори;
- ефекта от направени капиталови инвестиции, реорганизационни решения и други иновации върху общото състояние на институцията и нейните способности да изпълнява поставените и нововъзникващите задачи;
- кумулативния ефект от развитието на институцията и изпълняваните от нея задачи за постигане на целите на стратегията и политиката за национална сигурност;
- ефективността и ефикасността на въоръжените сили (потенциална и в реални ситуации) на стратегическо равнище;
- постигането на професионалните стандарти от въоръжените сили и състоянието на морала във войските и институцията като цяло.

При изпълнение на своите функции Генералният инспекторат (1) е независим в оценките и предложенията си от Стратегическия щаб на отбраната и структурите на въоръжените сили и (2) може да използва външна експертиза за социологически проучвания и експертни форми на инвестиционен одит (при спазване на съответните правила за конфиденциалност). В случаи на необходимост може да бъде поискана консултация или осъществена съвместна оценка с експерти по военни и други въпроси от НАТО с оглед най-вече на постигане на стандартите за военен професионализъм и техническа оперативна съвместимост.

На Фиг. 11 са представени основните въпроси на одита и оценките, извършвани от Генералния инспекторат.



Фиг. 11. Въпроси на одита и контрола от Генералния инспекторат

### *Агенция „Аквизиция“*

Мениджмънтът на аквизицията на военно оборудване и услуги за отбранителната институция ще се осъществява от гражданско-военна структура под непосредственото ръководство на държавния секретар на отбраната. Структурата, условно наречена Агенция „Аквизиция“ (точното ѝ название следва да бъде прецизирано съобразно равнището на амбиция за интегриране на структури за мениджмънт на аквизицията), трябва да осъществява проектен мениджмънт за всички важни доставки за министерството. Целта на тази организация е да се фокусира върху доставката на най-доброто, перспективното и високотехнологичното оборудване за определените разходи, с което по максимален начин се удовлетворяват изискванията на заявените от Стратегическия щаб на отбраната и одобрени от правителството необходими военни и други способности.

Структурата за отбранителна аквизиция също така ще предоставя алтернативни и безпристрастни съвети към държавния секретар на отбраната за вземане на решения по важни доставки за министерството. Тези съвети ще бъдат ограничени до въпроси, свързани с възможностите за военни доставки, стратегиите и подходите за тяхното осъществяване.

Структурата ще има основна роля при оценка на предложенията за изпълняване на военни доставки.

#### *Командване на логистиката*

Командването на логистика ще осигурява обща рамка на всички функции по отбранителната и военната логистика. Структурата ще предоставя по рационален и ефективен начин логистична поддръжка на съвместните сили и ще осигурява техните операции във всички условия на обстановката самостоятелно, във взаимодействие с други национални структури, в коалиционен и многостранен формат.

В същото време ще развива специфичните способности за логистична поддръжка на видовете въоръжени сили, особено в степента, в която те генерират компоненти на съвместните сили.

Структурата ще работи в тясно взаимодействие и с командващия съвместните сили и неговия щаб за гарантиране на устойчивостта на формиранията в мисии и операции във всички условия на обстановката.

С оглед по-добро формулиране на изискванията към отбранителната аквизиция от гледна точка на поддържането на жизнения цикъл на изделията структурата по логистика ще работи в тясно взаимодействие с организацията за отбранителна аквизиция.

#### *Командващ и Щаб на съвместните сили*

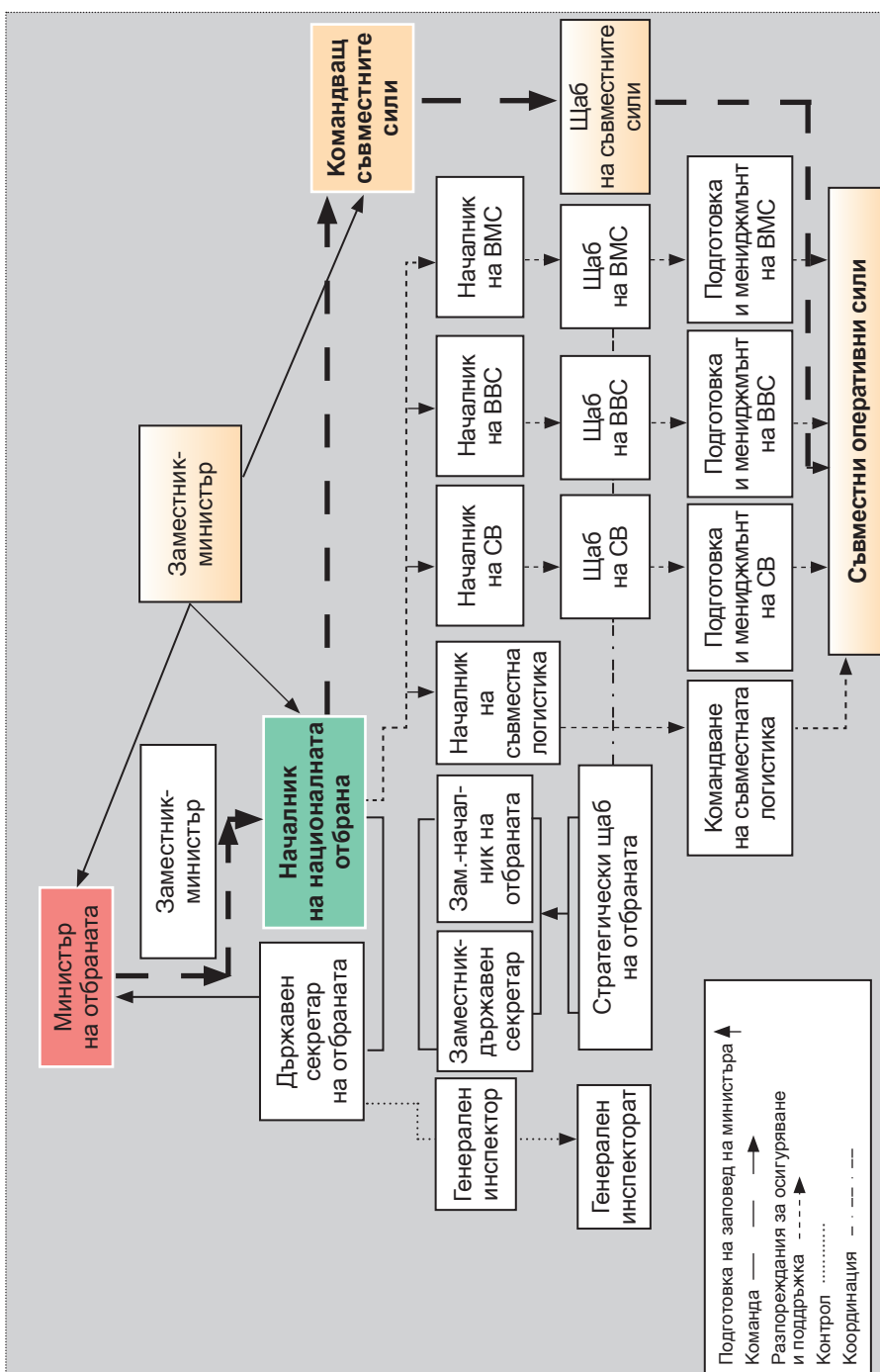
Командващият съвместните сили е оперативният командващ в Министерството на отбраната. На него се подчиняват всички войски и сили, контингенти и други целеви формирания, които са предназначени да изпълняват военни задачи с боен или небоен характер в страната или в чужбина.

Командващият съвместните сили получава заповедите си директно от министъра на отбраната чрез началника на националната отбрана и докладва непосредствено на тях. Той има второ по ранг военно звание в държавата.

На Фиг. 12 е представен модел на командване на интегрираната отбранителна институция, включващ пет основни дейности: изготвяне на заповед на министъра на отбраната, командване, отдаване на разпореждания за предоставяне на войски, сили, средства и инфраструктура и осигуряване (бойно и логистично), координация и контрол.

Позицията на командващия съвместните сили трябва да бъде разработена детайлно в основните нормативни документи по отбраната,





Фиг. 12. Командване в интегрираната организация

тъй като в рамките на този модел той поема огромна част от отговорностите за използване на „продукта“, произвеждан от Министерството на отбраната. Особено важни и специфични са функциите на командващия съвместните сили в кризисна обстановка, при действия за гарантиране на националния суверенитет, при необходимост от незабавни действия за предотвратяване, блокиране или неутрализиране на терористични актове, при провеждане на операции в чужбина, при които контингентите остават и на национално подчинение и при необходимост от незабавни мерки при опасни природни бедствия или промишлени аварии.

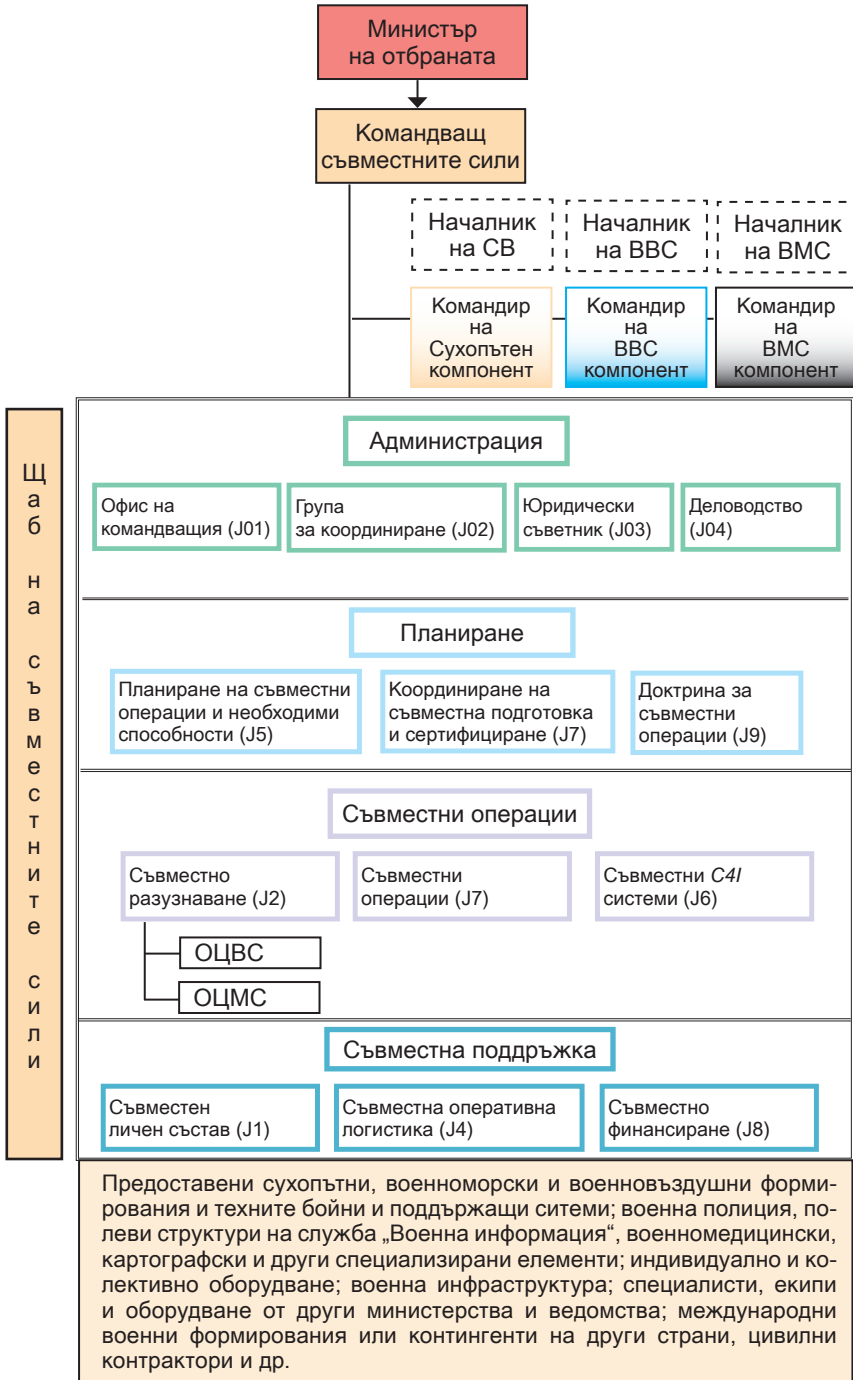
За да бъде командващият съвместните сили адекватен на своите отговорности в този модел на интегрирана отбранителна институция, е необходимо:

- цялата система на планиране и на командване да бъде настроена по такъв начин, че командващият съвместните сили да получава както необходимата му информация, така и заповедите своевременно;
- да бъде осигуряван и поддържан от началниците на видове въоръжени сили адекватно на задачите със способности, които са необходими за провеждане на съвместни и многонационални операции в конкретни условия;
- да получава всеотстранна логистична поддръжка, която да гарантира устойчивост на войските и при продължителна и многократна ротация;
- да има осигурена надеждна комуникационно-информационна система както на театъра на операциите, така и на стратегическо равнище с националното и с коалиционното командване;
- Щабът на съвместните сили да бъде пълно развърнат и осигурен за денонощна работа на смени на Националния военен команден център.

При тези съображения на Фиг. 13 е представен примерен вариант на организация на Щаб на съвместни сили.

Принципен въпрос на функционирането на този вариант на системата за командване е *сертифицирането на войските* (компонентите, контингентите), които се подготвят и предоставят от щабовете на видовете въоръжени сили на командващия съвместните операции. Целта на този процес е да се гарантира, че качеството на предоставяните способности позволява формирането на съвместни сили на тактическо, оперативно или стратегическо равнище в национален и съюзнически формат.

Като правило препоръчителният подход за решаване на такава задача е според принципа „който ползва, той сертифицира“. Но при положение че в състава на съвместните сили ще се включват хора, военни системи, оборудване и инфраструктура от практически всички видове и родове войски и служби и дори от други министерства и ведомства, натоварването на Щаба на съвместните сили с функ-



Фиг. 13. Вариант на Щаб на съвместни сили

цията да сертифицира изглежда твърде ресурсоемка. Освен това основният принцип на метода „Планиране за способности“ е, че той води до изграждане на такива модулни способности, които, веднъж сертифицирани в съответствие със специфични за вида въоръжени сили стандарти и стандарти за съвместност, могат да бъдат интегрирани в потенциално всякаква конфигурация за изпълнение на бойни и небойни задачи. Т.е. в предлаганата система за функциониране на отбранителната институция качеството на войските се задава на най-ниско равнище – изисквания към личния състав, всяка една бойна и поддържаща система, индивидуално и групово оборудване, организацията на формиранията и военната инфраструктура. От този момент способностите се менажират по такъв начин, че при използването и развитието им да не се допусне „разпадане“ на системата за съвместни операции.

Силите, поддържащи най-висока степен на бойна готовност и определени за незабавно действие в различни условия на обстановката, се сертифицират при въвеждането им в дежурство и сертификацията се поддържа периодично. Това се отнася и до силите, които са определени да усилват дежурните сили.

При определени кризисни ситуации може да се наложи на командващия да се предоставят сили в твърде кратки срокове, за да може да се организира каквато и да било специална процедура на сертификация – кризисна ситуация около терористичен акт, необходимост от незабавно оказване на поддръжка на съюзник, криза вследствие на природно бедствие или промишлена авария на територията на страната или в чужбина и други. От което следва, че по-важно за успеха на операциите е качеството на способностите да се контролира систематично на основата на комплексни стандарти, съответстващи на тези на НАТО, да се проверява чрез различни форми на подготовка и да се сертифицира периодично, независимо дали се предвижда или не участие в мисии.

Във всеки случай командващият съвместните сили ще получава способности, върху качествата на които и върху пригодността им за конкретна мисия той няма да има възможност да въздейства. Следователно основното реструктуриране на ролите, функциите и организацията на щабовете на видовете въоръжени сили и поддържащите системи за отбранителна аквизиция и подготовка на войските трябва да бъде насочено към систематично произвеждане и поддържане на качествени способности за изпълнение на широк спектър от мисии. „Доразработване“ на способностите може да бъде допустимо само при възникване на ситуации, които не са предвидени в планиращите сценарии. В тези случаи може да се окаже, че е рационално да се търси двустранно или съюзническо решаване на проблемите, отколкото да се набавят по спешност липсващи елементи на способностите.

От тези гледни точки възможни решения са:

- Сертифицирането да се извършва от началниците на видовете въоръжени сили през определени периоди на основата на централно утвърдени стандарти и да се контролира в друга периодичност от Генералния инспекторат, а непосредствено преди операции предоставяните способности да се приемат от назначените командири на компоненти от видовете въоръжени сили.

- При евентуално създаване на учреждение от типа TRADOC за обучение и подготовка на личния състав сертифицирането на определени способности – преди всичко на тактическо равнище, да се извършва от екип от специалисти от тази структура и периодично да се контролира от Генералния инспекторат.

### ***Рангове на длъжностите в интегрираното министерство***

Ранговете на основните длъжности в интегрираното министерство са определени от гледна точка на (1) функционалността, (2) принципа, че за равен труд и отговорност се полага равен ранг и заплащане и (3) възможността за кариерно развитие на униформения и гражданския състав в рамките на пълното време за трудова дейност, определено от закона.

Функционалността определя ранговете на тези длъжности, които трябва да си взаимодействат постоянно в рамките на възприетия модел на стратегическо планиране и мениджмънт. Чрез политиката по ранговете се цели да се улеснят отношенията, да се стимулира хоризонталната работа и да се избягва необходимостта за всеки контекст да се иска санкция от някакъв началник.

Принципът „за равен труд – равни рангове и заплата“ е признаение, че в министерството работят военнослужещи и граждански лица с висока квалификация и качества и че експертизата на всеки от тях е еднакво ценна за общата работа.

Подходът предполага, че ще бъдат въведени нови принципи на кариерно развитие на офицерите, които да отчитат намаления общ брой офицерски длъжности, снижаването на ранга на войсковите формирования, потребността от попълване на резерва с подготвени кадри и други. Моделът изисква също да бъде разработена и нормативно регулирана професията на служител – гражданско лице в отбранителната институция. Това е задължително условие заложените принципи да работят в интерес на ефективността на системата. Двата кариерни модела трябва да бъдат максимално координирани като процес, равнища и рангове, за да се превърне работата в съвместни екипи желана среда.

На този етап не се предлага въвеждане на екипния принцип в Министерството на отбраната, но в перспектива може да бъде въведен на високите равнища на управление. Целта един министър на отбра-

ната да има възможност да управлява с екип е той да има гаранции, че оценки, предложения и съвети му се дават от лица, на които той има лично доверие, и че решенията му се изпълняват по възможно най-добрия начин. Задължително условие за преминаване към екипен принцип на управление е въвеждането на т. нар. „политически назначения“ в сектора „Стратегическо планиране и мениджмънт“.

Важен въпрос на политиката по ранговете в министерството е да се възприеме разбирането, че снижаването на някои рангове и изравняването на други е въпрос на принципи и функционални съображения, а не е средство за икономия на бюджет.

На Фиг. 14 е показан примерен вариант на разпределение на ранговете на основните длъжностни лица според „базовия модел“.

### **Численост на персонала**

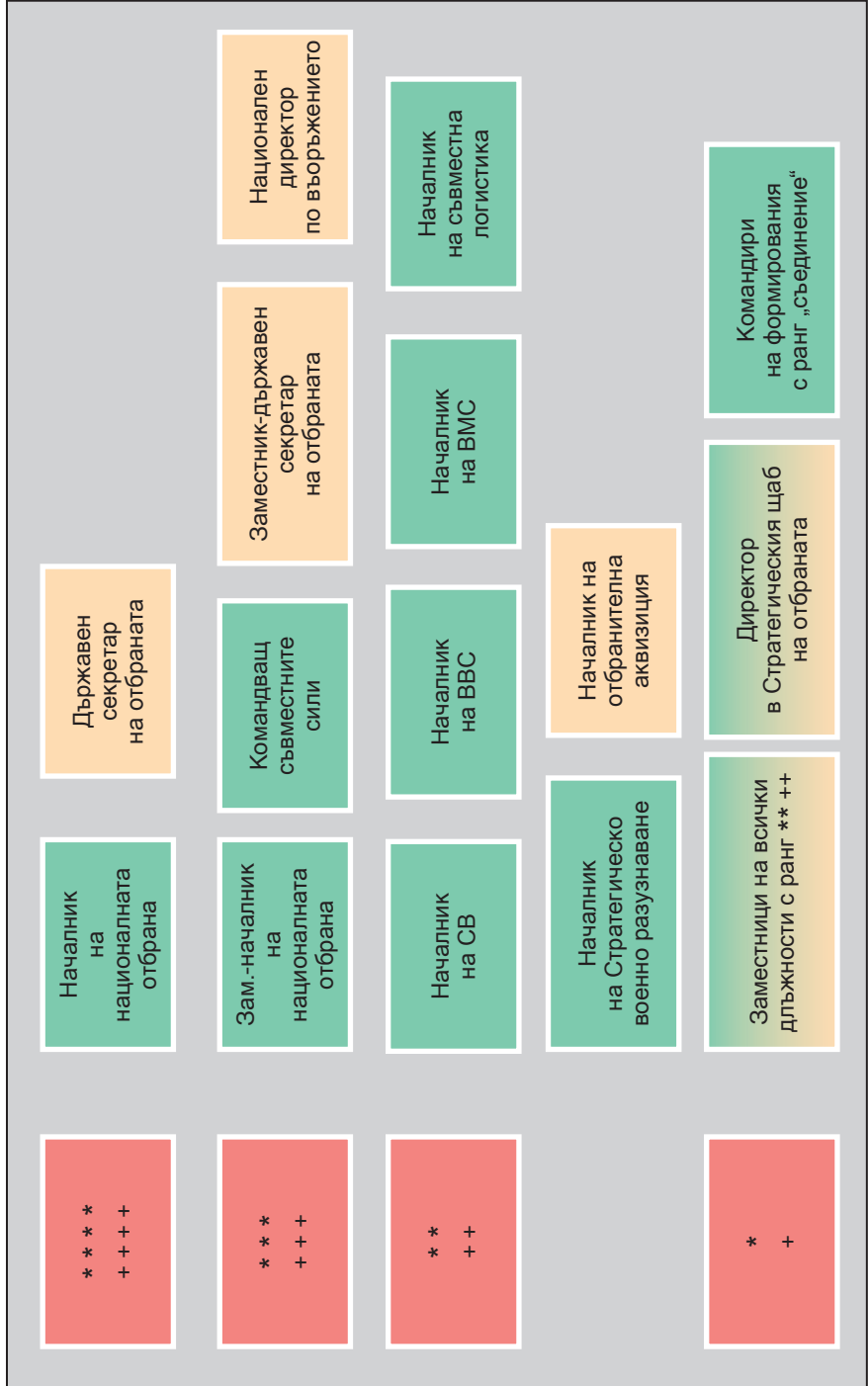
На този етап числеността на персонала на новата институция за стратегическо планиране, мениджмънт и командване на Министерството на отбраната не може да бъде точно определен. Необходимо е да се извърши (1) детайлизиране на ролите и задачите на това равнище, като се отчетат новите връзки и отношения в сектора за сигурност, (2) да се прецизира системата за стратегическо планиране, мениджмънт и командване и се определи съдържанието на всеки един от основните етапи, (3) да се определят новите форми на хоризонтално и междуведомствено взаимодействие и на основата на всичко това (4) да се опишат целта, резултатите от дейността и функционалните изисквания за всяко структурно и организационно звено. Ние се водим от разбирането, че персоналят е „толкова“ и „такъв“, колкото го изисква възприетият модел на работа. Важно отражение върху числеността и вида на персонала оказват още равнището на информационните технологии в системата, мобилността на персонала, равнището на заплащане и др.

Необходимо е също да се разработят и експериментират нови организационни форми и нови принципи на политиката по щатовете.

Задължително е при вземане на решение за броя на персонала да се извърши преценка на дела от разходите за отбрана, които отиват за издръжка на институцията за стратегическо планиране, мениджмънт и командване – всяко превишаване на границата от 3 % от годишния бюджет би означавало, че принципът на рационалността е нарушен.

На основата на статистически данни за съюзни армии с мащабите на бъдещата българска армия и с модел на отбранителна институция, близък до избрания в този проект, могат да се приемат следните ориентировъчни параметри за числеността на персонала:

- Стратегическо планиране и мениджмънт и щабове на видовете въоръжени сили – до 800 души, от които до 2/3 граждански лица;
- Щаб на съвместните сили – до 200 души, от които до 1/5 граждански лица.



Фиг. 14. Рангове на основните длъжности

## **Оценка на „базовия модел“ на интегрирана съвместна отбранителна институция**

„Базовият модел“ е разработен при умерено равнище на амбиция за интегрираност. Това предполага, от една страна, отстъпление от някои специфични качества на по-решителния подход, но, от друга, възможност за постигане на плавна трансформация чрез постепенно усвояване на нови практики и култура на управление.

<b>Основни области на интегриране:</b>	<b>Извън обсега на интегралния подход са:</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Планиране и провеждане на отбранителната политика.</li><li>• Стратегическо и дългосрочно планиране.</li><li>• Планиране и мениджмънт на ресурсите.</li><li>• Планиране и мениджмънт на способности.</li><li>• Одит и контрол на дейностите.</li><li>• Оценка на риска.</li><li>• Логистична поддръжка.</li><li>• Отбранителна аквизиция.</li><li>• Комуникационно-информационна среда.</li><li>• Административно и правно осигуряване.</li><li>• Връзки с обществеността.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Оперативно командване и планиране.</li><li>• Стратегическо военно разузнаване.</li><li>• Кариерно развитие на гражданските лица и военнослужещите.</li></ul>

Моделът има свои положителни страни, но при реализирането му трябва да се посрещнат и редица важни предизвикателства. Основните *положителни страни* на модела са:

- Повишава се ценността на институцията за обществото, чрез възможности за постигане на по-качествен отбранителен продукт и по-висока ефективност в използването на ограничени обществени ресурси и повишаване на капацитета ѝ да допринася за националната сигурност.

- Води до всеобщо повишаване на изискванията към политическия, гражданския и военния персонал в системата, но създава по-добри условия за тяхното професионално, социално и личностно развитие.



- Повишава рационалността на системата чрез редуциране и избягване на дублирането, максимално съчетаване на военната и гражданската експертиза и широко използване на информационни технологии за превръщане на отбранителната институция в организация, базирана на знанието.

- Повишава перспективността на планирането, с което създава условия за систематично и устойчиво развитие на институцията и в същото време повишава способностите за незабавно действие и бързо реагиране при кризисни ситуации в страната и чужбина.

- Създава условия за целенасочена, систематична и ускорена модернизация и превъоръжаване, за стимулиране на националния бизнес с отбранителна продукция и услуги и на научните и приложните изследвания за отбраната;

- Предоставя възможност чрез икономия на време, хора и ресурси да се съкрати мащабът на институцията, с което да се направи по-универсална, адаптивна към промени, управляема в реалното време на съвременните процеси, интегрируема в съюзническите и международните системи за военна сигурност.

С всички тези възможности реализирането на „базовия модел“ би допринесло за консолидиране на демократичните институции в България, за повишаване на критичността и отчетността на изпълнителната власт и за подобряване на възможностите на гражданското общество и неговите институции да оказват ефективен контрол над военната сфера.

Реализирането на модела е свързано и с определени *предизвикателства*, основните, сред които са:

- Моделът ще доведе до рязко повишаване на ефективността на институцията само ако на държавно равнище бъде извършен преглед и реструктуриране на сектора за сигурност като цяло, при което да се изготви национален списък от задачи по сигурността, отговорностите за изпълнението им да се разпределят перспективно между институциите и да се създаде механизъм за развитие на национални способности за сигурност, част, от които да бъдат военните способности.

- Изисква се дълбока промяна на идеологията на изграждане и функциониране на отбранителната институция, която предполага пълно предефиниране както на ролите и функциите на длъжностни лица и организации, така и нов механизъм за тяхното изпълнение, нови изисквания за знание и качества от хората и изграждане на нова управленска среда.

- Необходими са принципно нова законова и нормативна уредба на отбраната и отбранителната институция на страната, както и детайлно разписване на функции и задачи, права и отговорности, подчиненост и хоризонтални връзки на всички длъжности, организации и органи в системата.

- „Базовият модел“ е професионален – той предполага, че в отбранителната институция организацията и хората са перфектни професионалисти и не се нуждаят от изкуствени баланси, за да работят в интерес на народа си. В новата институция висшето равнище на консенсус е между държавния секретар на отбраната и началника на националната отбрана, т.е. балансът е вътрешен и гражданско-военен, не може да бъде постигнат извън институцията и в случай на необходимост арбитър е едноличният орган на изпълнителната власт на институцията – министърът на отбраната.

- Ръководството на институцията трябва да посрещне предизвикателството да се изградят нова управленска култура и манталитет на организационно поведение на всички политически, военни и граждански лица в системата.

\* \* \*

Принципният тезис на тази част от разработката е, че, за да се постигне пълен ефект от трансформацията на отбранителната институция, е необходимо стратегическото равнище на управление да бъде подложено на дълбок структурен и функционален реинженеринг. Промените трябва да съответстват както на структурните промени във въоръжените сили, така и на изискванията на развитието на българското общество, на съвременните практики в НАТО и на модерния отбранителен мениджмънт.

Всякакви по-нататъшни промени трябва да бъдат резултат от задълбочено преосмисляне на мисията и основните функции на институцията и нейния ръководен ешелон, да предвиждат пълно и решително въвеждане на перспективни управленски практики за ръководство, мениджмънт и командване, които се реализират чрез нови организационни решения.

Създаването на интегрална съвместна отбранителна институция е парадигма на развитието на националната отбрана и въоръжените сили. Всяко забавяне на развитието или предприемане на частични мерки ще бъде въпрос не само на загуба на ресурси, а проблем на националната сигурност.

### **3.8. Алтернативни възможности за организация на интегрираната отбранителна институция**

Практиките в държави с модерни отбранителни институции предлагат широк набор от възможности за тяхното реструктуриране за адекватно посрещане на съвременните и бъдещите предизвикателства. Тези, с които българските въоръжени сили си взаимодействат, се ръководят от няколко общи съображения при избора на модел за организационно развитие:

- Перцепцията за заплахите, които могат и трябва да бъдат посрещнати (и) с военни средства, определя равнището на амбиция за трансформация.

- Разбирането, че съвременните заплахи трябва да бъдат посрещани във (и) близо до техния източник, а не (само) около националните граници предимно в коалиционен формат и чрез провеждане на съвместни операции.

- Убеждението, че съвременните въпроси на отбраната са предмет на политико-стратегическа и гражданско-военна експертиза и че тяхното отделяне чрез паралелни организации и процедури не е продуктивно.

- Преценката, че на критичните заплахи трябва да се реагира незабавно чрез съчетаване на националния капацитет.

- Реалността, че съвременните демократични развити общества не са склонни да предоставят огромни ресурси за отбрана и да оставят тяхното изразходване без контрол.

- Фактическото значително увеличаване на времето, необходимо за изграждане на *нови* военни способности.

Освен това на всяка възможност за организационно решение са присъщи редица вариации по отделни, но структурно определящи функции и връзки. Всяка опция също така е свързана с историческите традиции и, което е особено важно, с нагласата на конкретното общество и правителство да предприема дълбоки иновационни процеси (възприемчивост на промени) и да ги извършват в кратки срокове.

Предложеният „базов модел“ е разположен в рамките на концепцията, известна като „интегрирана йерархия“. Съществуват още две принципни концепции за структура, които нямат солидна теоретична основа, а са по-скоро обобщение на историческа практика.

Концепцията за „*паралелните структури*“ предвижда отбранителната функция да бъде *разделена* между военен щаб, който се занимава с всички въпроси на войските, и министерство, което е съставено предимно от граждански лица, занимаващи се с политически и ресурсни въпроси и поддържащи министъра на отбраната като политически субект на държавното управление. Смята се, че този модел работи добре само в няколко случая<sup>90</sup>.

Концепцията за „*паралелните йерархии*“ предвижда отбранителната функция да бъде разделена между военен щаб, отговарящ за операциите и министерство, в което гражданските лица и военнослужещите са обособени в паралелни структури. За да работи добре, този модел изисква задълженията на гражданите и военните да бъдат ясно и категорично дефинирани и разделени. Линиите на докладване са па-

---

<sup>90</sup> Основният пример на реализиране на този модел предоставя опита на Норвегия.

ралелни – т.е. гражданските лица и военнослужещите работят по един и същ проблем, но докладват успоредно на старшия военен и граждански служител. За министъра на отбраната остава задачата всеки път да намира баланса между гражданската и военната експертиза.

В рамките на трите концепции по-долу са представени някои опции и вариации, при които съществува елементът на интегрираност.

### **Опция за свръхинтегриране: „Министерство на сигурността“**

Промените в националната и международната сигурност, настъпили след края на Студената война и с настъпването на стратегическия тероризъм поставиха въпроса за размиването на границите между „мира“ и „войната“, между „вътрешна“ и „външна“ сигурност, между национални, съюзнически и коалиционни действия. Такова „размиване“ води до необходимостта от интегриране на организациите от сектора за сигурност по такъв начин, че техните действия да се управляват от единен център за целеполагане, изграждане на съвместни способности и мениджмънт на ресурсите.

Идеята е реализируема особено в случай на значително намаляване на броя на личния състав на армията – в редица страни от Европа до Нова Зеландия въоръжените сили са под 10 000 души. Тези малочислени армии в значителна степен се подготвят и най-често участват в операции, които не достигат до прага на „бойни“, а по-скоро са операции за сигурност, стабилизиране, охрана, конвоиране, транспортиране и други подобни. Характерът на тези операции изисква сходни качества и дори оборудване за военни, полицаи, разузнавачи, специални сили от армията и полицията и т.н. При такива съображения обединяването на организациите за сигурност в едно суперминистерство под ръководството на „министър на националната сигурност“, който да бъде поддържан от министри на съответните сектори, е възможна опция.

Трудностите по нейното реализиране са свързани със:

- Определянето на кои точно организации от различни министерства и ведомства ще влязат в състава на интегрираната структура;
- Потенциалния негативен ефект върху стратегическия капацитет на отделните организации, който е бил създаван с презумпцията, че действат именно по определен (самостоятелен) начин;
- Създаването на твърде широка и комплексна организация, политическото ръководство и контрола на която изискват изключителни знания и управленски умения;
- Твърде различните организационни култури, присъщи на хората от различните организации, по-скоро ще пречат на интеграцията, отколкото да я поддържат;
- Процесът на създаване на суперминистерството ще изисква значителни допълнителни разходи;

- Модернизацията и развитието на отделните звена на структурата, при ограничен общ ресурс, ще бъдат постоянен източник на вътрешно напрежение и конфликти.

При тази опция основната придобивка за обществото ще бъде единното целеполагане, координация на операциите и мениджмънт на способностите и ресурсите. Общественият контрол върху такава мегаструктура обаче ще бъде принципно проблемен. Опасността е, че със създаването на „министерство на сигурността“ би се променил реалният баланс между властите в държава с политическо устройство като това на България.

### ***Опция за тотална интеграция: „Интегрирано министерство с пълна командна власт за министъра на отбраната“***

Тази структурна опция представлява напълно интегрирана гражданско-военна структура за стратегическо планиране и мениджмънт и въоръжени сили, които се намират под политическото ръководство и непосредственото командване и контрол на министъра на отбраната. Така министърът на отбраната отговаря за стратегията и политиката, за дългосрочното планиране и развитието на институцията, за функционирането на администрацията и за командването на операциите на военните контингенти. Той се поддържа от политически кабинет с широк кръг от лични съветници, ролята на които понякога е по-значителна от тази на щатния състав.

На „второ равнище“ на йерархията тази опция има две вариации:

а) Интегрираното министерство се ръководи от екип от граждански лица начело със „секретар“, който отговаря за цялостния мениджмънт на организацията. „Секретарят“ е политическо назначение, но с мандат от правителството, обикновено с една година по-продължителен от този на министъра, за да се осигури приемственост. Старшият военен е с ранг на директор и е пряко подчинен не на министъра на отбраната, а на „секретаря“ на министерството. Достъп до министъра той има само когато бъдат поискани пряко негова лична или колективна оценка, съвет или предложение. Подобен модел успешно е реализиран в Холандия. Тази вариация изисква в страната да бъде регламентирана професията гражданско лице „служител в отбраната“, за да може да се гарантира, че „секретарят“ и неговият екип от директори не са служители по случайност, а са готвени системно и целенасочено за конкретните длъжности. Тази вариация предполага също, че военните са придобили културата да работят не само под пълно политическо, а и гражданско експертно ръководство.

б) Интегрираното министерство е организирано изцяло като „щаб на отбраната“ и се ръководи от най-старшия военен в държавата. Той е еднолично отговорен за поддържането на министъра в неговата командна функция, организира мениджмънта на организацията и пря-

ко ръководи командващите на видовете въоръжени сили. Старшото гражданско лице при този вариант има функции на административен секретар. Този вариант на опцията се интерпретира във Франция, Италия, Германия, Сингапур. Вариация б) изисква системата за образование и подготовка на военните в страната да бъде достатъчно широка, за да покрива целия спектър от мениджърски дейности, присъщи на интегрираното министерство. Тя предполага също, че обществото в страната не изпитва особена необходимост да задълбочава гражданския контрол над военните.

В практиката на тази опция има три принципни проблема. На първо място натоварването на министъра на отбраната с преки функции на командване и контрол на въоръжените сили води до изключително силен политически контрол над армията, но в същото време и до огромна лична отговорност (типичен е случаят с министъра на отбраната на Холандия, който беше подведен под отговорност за действията на холандския контингент пет години след събитията в Сребреница). Такова решение предполага наличие на национална система за подготовка на политически лица по въпроси на отбраната и механизми на политическо развитие, които гарантират, че на поста няма да се появи неподготвено лице.

Принципен е също така въпросът за степента на интеграция. Създаването на една-единствена организационна структура на стратегическото равнище на командване и мениджмънт е комплицирано решение. Първо, в нея отсъства системата за контрол и баланси. Предполага се по презумпция, че съставът е толкова професионален и национално отговорен, че противоречия вследствие на различни организационни и лични интереси от важно значение не могат да се появят. Второ, в ръцете на едно-единствено военно или гражданско лице се съсредоточават значителна информация, ресурси и отговорност за тяхното използване – факт, който трудно се възприема в редица общества. Важно е да се подчертае също, че при тази опция при министъра на отбраната обикновено идва вариант(и) на решение, изготвено в една среда (средата и да е произвела алтернативи, те са в нейния собствен кръг от знания и идеи) – т.е. съществува реална опасност на министъра на отбраната да се предостави непълноценен съвет или предложение.

Като резултат от тоталната интеграция на стратегическо равнище се появява необходимост от обособяване на мощни щабове на видовете въоръжени сили. Те поемат голяма част от функциите както по административния мениджмънт и мениджмънта на способностите, така и по развитието, подготовката и използването на видовете въоръжени сили. Поради това при многочислените армии видовете въоръжени сили често имат свои „министри“.

## ***Вариация за тотална интеграция: „Интегрирана военна сила“***

Този вариант на решение се свързва с разбирането у някои специалисти и ръководители, че с настъплението на „революцията във военното дело“ операциите на въоръжените сили ще станат до такава степен съвместни, че типичните особености на армията, флота и авиацията ще загубят своето значение. Вследствие на това подходът към интеграцията трябва да обхване не само стратегическото равнище на ръководство и мениджмънт, а и видовете въоръжени сили. По този начин ще се постигне по-висок ефект от способностите на войските и силите, ще се премахне дублирането на способности, ще се унифицират бойните и поддържащите системи и свързаната с тях логистика. Ще се създадат по-добри възможности за гъвкаво използване на скъпоструващия личен състав, ще се намали броят на щабовете и ще се съкрати списъкът с висши военни звания. В организационно отношение ще се минимизират вертикалните структури и ще се развие култура за работа в екип.

Този подход е приложен от Министерството на отбраната на Канада в началото на 70-те години. Три десетилетия по-късно трите вида въоръжени сили са възстановени, като е съхранена широка рамка на съвместност на стратегическо и оперативно равнище. Канадците са установили, че техният експеримент се е основавал на недостатъчно познаване и предвиждане както на динамиката на бъдещите военни операции, така и на мениджмънта на общите функции на отбраната и въоръжените сили. Очакваните ползи и синергични ефекти са били постигнати само в отделни аспекти на военните операции и дейности.

Като се има предвид, че действията на българските въоръжени сили са и вероятно ще продължат да бъдат предимно на тактическо и рядко на оперативно равнище (най-вече в коалиционен формат), следва да се отчита, че за личния състав критично важна е непосредствената среда, в която те реализират бойните си способности. В този контекст евентуално унифициране на силите би довело до компромиси с важни военнопрофесионални умения и реакции, които обективно не могат да бъдат компенсирани дори от нови военни технологии (операциите в Ирак и Афганистан). В условията на деструктурирано бойно поле, градска и друга специфична среда екипажите и разчетите са тези, които решават изхода от боя предимно с личните и на малкия колектив умения и морал. С течение на времето компромисите на тактическо равнище неизбежно ще се отразят върху капацитета на силите на оперативно и по-високо равнище.

## ***Вариация за умерена интеграция: „Интегрирано министерство с две паралелни структури за стратегическо планиране и мениджмънт“***

„Базовият модел“ беше разработен при „умерено“ равнище на амбиция за интегрираност, при което (1) Стратегическият щаб на отбраната е ядро на висшето равнище на мениджмънт, (2) извън щаба са разположени основните органи за контрол и одит и за отбранителна аквизиция, както и щабовете на видове въоръжени сили и оперативното командване и логистиката (т.е. съществуват инструменти за контрол и постигане на баланси) и (3) цялата система на интегрираното ведомство се менажира съвместно от старши граждански и старши военен професионалист (т.е. съхранен е дуализмът на съветничеството). Принципният момент на това равнище е в решението старшият граждански и старшият военен професионалист да *споделят* отговорностите и задълженията си.

Вариация на тази опция е как да бъде организирана отбранителна институция, ако решение за споделяне на отговорности не бъде взето – и тя пак да остане в определена степен интегрирана. Възможност за постигане на това е, като задълженията между старшия граждански и старшия военен професионалист се разпределят в две паралелни линии на подчиненост:

### *Лични отговорности и задължения на старшия граждански професионалист*

- Подготвя и предоставя лични или колективни оценки, съвети и предложения по отбранителната политика и стратегическото развитие на отбранителната институция.
- Организира постоянно следене на процесите в стратегическата среда на сигурност, информира за важни промени и предлага действия.
- Организира разработването на сценарии за планиране на отбраната и изготвянето на политически указания за планиране.
- Предоставя оценки, съвети и предложения по международните военни отношения и военната дипломация.
  - Участва в определянето на необходимите военни способности.
  - Ръководи мениджмънта на ресурсите за отбрана.
  - Ръководи аквизицията на важните военни доставки и услуги (над определена сума на доставките).
- Предоставя лични или колективни оценки, съвети и предложения по решения за използване на въоръжените сили.
  - Ръководи вътрешния одит на отбранителната институция.
  - Изготвя оценки и отчети за дейността на министерството, включително и по взаимодействието с други организации от сектора за сигурност.



### *Лични отговорности и задължения на старшия военен*

- Командва въоръжените сили.
  - Подготвя и предоставя лични или колективни оценки, съвети и предложения по отделни компоненти на отбранителната политика и стратегическото развитие на военната институция.
  - Подготвя и предоставя оценки по развитието на военния аспект на стратегическата среда.
  - Подготвя и предоставя съвети и предложения по международното военно сътрудничество и военната дипломация.
  - Анализира състоянието на военните способности, като определя припокриващи се, липсващи и неадекватни и предлага мерки за развитието и поддръжката им.
  - Прави предложения към плана и програмите за капиталови инвестиции.
  - Ръководи мениджмънта на ресурсите във въоръжените сили.
  - Въвежда и извежда оборудване и въоръжение във и от експлоатация.
  - Предоставя съвети и прави предложения за използване на въоръжени сили в кризисни ситуации в страната и в чужбина.
  - Осъществява стратегическо ръководство на съвместните операции.
  - Контролира състоянието и отговаря за развитието на професионалните военни стандарти.
  - Изготвя отчети за дейността на въоръжените сили, включително за изразходването на ресурсите и постигнатите от това резултати.
- При тази вариация интегрираността на министерството се заключава в равнопоставеността на старшия цивилен и на старшия военен професионалист и в задължението им да представят на министъра съгласувани документи, които обаче са били изготвени в своя собствена организационна среда.

Следващите от възприемането на този подход организационни решения не създават добра предпоставка за интегриране на гражданата и военната експертиза и неизбежно пораждат противоречия в резултат на различните организационни и лични интереси (например във военния сектор текучеството на кадрите е значително по-голямо от това в гражданския поради изискването за мандатност, което води до специфично отношение към работата в колективи със смесен състав). Общото административно и логистично осигуряване, финансово-стопанските дейности и други поддържащи функции не са в състояние да компенсират ефектите от дуалистичната паралелност на организационната среда.

### **Опция за минимална/символична интеграция: „Интеграция чрез обособяване“**

При тази опция министърът на отбраната има само контролни функции над въоръжените сили, които осъществява чрез старшия военен. Структурата на министерството е изградена по модела „паралелни структури“.

Старшият военен е формално подчинен единствено на министъра, но има ранг „командващ въоръжените сили“ и пълна власт на командване и контрол. Фактически неговата роля е на оперативен командир, мениджър и администратор на въоръжените сили едновременно; него го ангажират с оценки, предоставяне на съвети и предложения само доколкото засягат провеждането на операции от въоръжените сили. В съответствие с тази основна роля той се поддържа от съвместен щаб и щабове на видовете въоръжени сили, които имат капацитет да организират цялостния живот и дейността на въоръжените сили.

В интегрираната част от министерството остават функции по планирането и провеждането на отбранителната политика, поддържането на нормативната база, програмните и бюджетните въпроси, отбранителната аквизиция и стандартизация. Те се изпълняват предимно от граждански състав с привличане на неголям брой военни експерти. В тази система ключовата фигура обикновено е старшият граждански служител.

Освен като историческа традиция тази опция се проявява най-често при държавите с президентска форма на управление (или поне с относително силна президентска власт), в които развитието на политическия характер на държавното управление и демокрацията не са приоритет на обществото. Опцията създава привидна възможност военните да се концентрират върху подготовката и командването на въоръжените сили, като оставят всички други въпроси на „гражданските лица“. Такова поведение предполага очакването, че каквото се поиска за въоръжените сили, ще бъде осигурено, че въоръжените сили могат да се реформират само от военното ръководство и че военните знаят най-добре какво е необходимо за отбраната на страната. В действителност моделът произвежда силно чувство за самостоятелност на военните, което с голяма доза правдоподобност в определени ситуации ще ги доведе до доминиране в обществото. От гледна точка на демократичния контрол въоръжените сили се контролират на входа и в някои случаи – на изхода на тяхната дейност.