

**УПРАВЛЕНИЕ НА РАЗВИТИЕТО  
НА ОТБРАНИТЕЛНИ  
СПОСОБНОСТИ**

**Георги Цветков**



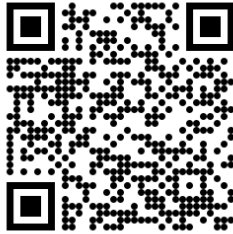
**УПРАВЛЕНИЕ НА РАЗВИТИЕТО  
НА ОТБРАНИТЕЛНИ  
СПОСОБНОСТИ**

**Георги Цветков**

**2020**

Георги Цветков, *Управление на развитието на отбранителни способности* (София: Прокон, 2020).

Security and Defence Management Series, no. 8.



© Георги Цветков, автор

© Издател: Прокон ООД

© Корица: Артграф ЕООД

**Научни рецензенти:**

проф. Лидия Стоянова Велкова

доц. Иван Костадинов Вълков

**ISBN 978-619-7254-05-1**

**<https://doi.org/10.11610/SDM.08.bg>**

## ПРЕДГОВОР

С този монографичен труд авторът преследва две основни цели: да спомогне за разбирането на сложния процес за развитие на отбранителните способности и да представи своето виждане за развитието на българските въоръжени сили в хоризонта до 2030-2035 година.

Монографията представя основните процеси, които водят до достигане на желаното бъдещо състояние на въоръжените сили. Авторът представя последователността в ясен и разбираем вид и да подчертае, че тя може да изпълни своята функция именно като цялостна и завършена система, а не просто като отделни, често рутинно изпълнявани дейности. При това се подчертава, че отбранителната политика и развитието на способностите имат смисъл само доколкото успяват да постигнат ефект на най-ниското равнище – т.е. до конкретните изпълнители на бойни задачи.

Научното знание не е национално, а международно. И естествено се развива в парадигмата, заложена от научно-изследователските центрове във водещите държави. Но трябва да отчитаме разликите в прилагането на основните принципи, които произтичат от разликата в мащаба, географията и мощта на държавите.

На основата на посочените общи принципи, средата за сигурност и съществуващите обективни ограничения, авторът представя своята позиция относно развитието на отбранителната политика на страната до 2032 г. Монографията завършва с посочване на необходимите промени в начина на управление на развитието на способностите, за да не се налага в бъдеще отново да се достига до заключението, че са допуснати „изгубени години“.

Настоящата монография е продължение на магистърските тези на автора „Амбиции в отбранителната политика на Република България“ (2008, Военна академия „Г.С. Раковски“), „Българските въоръжени сили като инструмент за реализиране на националната политика, с оглед на настъпилите изменения във въоръженото противо-

поставяне“ (2009, Софийски университет „Св. Климент Охридски“), дисертационният му труд „Формиране на отбранителната политика на Република България (1990-2010)“ (2014, Военна академия „Г.С. Раковски“) и „Отбранителната политика на Република България: критичен анализ“(2020). В тази връзка авторът изказва своята благодарност на своите научни ръководители и рецензенти: проф. Тодор Тагарев, доц. Васил Пенев, проф. д.п.н. Тодор Танев, проф. Павел Ангелов, проф. Лидия Велкова и полк. (о.р.) доц. Иван Вълков.

# СЪДЪРЖАНИЕ

|  |            |
|--|------------|
| ПРЕДГОВОР .....  | 5          |
| СЪДЪРЖАНИЕ .....   | 7          |
| СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ .....   | 9          |
| Увод .....   | 11         |
| Част първа СТРУКТУРИРАНЕ НА ПРОЦЕСА<br>НА УПРАВЛЕНИЕ НА РАЗВИТИЕТО НА<br>СПОСОБНОСТИ ..... | 13         |
| <i>Глава I Управление в отбраната.....</i>   | <i>15</i>  |
| <i>Глава II Планиране на отбраната.....</i>  | <i>31</i>  |
| <i>Глава III Развитие на способностите.....</i>  | <i>45</i>  |
| Част втора РАЗВИТИЕ НА ОТБРАНИТЕЛНИТЕ СПОСОБ-<br>НОСТИ НА МАЛКАТА ДЪРЖАВА.....             | 61         |
| <i>Глава IV Среда за сигурност .....</i>   | <i>63</i>  |
| <i>Глава V Отбранителна политика 2021-2032 –<br/>Насоки и рамки.....</i>                   | <i>79</i>  |
| <i>Глава VI Управленски подходи .....</i>  | <i>113</i> |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....  | 129        |
| БИБЛИОГРАФИЯ .....   | 131        |





## СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

|  |    |
|--|----|
| Фигура 1. Участници и роли в процеса на управление в частен интерес.....   | 16 |
| Фигура 2. Връзки между политики и стратегически документи.....   | 18 |
| Фигура 3. Отбранителните способности и въоръжените сили като инструмент за постигане на целите на политиката.....                            | 19 |
| Фигура 4. Връзка между равнищата на държавната политика в сигурността и отбраната. ....  | 20 |
| Фигура 5. Управленски функции в отбраната. ....  | 23 |
| Фигура 6. Лидерство – ролята на човешкия фактор.....   | 25 |
| Фигура 7. Фактори с неблагоприятно въздействие. ....   | 27 |
| Фигура 8. Модел за стратегическо планиране на Бартлет.....   | 33 |
| Фигура 9. Видове планиране в отбраната. ....   | 34 |
| Фигура 10. Общ преглед на процеса на планиране на отбраната. ....  | 37 |
| Фигура 11. Планиране на отбраната, базирано на способности. ....   | 40 |
| Фигура 12. DOTMLPF(I) модел на отбранителна способност.....  | 43 |
| Фигура 13. „Линии на развитие“ – моделът TEPIDOIL. ....  | 44 |
| Фигура 14. Обща схема на развитието на отбранителни способности.....   | 46 |
| Фигура 15. Основно предназначение на отбранителния мениджмънт – да превърне изискванията и ресурсите в сили с необходимите способности. .... | 47 |
| Фигура 16. Отношение между политики, програми и проекти.....   | 48 |
| Фигура 17. Преходът към бъдещите въоръжени сили изисква координирани действия по всички елементи на способността. ....                       | 49 |
| Фигура 18. Преходът към бъдещите въоръжени сили включва три основни категории промени. ....  | 50 |
| Фигура 19. Постигането на определените цели по способности обикновено изисква дейности в няколко последователни бюджетни години. ....        | 50 |
| Фигура 20. Остойностяване на отбранителните способности. ....  | 51 |
| Фигура 21. Прогнозиране и планиране на разходите по програми.....  | 52 |

|   |     |
|---|-----|
| Фигура 22. Общ вид на изграждането на програми: Способности (в трите категории)-Дейности-Разходи-Бюджети. ....  | 53  |
| Фигура 23. Всяка програма се реализира в рамките на последователни годишни бюджети. Общият сбор на програмите формира конкретния годишен бюджет. .... | 54  |
| Фигура 24. Приключването на проекта е последвано от продължителна поддръжка на изградените способности (капацитет). ....                              | 57  |
| Фигура 25. Обхват на интересите за сигурност. Радиуси от 500, 1000 и 2000 км от географския център. ....  | 64  |
| Фигура 26. Основни дъги на нестабилност/ сблъсък и потенциални конфликтни зони. ....  | 65  |
| Фигура 27. Разчет на разходите за превъоръжаване (част 1). ....   | 105 |
| Фигура 28. Разчет на разходите за превъоръжаване (част 2). ....   | 106 |
| Фигура 29. Времеви разчет на програмата за превъоръжаване. ....   | 111 |

# УВОД

Развитието на отбранителни способности изисква целенасочени и координирани решения и действия на политически, военни, административни, научноизследователски и индустриални лидери и поддържащите и реализиращи ги организационни структури.

Не съществува фундаментална теория, която да задава принципите и методите за проектиране и прилагане на съответните процеси. Регламентиращите документи в дадена страна се основават на общата теория на мениджмънта, изследванията по сигурността и международните отношения, гражданско-военните отношения, публичната администрация и други научни дисциплини, но преди всичко на критичната оценка на опита и добрите практики в други страни и сродни области.

В първата част на това свое монографично изследване авторът анализира сложния процес за развитие на отбранителните способности. Резултатите са структурирани в три глави: I. Управление в отбраната, II. Планиране на отбраната, и III. Развитие на способностите.

Втората част е посветена на развитието на отбранителните способности на малката държава, с анализ и конкретни примери в интерес на развитието на отбранителните способности на Република България. Тази част също е разделена на три глави, посветени съответно на средата за сигурност, насоките и ограниченията на отбранителната ни политика в периода 2021-2032, и принципите и основните съображения при взимането на съответните управленски решения.

В заключението се подчертава, че в условията на пандемична криза и нейното въздействие върху икономиката и обществото, България е изправена пред необходимостта да направи решителна крачка в своята отбранителна политика. Крачка, която да доведе до преодоляване на натрупаното технологично изоставане и в същото време да даде мощен тласък за развитие на високо-технологично индустри-

ално производство. Но за да се случи тази така желана промяна, трябва да бъдат променени нагласите по отношение на стратегическото управление на отбраната и да се използват съвременните инструменти на отбранителния мениджмънт.

Представените тук принципи и механизми са съществена част от необходимия инструментариум и използването им, при наличие на политическа воля за взимането на трудни решения и прилагането им на практика, ще доведе до преодоляване на натрупаното изоставане и превръщането на въоръжените ни сили в ефективен инструмент на политиката за сигурност и отбрана в 21 век.

# Част първа

## СТРУКТУРИРАНЕ НА ПРОЦЕСА НА УПРАВЛЕНИЕ НА РАЗВИТИЕТО НА СПОСОБНОСТИ

- Управление в отбраната – интереси, функции, процеси, роли, експертиза
- Планиране на отбраната – видове, планиране, цели, хоризонти, резултати
- Развитие на способности – алтернативи, програми, бюджет



## **Глава I**

### **Управление в отбраната**

Отбраната е сложна публична система. Последствията от дейността и се отнасят за цялата нация. Оказват и влияние процеси, които протичат в цялото общество. Тя ма уникални функции и специфична организация. Поради тези причини тя не може да бъде разглеждана извън цялата система на държавно управление.

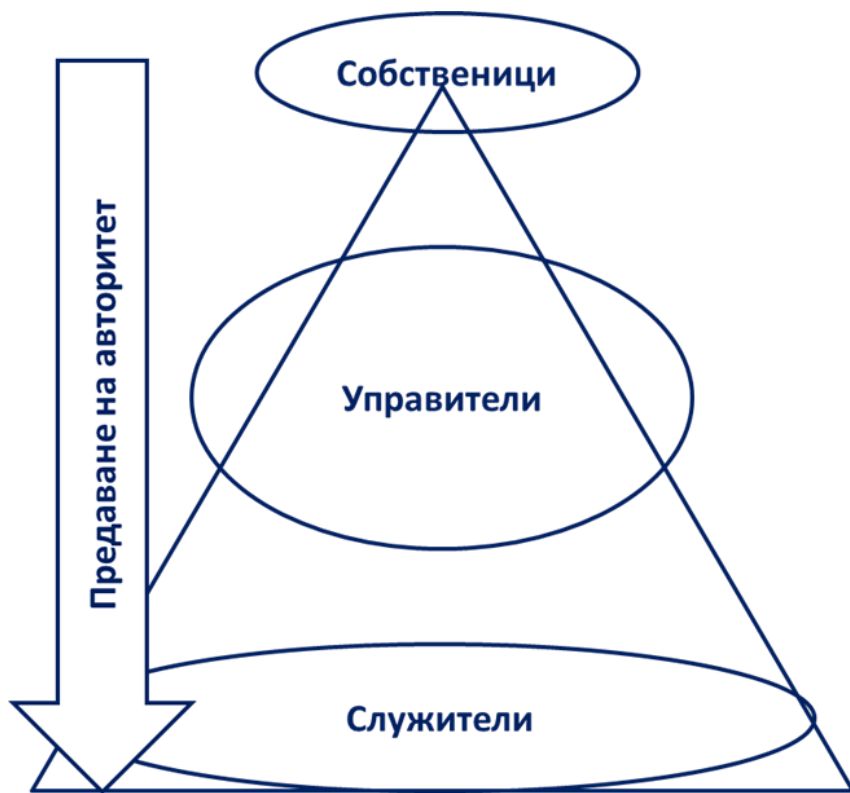
Поради тази причина, ако по отношение на частните организации понятията “Управление” и “Мениджмънт” могат да бъдат в голяма степен взаимнозаменяеми, то в публичната сфера въпросът се усложнява поради дългата и непряка връзка между интересите на собствениците и вземащите управленски решения.

Тази непряка връзка обуславя факта, че в публичната сфера управлението е политически въпрос. Поради тази причина в англоезичната литература заедно фигурират понятията *Governance* и *Management*.<sup>1</sup> Първото се отнася до формирането на политиката, а второто – до конкретните решения свързани с нейното прилагане на практика. Но дори прилагането на т.нар. “Принципи на доброто управление” (*Good governance*) не променя факта, че в политиката не може да съществува пълно единство на интересите и възгледите. Винаги когато става въпрос за политика “националните интереси” отразяват представите само на една част от обществото – убедила останалите, че може да управлява от тяхно име.

Политиката, в смисъл на англоезичното (*policy*) е поставяне на цели и определяне на пътища (т.е. начини и средства) за тяхното постигане. В този смисъл политика може да има всяка една организация.

---

<sup>1</sup> Cleary L., McConville T., *Managing Defence in a Democracy*, 2006.



Фигура 1. Участници и роли в процеса на управление в частен интерес.

*Policy* е рационална дейност, чиято идея е организацията непрекъснато да се развива и да постига успехи. В тази смисъл е и обяснението, което дава проф. Т. Танев:

... план за действие, чрез който се решават значими обществени проблеми, проблеми на по-малки и по-големи общности. Решаването на такива проблеми не може да бъде политически неутрално. Преди всичко политиката определя главните приоритети – приоритетните обществени групи, приоритетните обществени проблеми за решаване, приоритетните средства за преразпределяне от ограничения обществен бюджет и т.н. Следователно кон-



кретните политики са едновременно и планове за действие за решаване на политически въпрос. Инициатор и изпълнител на конкретните политики в крайна сметка е държавата в лицето на изпълнителната власт или своите институции, макар понякога инициативата да принадлежи на недържавни организации. Така конкретните политики на практика изглеждат като планове за действие на правителството и държавните органи. В повечето случаи те представляват правителствения курс в отделна сфера на обществения живот...<sup>2</sup>

Поради тази причина се получава сложното взаимодействие между изискването за стратегически и дългосрочен подход от една страна и текущата политика – от друга. Дългосрочните ефекти в стратегическото управление в крайна сметка се постигат в следствие на краткосрочни решения. Те имат за ориентир стратегическите документи, но не се намират под техния диктат. Напротив – в правомощията на управляващите е да приемат или променят тези стратегически насоки.

В същото време в демократичните държави е нормално управленските решения вземани в рамките на един мандат да водят до ефект при друг управляващ. Това поставя въпроса за отношенията между настоящите и бъдещите управляващи. Отговорното вземане на решения изисква последователност, без която усилията в държавната политика ще са разнопосочни и ще водят до загуба на време и ресурси. В страни с установена демократична традиция се използва инструментът на многогодишните споразумения за отбранителната политика между парламентарно представените партии.<sup>3</sup>

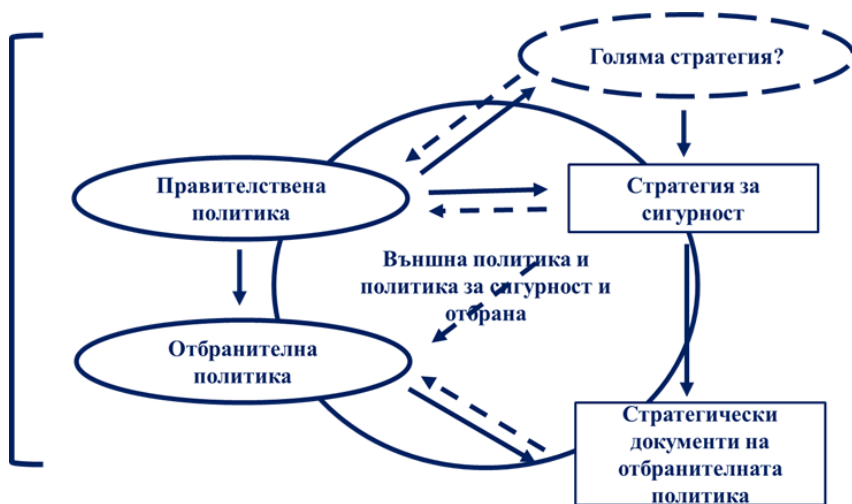
Ако в бъдещ период България има стабилна партийно-политическа система с установени парламентарни сили, то-

---

<sup>2</sup> Танев Т. *Анализ на публичните политики (Public Policy Analysis)*, 2008 г., стр. 51.

<sup>3</sup> Drent M., Meijnders M., *Multi-year Defence Agreements: A Model for Modern Defence?*, 2015.

ва би бил подходящ инструмент за гарантиране на последователност в държавното управление. В настоящия момент тази последователност зависи преди всичко от наличието или отсъствието на отговорност в управляващите. Разбира се, допълнителен гарант са дългосрочните договори за доставка на оборудване, когато са налични такива.



Фигура 2. Връзки между политики и стратегически документи.

Обхвата на отбранителната политика се определя от нейния характер на свързващо звено между националните цели и въоръжените сили, които са един от инструментите за тяхното реализиране.

В това отношение Клаузевиц остава актуален. Войната е „продължение на политиката с други средства“<sup>4</sup> и „Акт на силата, с която принуждаваме противника да изпълни волята ни.“<sup>5</sup> Имайки възможността да твори на границата на две епохи, той много точно анализира характера на военните конфликти и ограниченията, които следва да се поставят пред преследваните цели.

<sup>4</sup> Drent M., Meijnders M., *Multi-year Defence Agreements: A Model for Modern Defence?*, 2015.

<sup>5</sup> Карл фон Клаузевиц, *Теория на голямата война*, 2001 г., стр. 31.



Фигура 3. Отбранителните способности и въоръжените сили като инструмент за постигане на целите на политиката.

И тъй като политиката е майка на войната, то естествено е, че в политическата цел се съдържа първият и главен мотив за посоката, която трябва да вземат военните действия. Политиката не натрапва тиранични закони, но като дава място на естеството на средството, което употребява, често се случва да видоизменя и дори съвършено да променя целта си.<sup>6</sup>

Политическата цел – причината, която е дала повод за войната, определя както резултата, които трябва да се преследва с военните действия, така и усилията, които трябва да се пожертват за нея.<sup>7</sup>

... военното изкуство и главнокомандващия са в правото си да изискват от политиката посоката, която тя държи,

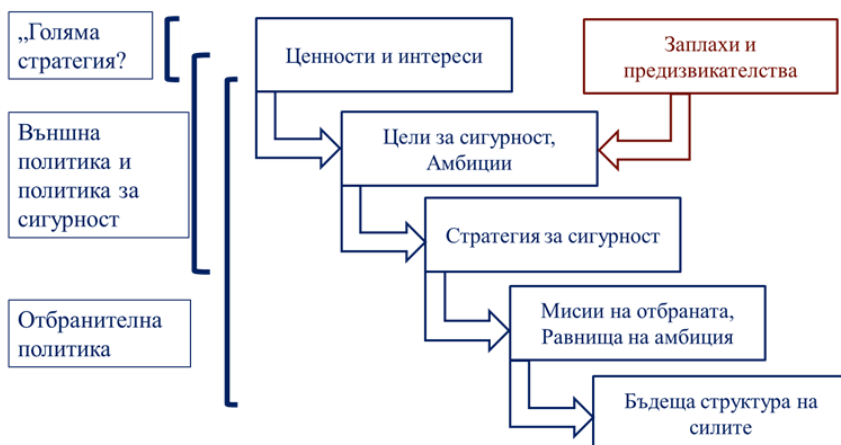
<sup>6</sup> Пак там, стр. 55.

<sup>7</sup> Пак там, стр. 43.

и резултатите, които има предвид, да не спъват средствата на инструмента, които тя употребява.<sup>8</sup>

В същото време се подчертава,<sup>9</sup> че мотивите за войната и с тях готовността за правене на жертви определя преобладаването на политическите или военните мотиви в конфликта. Поради тази причина в определени условия войната се приближава до своя „абсолют“ – унищожението на отсрещната страна, а в други – политиката се намесва пряко и в провеждането на военните операции, поставяйки редица ограничения.

Разбира се, отбранителната политика не може да бъде точно разграничена от останалите национални политики, поне що се отнася до нейното „начало“. Тя е част от политиката за национална сигурност, доколкото „национална сигурност“ е по-широкото понятие. В същото време има и



Фигура 4. Връзка между равнищата на държавната политика в сигурността и отбраната.

<sup>8</sup> Пак там, стр. 56.

<sup>9</sup> Пак там, стр. 57.

пряка връзка и с външната политика. На практика, отбранителната политика започва да се формира още на етап „политика за сигурност“, а в определени случаи и по-рано – при определянето на националните цели. Дали ще е наличен формален процес на разработване на „Голяма стратегия“ или не разбира се е от значение, но националните цели като минимум следва да са формулирани на етап „Стратегия за национална сигурност“.

Резултатът от отбранителната политика е наистина труден за измерване, още повече предвид преплитането на отбранителната политика с политиката за сигурност и външната политика. В крайна сметка те преследват еднакви цели с различни средства.

С цел фокусиране на анализа се приема следното твърдение:

Ефективността на отбранителната политика се измерва преди всичко с ефективността на действията на войските в различни ситуации. Никакви други критерии не могат да се използват като заместители на „военната победа“. В съвременни условия „военната победа“ е по-скоро „ефект“ върху поведението на рисковия фактор или източника на заплахата, отколкото факт на физическо завладяване на територия чрез унищожаване на хора и обекти. Образно казано, основният измерител на ефективността на отбранителната политика е ефектът от отбранителните мерки и действия на въоръжените сили – реални или потенциални. Всичко останало което представлява съдържание на отбранителната политика, е насочено към осигуряване именно на такъв ефект.<sup>10</sup>

Така приемаме, че резултатът от отбранителната политика не е защитата на един или друг атрибут на държавата, а изграждането, развитието и ако е необходимо – прилагането на въоръжените сили.

---

<sup>10</sup> Рачев В., в *Интегритет в отбраната: ефективно, прозрачно и отговорно управление*, 2009 г., стр. 37.

Ефектът от отбранителната политика се проявява най-категорично в рамките на въоръжен конфликт.

Истинското предизвикателство е възможността за измерване на този ефект в мирно време, когато на практика се извършва подготовката за въоръжения конфликт. Поради тази причина е необходимо наличието на инструментариум за оценка способностите<sup>11</sup> на въоръжените сили да изпълнят поставените пред тях задачи. В по-тесен смисъл такава роля могат да изпълняват утвърдените стандарти в НАТО,<sup>12</sup> а по-широк – адаптирана система от показатели за ефективност,<sup>13</sup> приложима в отбраната.<sup>14</sup>

Посоченият обхват и ефект на отбранителната политика очертава основните управленски функции в отбраната. Най-горе стоят политическите рамки, които задават цели, ограничения и направление за действие. Те се отнасят както до прилагането на въоръжените сили (въоръжен конфликт) така и до тяхното изграждане и развитие.

На тази основа могат да бъдат идентифицирани следните *управленски функции в отбраната*:<sup>15</sup>

- Политическо целеполагане и контрол
- Командване и управление
- Мениджмънт

---

<sup>11</sup> Определение за способност по Тагарев Т., Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт, *IT4Sec Reports* 46, 2010, стр. 13.

<sup>12</sup> Пример за такъв документ е Bi-SC Capability codes and capability statements, <https://nhq3s.hq.nato.int/Apps/Architecture/NISP/volume1/apb.html>.

<sup>13</sup> Каплан Р., Нортън Д., *Балансирана система от показатели за ефективност*, 2005.

<sup>14</sup> <http://www.balancedscorecardreview.com/pages/bsc-in-practice/by-industry/bsc-in-defense-105.html>.

<sup>15</sup> Тагарев Т., Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт, *IT4Sec Reports* 46, 2010, стр. 6.



Фигура 5. Управленски функции в отбраната.

Те формират своеобразно „триединство“ и независимо от наглед водещото положение на политическото целеполагане, са с еднаква важност. Например може да изглежда, че развитието на способностите е по-важно е тяхното прилагане, тъй като от характеристиките на инструмента зависи използването му. Но военната история ни дава достатъчно примери, в които по-слабо подготвения противник успява да постигне целите си. В същото време политическа решения, които са изглеждали обосновани към момента на вземане не водят до постигане на очаквания резултат поради грешки в развитието и/или прилагането на военните способности.

Разбира се, обективните фактори определят концентрирането на отбранителната политика върху въпросите влияния преди всичко в сферата на мениджмънта на отбраната. *Основното предназначение на отбранителната политика е развитието на способностите на въоръжените сили.*

От една страна, както вече беше посочено, веднъж започнат, военния конфликт се изплъзва от собствената ни воля, тъй като се сблъскваме с волята на противника. От друга страна докато развитието на способностите се явява непрекъсната дейност, то тяхното прилагане се налага по изключение.

Синхронизацията се затруднява изключително и поради факта, че най-важните решения в трите области се вземат с участието на едни и същи хора, изискванията към техните личности са различни.

Политическо целеполагане и контрол изисква както широк и стратегически поглед, така и необходимост за балансиране между противоречащи си интереси и нагласи.

Командване и управление изисква способност за вземане на решение в условията на „мъгла на войната“ и „триене“,<sup>16</sup> които не могат да бъдат елиминирани и от най-доброто планиране и C4ISR системи. Освен това последствията от грешките (съответно тежестта при вземане на решение) се проявяват бързо, измерват се с конкретни жертви и разрушения. Вземането на решение в тази функция е най-ярък пример за смелост и поемане на риск.

Мениджмънт на отбраната изисква преди всичко аналитични способности и прозорливост, внимателна организация и намиране на решения, които съчетават военната необходимост с политическите и обществени ограничения. Извън „светлината на прожекторите“, с относително най-малко носене на пряка отговорност за резултатите, той трябва да предложи решенията които определят доколко въоръжените сили са адекватни на следващия въоръжен конфликт.

Тези необходими качества на вземащите решения повдигат въпроса за следващото понятие свързано с управлението – *Лидерството*. Макар идеята за системност да се опитва да ограничи субективизма и значението на отделната личност, значението на личностните качества трябва да бъде подчертано. Докато Политическото насочване, командването и мениджмънта са функции, то лидерството е

---

<sup>16</sup> Т.нар. Nebel des Krieges и Friktion на Клаузевиц.



качество на отговорните хора, което позволява на системата да работи като такава. Системите могат да подпомагат вземането на решение, осигурявайки преминаването през структуриран модел на анализ и осигурявайки баланси и проверки за гарантиране на по-високо равнище на отчетност и отговорност. Но накрая има конкретни личности, които са оправомощени да вземат решение, т.е. да избират, да отсъждат.

След като беше посочено, че основното предназначение на отбранителната политика е развитието на способности на въоръжени сили, които са необходими за изпълнение на националните цели, трябва да бъдат отбелязани двата външни фактора, които в най-голяма степен ограничават свободата за вземане на решение – средата за сигурност и ресурсните ограничения.



Фигура 6. Лидерство – ролята на човешкия фактор.

*Средата за сигурност*, т.е. условията, при които нашите въоръжени сили може да бъдат използвани е източник на дилема (противоречие). Поставяйки цели пред развитието на способностите ние няма как да сме сигурни, че вземаме

правилните решения. Не можем да изберем алтернатива на развитие, която да е с достатъчно ниско равнище на риск, тъй като тогава се сблъскваме със следващия фактор – *ограничените ресурси*. Всяко управленско решение, което не отчита в достатъчна степен ресурсните рамки е на практика лишено от смисъл.

Управлението на развитие на отбранителните способности включва следните основни процеси:<sup>17</sup> Политическо насочване, Планиране на силите, Управление на ресурсите и Придобиване (Аквизиция).

*Политическото насочване* е процесът на политическо равнище при който се определят целите, начините и средствата за тяхното постигане. То трябва да съдържа:

- *Цели* – роля на въоръжените сили като инструмент на националната политика;
- *Амбиции* – изисквания към способностите на въоръжените сили;
- Приоритети за изпълнение на изискванията към въоръжените сили и
- Ресурсна рамка – ограничения, в рамките на които следва да бъдат постигнати целите.

*Планиране на силите* е процесът, при който в детайли се определят характеристиките на въоръжените сили, така че да са в състояние да изпълнят своята роля при определените амбиции и зададените ограничения. То включва:

---

<sup>17</sup> По Тагарев Т., *Методология и сценарии за отбранително планиране*, 2007 и *Ръководство за планиране на отбраната базирано на способности*, 2019. Но конкретните формулировки са на автора.



Фигура 7. Фактори с неблагоприятно въздействие.

- *Анализ на средата* – на основата на Стратегията за национална сигурност, но задълбочен на нужното военно равнище;
- *Определяне на необходимите способности на отбраната и въоръжените сили;*
- *Разработване на алтернативни варианти за бъдеща структура на силите и*
- *Определяне на основните стъпки за преход от настоящите, към бъдещите (необходими) въоръжени сили.*

*Управление на ресурсите* е процес на средносрочно и краткосрочно управление на разполагаемите ресурси, за постигане на определените необходими способности. Основните въпроси са свързани с ефективност и ефикасност.

От една страна – ресурсите да бъдат използвани съобразно посочените дългосрочни цели, а не на основата на краткосрочни съображения. От друга – процесът да бъде прозрачен и отчетен и да води до постигане на целите с минималните необходими средства.

*Придобиване (Аквизиция)* е процесът на практическо придобиване на въоръжение и техника. Това не е най-скъпоструващият елемент на способностите (хората са). Трудно е да се твърди, че е най-важният. Но тъй като с еднократно решение се определя изразходването на значителен обществен ресурс, този процес е поставен под специално внимание. Той включва както определянето на цялостната политика за придобиване на отбранителните способности, така и договарянето с конкретни доставчици и определянето на общата политика за развитие на отбранителната индустрия.

Изкушаващо е да зададем въпроса „Кое е по-важно?“ или дори „Кое е най-важно?“. Типичният отговор „Всички са еднакво важни, тъй като са функции и процеси от цялостна система често е твърде очевиден, за да бъде наистина добре разбран. Трябва да си даваме сметка, че всички стратегически решения намират своя смисъл само когато бъдат доведени до процесите на придобиване и интегриране. Тяхното приложение на практика далеч не е подразбиращо се. Напротив- изискват се последователни усилия за превръщането на концепциите във факт.

От друга страна се създава илюзията, че същността на мениджмънта се състои в краткосрочното планиране за прилагане на решенията на практика. Това е също толкова голяма заблуда. Критичните въпроси свързани с изграждането и развитието на отбранителните способности не могат да бъдат решени на етапите „Бюджетиране“, „Управление на проект“, „Интегриране“ и още по-малко – при „Експлоатация и поддръжка“ или „Прилагане“. Политическите указания, вкл. финансовата рамка, подходът към човешките ресурси и индустрията (като граждански най-чувствителни), отбранителното планиране (като задаващо начина на изграждане и прилагане на способностите, вкл. тяхната ин-

телектуална рамка – доктрините) и програмирането създават рамки, които няма как да бъдат преодолені на следващите етапи. Планиращите въоръженията, човешките ресурси или подготовката дори да желае прилагането на най-адекватните според тяхната експертиза решения се намират поставени в рамки, които ги принуждават да търсят такива компромиси, които на практика могат да обезсмислят тяхната първоначална концепция.

Тази глава завършва с опит за *формулиране на критерии за оценка на отбранителната политика*. Опит, тъй като е наистина трудно да се достигне до такива, които едновременно подлежат на оценка и позволяват достигане до заключения още на етап целеполагане или поне в рамките на изпълнението. Защото няма смисъл от критерии за оценка, които се основават на свършен факт – тогава е късно за корекции и могат да бъдат носени единствено последствията. В критични случаи – от цялата нация.

На първо място стои *експертизата при целеполагането*.

Решението за развитие трябва да е адекватно на средата за сигурност. Тук оценките могат да се различават, но е необходимо поне избягване на радикални грешки. Освен това, намирайки се в система за колективна сигурност, можем да се възползваме не само от собствения ни, но и от съюзния аналитичен потенциал.

Решението трябва да постижимо, т.е. реалистично. Ресурсният анализ е първото и най-базово изискване. На следващ етап той може да бъде допълнен от по-задълбочен анализ „разходи–ползи“.<sup>18</sup>

Решението трябва да е гъвкаво. Това изискване е в пряка връзка с разбирането за ограниченията пред прогнозирането и планирането и в тази връзка – със значението на риска. Колкото по-обширна и дългосрочна е дейността свързана с прогнозиране и планиране, толкова по-голяма става несигурността на допусканията и съответно – нужда-

---

<sup>18</sup> Melese F., Richter A., Solomon B., *Military cost-benefit analysis: Theory and practice*, 2015.

та да се предвиди възможност за нарастване на усилията при необходимост.

*Волята* е следващият основен критерий, дори на пръв поглед да изглежда, че се навлиза в сфера даваща възможност за емоционални оценки. Наличието на воля може да бъде оценено както на основа на готовността за вземане на решения, включително когато са непопулярни, така и в тяхното следване и прилагане на практика. Отказ или твърде дълго отлагане на вземането на решения, ненавременна/неадекватна реакция на промените в средата, колебания в прилагането на взетите решения и отлагането им във времето са все симптоми на липса на достатъчна политическа воля.

Накрая следва да бъде посочена и *последователността*. Отбранителната политика е национална, а не партийна. Последствията се носят цялата нация, като могат да достигнат размери, които не могат да се компенсират от най-суровата лична отговорност. Резултатите се постигат след продължителни усилия и имат дълготрайни последици. Съгласно посочената дилема лидерство/консенсус при формирането на отбранителната политика, всеки управляващ трябва да намери баланса между желанието да наложи своите решения, наследените ограничения от своите предшественици, обективните ограничения пред възможностите за управление и наследството, което ще бъде оставено на следващите.

## **Глава II**

### **Планиране на отбраната**

Основните характеристики на управлението в публичната сфера бяха обяснени в предходната глава. Но е необходимо отново да се подчертае, че от гледна точка на управлението (мениджмънта), този факт налага редица ограничения пред вземането на решения, свързани с общественото одобрение, организацията на обществото, политическият процес и представителството (намесата) на различни и (естествено) противостоящи си интереси.

Мащабите на организацията, както и сложността и разнообразността на изпълняваните задачи, от гледна точка на управлението я определят като сложна (комплексна), което предопределя и развитието на йерархична система на управление, която се характеризира с отношения на „власт-подчинение“ по вертикала и взаимодействие (съгласуване, координация) по хоризонтала.

Посоченото в предходната глава разделение на основните управленски функции в отбраната на „Командване и управление“ и „Мениджмънт на отбраната“ се дължи както на сложността на системата, така и на специфичната и характеристика на прилагане на насилие в уникални единствено за нея интензитет и мащаби.

Поради тази причина *в отбраната съществуват два основни вида планиране* – за създаване, развитие и поддържане на необходимите въоръжени сили (Планиране на отбраната/Планиране на силите) и за тяхното прилагане (използване) (Планиране на операциите/оперативно планиране).<sup>1</sup> Тези два вида планиране са част съответно от функциите „Мениджмънт на отбраната“ и „Командване и управление“.

Планирането на операциите излиза извън предмета на мениджмънта на отбраната. Неговият предмет е прилагането на въоръжена сила с краткосрочен и средносрочен хо-

---

<sup>1</sup> Примерите в това отношение са много, но тук може да бъде посочен USMC, MCDP5 Planning, 1997, стр. 8.

ризонт. В неговият обхват се включват настоящи операции (Current operations), предварително планиране на възможни операции и планиране в отговор на кризи (кризисно планиране). Неговият фокус са наличните въоръжени сили с техните съществуващи (действителни) способности.

*Процесът на планиране*, който влиза в рамките на мениджмънта на отбраната е известен като „Планиране на отбраната“. Близко наименование е „Планиране на силите“, което е по-ясно, но не покрива изцяло „Планиране на отбраната“.

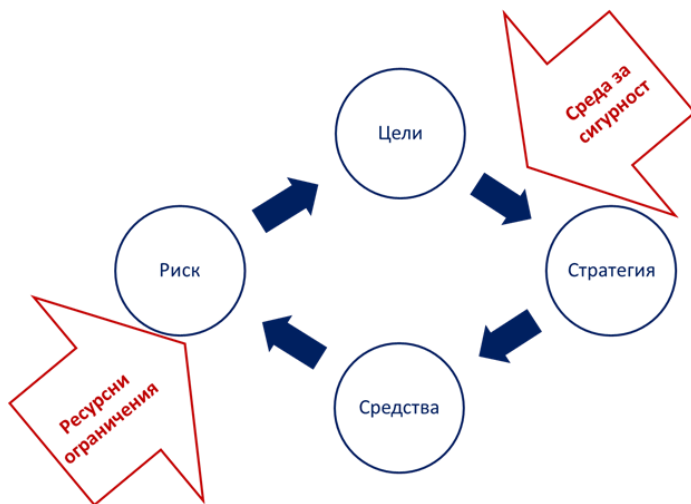
Основното предназначение на процеса по планиране на отбраната е да определи какви въоръжени сили са необходими за постигане на националните цели, като се съобразява със средата за сигурност и ресурсните ограничения.<sup>2</sup>

Така, докато планирането на операциите е планиране за прилагане/използване на въоръжените сили, то планирането на отбраната се отнася до създаването, поддържането и развитието на необходимите въоръжени сили. Фокусът се поставя не върху текущите или краткосрочни военни предизвикателства, а върху бъдещите. А основният проблем е проектирането на въоръжените сили, които ще са необходими за бъдещите, а не за миналите военни конфликти – т.е. въоръжени сили, които са адекватни на бъдещето. Още на този етап се очертава една от основните характеристики на този процес – той е свързан с неопределеност/риск, който изисква вземането на решение в условията на дилема – не можем да бъдем сигурни пред какви задачи ще бъдат изправена нашата отбрана. Тази дилема се усложнява още повече, когато към неопределеността се добавят и ресурсните ограничения.

---

<sup>2</sup> Моделът на Бартлет по Тагарев Т., Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт, *IT4Sec Reports* 46, 2010, стр. 10.





Фигура 8. Модел за стратегическо планиране на Бартлет.

„Планиране на силите“ е понятие, което влиза в рамките на планиране на отбраната. Отношението между двете понятия е подобно на това между „Въоръжени сили“ и „Отбрана“. Въоръжените сили са основата на отбраната, но тяхното изграждане и функциониране зависи от решенията които обхващат и други (гражданско-военни) области. Това се отнася както за ресурсно осигуряване, индустрия, свързана с отбраната, логистика (организация в мирно, кризисно и военно време), система за управление на СЗНС, така и за развитието на области свързани с отбраната – гражданска защита, държавни „паравоенни организации“,<sup>3</sup> разузнаване, ръководство на въздушно и морско движение, здравна система и въобще системите свързани с устойчивото функциониране на обществото в условията на криза/война (resilience). Връзката и разликата между понятията е сравнително добре представена в процеса на планиране на отбра-

<sup>3</sup> Тук се имат предвид други държавни организации, които могат да имат задачи, свързани с отбраната – например гранична/морска охрана, жандармерия и т.н.

ната в НАТО (NDPP), където планирането на силите е основна област, но съпътствана от още 13 области.<sup>4</sup>

Всяко планиране започва с определяне на крайната цел (желано крайно състояние), след което на нейна основа се определят междинните (средносрочни и краткосрочни) цели. В това отношение планирането на отбраната не се отличава.



Фигура 9. Видове планиране в отбраната.

Разликата с планирането на операциите се състои главно в това, че планирането на отбраната се извършва за значително по-дълъг период от време (хоризонт). Освен това, познатите ни от теорията на управлението и от планирането на операциите три традиционни равнища – стратегическо, оперативно и тактическо<sup>5</sup> тук са трудно приложими. Бойната машина или пехотното отделение се използват на тактическо равнище, но изискванията, изборът, способнос-

<sup>4</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49202.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm), 28 June 2018.

<sup>5</sup> Във военен и граждански смисъл има разминаване в използването на понятията. В планирането на операциите второто равнище е оперативно, а третото – тактическо. В гражданската теория на мениджмънта второто равнище най-често се нарича „тактика“, а третото – оперативни дейности. Но във военната сфера също има примери, при които „оперативни“ означава най-ниското равнище – например „СОП“-стандартни оперативни процедури.

тите, структурата често се утвърждават на стратегическо.<sup>6</sup> Както беше подчертано, стратегическото равнище няма смисъл само по себе си. Резултатите се постигат чрез изграждане на способности на най-ниско тактическо равнище, но често решенията и контролът се осъществяват на стратегическо.

*Хоризонтите на планиране* не са фиксирани и зависят от мащаба и традициите на съответната държава. Все пак трябва да се отбележи, че дългосрочното планиране е с хоризонт от поне 10 години, средносрочното 4-8, а краткосрочното 1-3. Тези диапазони се определят от технологичното време необходимо за извършване на промени в способностите на въоръжените сили. Хоризонтът от 10 години е необходим (понякога и недостатъчен) за създаване на нови способности от значителен за съответната държава мащаб. В 4-8 годишен срок могат да се реализират значителни инвестиционни проекти, а в 1-3 годишен – да се извършва подробното бюджетно планиране. Ако краткосрочното и средносрочното планиране влизат в обхвата на управлението на ресурсите и отбранителната аквизиция, то основният смисъл на планирането на отбраната е именно дългосрочното планиране – определянето на необходимите способности на въоръжените сили в поне 10 годишен хоризонт.

Налице са примери и за значително по-дълги хоризонти – например нидерландското Future Policy Survey от 2010 г.<sup>7</sup> или американското Joint Operating Environment 2035 от

---

<sup>6</sup> Като пример може да бъде посочени изследването на Karcher T., *Enhancing Combat Effectiveness, The Evolution of the United States Army Infantry Rifle Squad Since the End of World War II*, 2002. Също така силно впечатление със своята детайлност и навлизане във военните съображения правят например докладите изготвяни от американските US Government Accountability Office ([www.gao.gov](http://www.gao.gov)) и Congressional Budget Office ([www.cbo.gov](http://www.cbo.gov)) или австралийския National Audit Office ([www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au)).

<sup>7</sup> [www.government.nl/documents/reports/2011/09/23/future-policy-survey-summary-and-conclusions](http://www.government.nl/documents/reports/2011/09/23/future-policy-survey-summary-and-conclusions).

2016.<sup>8</sup> Тези изследвания с 20 годишен хоризонт на практика представляват доктринална база посочваща основните направления за развитие на военната (отбранителната) организация. Независимо, че нямат характера на план, те служат за достатъчно рано идентифициране на необходимата промяна в способностите на въоръжените сили. В това отношение България за съжаление няма институционализирани традиции.

Необходимият хоризонт от поне 10 години се определя от практиката. Например изцяло лишено от смисъл е определяне на изисквания към нова основна оръжейна платформа с поглед 4-6 или по-малко години напред във времето. Технологичният срок необходим за реализация на подобни проекти достига, а често и надхвърля 10 години. Т.е. имайки по-близък хоризонт ние бихме определили изисквания към период, в който няма да разполагаме с оборудването и със сигурност няма да сме придобили необходимите способности. На практика, вземайки решение през 2020, ние бихме могли да изпълним сериозен инвестиционен проект към 2026-2028. Следователно оборудването трябва да е адекватно не към сегашния момент или близките няколко години, а към 2028-2030-2040 година, защото именно тогава ще бъде използвано.

*Процесът на планиране на отбраната*, независимо от конкретния избран подход<sup>9</sup> съдържа посочените основни стъпки. Линейния характер на схемата не трябва да ни заблуждава. На практика резултатите от всеки етап трябва да се сравнят с политическите указания и при необходимост да бъдат отстранени възникналите конфликти – както по отношение на общото разбиране за средата за сигурност, така и по отношение на ресурсната рамка.

---

<sup>8</sup> [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joe\\_2035\\_july16.pdf?ver=2017-12-28-162059-917](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joe_2035_july16.pdf?ver=2017-12-28-162059-917).

<sup>9</sup> Известни подходи за планиране на отбраната са посочени от Тагарев Т. в *Методология и сценарии за отбранително планиране*, 2007, стр. 184.



Фигура 10. Общ преглед на процеса на планиране на отбраната.

*Политическите указания*, както бе посочено в предходната глава, трябва да съдържат роля, амбиции, приоритети и ресурсна рамка.

*Настоящите сили* са дискуссионен въпрос. По-точно – дискусията може да представлява мястото им в процеса и защо са сложени на първо място, а не са отбелязани само при определянето на дефицит/недостиг на способности? Причината за това решение на автора се дължи на факта, че процесът на планиране на отбраната никога не е в достатъчна степен свободен от зависимост от завареното състояние. Независимо дали съществуват под формата на подходяща основа за извършване на качествена скок или поставя трудно разрешими проблеми свързани с неадекватно разположение на националната територия, неефективно въоръжение, инфраструктура и т.н., настоящите въоръжени сили са първия и основен фактор при вземането на управ-

ленски решения за развитие на способностите. Колкото по-голяма трансформация се налага, толкова по-трудно ще бъде взето и приложено на практика решение за промяна. Това е обективно ограничение, което трябва да бъде отчетено в анализа.

*Необходимите бъдещи способности* на въоръжените сили се определят на основа на формулираните политически указания при прилагането на някой от известните подходи за планиране на отбраната.

*Дефицитът/Недостигът* на способности задвижва промяната във въоръжените сили. Това е разликата между желаното бъдещо състояние и наличния капацитет. Имайки хоризонт на планиране от поне 10 години напред, на практика няма положение, при което да се достигне до извода, че въоръжените сили не се нуждаят от промяна и ще са изцяло в състояние да посрещнат бъдещите предизвикателства. Този етап е ключов за промяната, защото „новото“ – способности, подготовка, оборудване и т.н. не следва да се променят след като неадекватността им стане очевидна, а изпреварващо – на основата на предварителен анализ. В противен случай бихме изпаднали в положение, при което старото вече не отговаря на изискванията, а новото се нуждае от технологичен период от няколко години (дори 10 или повече?), за да бъде въведено и усвоено.

*Алтернативите за развитие* на способностите представяват различни комбинации от организационни решения отнасящи се до елементите на отбранителните способности. Очевидната причина за необходимостта от разработването на алтернативни варианти са възможните различни ресурсни рамки. Но дори да има една утвърдена и неоспорвана на политическо и обществено равнище ресурсна рамка, която при това е относително благоприятна, пак е малко вероятно достигането до единно експертно решение. Комбинацията между неопределеност на средата и ресурсни ограничения налагат разработването на алтернативи, всяка имаща своите силни и слаби страни, като упълномощените да вземат решение трябва да поемат отговорността и направят избора.

*Бъдещата структура на въоръжените сили*, разбираана не просто като организационна структура, а включваща всички елементи на отбранителните способности (отбранителния капацитет) е желаното крайно състояние, което трябва да бъде достигнато в поне 10-годишен хоризонт. Разбира се, това желано крайно състояние ще остане в определения вид до провеждане на следващия преглед (след около 4 години при нормален политически цикъл), когато ще бъдат извършени корекции, отново с поне 10-годишен хоризонт.

*Планирането базирано на способности (Capability-based Planning)* е един от възможните подходи за извършване на планиране на отбраната.<sup>10</sup> Това е гъвкав модел, който надгражда традиционното планиране, базирано на заплахата. Ключовите елементи в него са четири:

На *първо място* – изисква ясно въвличане на политическото равнище, за осигуряване на единство в разбирането за средата за сигурност и посоката на развитие на въоръжените сили.

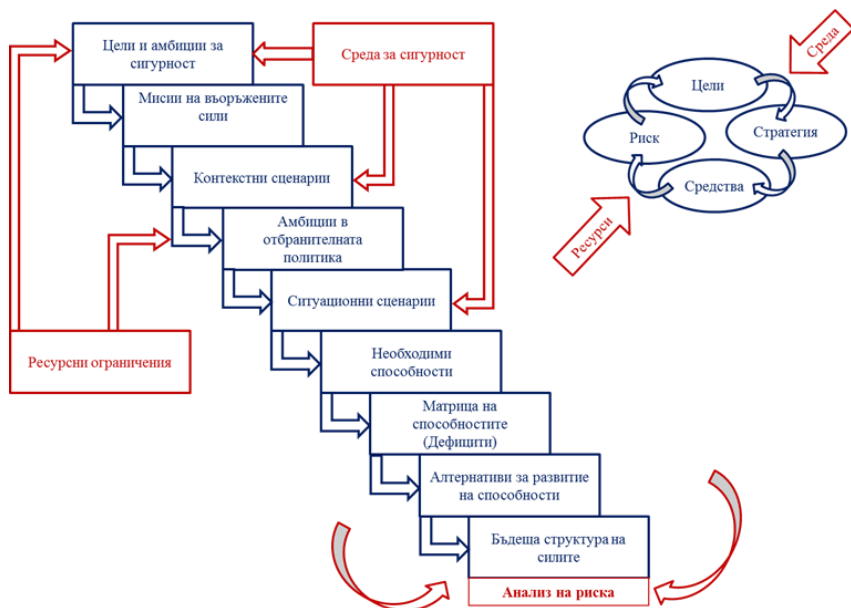
На *второ място* – осигурява достатъчна пълнота и гъвкавост при анализа на бъдещите задачи на въоръжените сили.

На *трето място* – чрез поставянето на фокуса върху необходимите „способности“, т.е. върху капацитета за изпълнение на определени мисии и задачи, а не направо върху структури и оборудване, то се стреми да предложи по-ефективни и икономични решения.

На *четвърто място* – при определяне на бъдещата структура на силите, поставя фокус върху не-

---

<sup>10</sup> Основните използвани източници са Тагарев Т., *Методология и сценарии за отбранително планиране*, 2007 г., *Handbook on Long Term Defence Planning*, 2003; *Strategy Planning Framework Handbook*, Australian Government - Department of Defence, 2006; Тагарев Т., *Методология за планиране на военновременни способности*, 2012; *Ръководство за планиране на отбраната, базирано на способности*, 2019.



**Фигура 11. Планиране на отбраната, базирано на способности.**

обходимостта от координирани промени по всички елементи на отбранителните способности взети заедно.

Отново, както беше посочено и по-горе и съобразно с „Модела на Бартлет“, това не е линеен, а спираловиден процес, който на всеки етап изисква сверяване на резултата с поставените по-горе цели и ограничения и ако е необходимо – тяхната промяна. Както по отношение на целите и амбициите, така и на начините за тяхното реализиране, а ако се налага – и на ресурсната рамка.

*Първата основна задача* се решава в рамките на първите четири етапа от посочената схема. Независимо, че се стъпва на Стратегията за национална сигурност, се изисква ясно политическо ангажиране, което да прецизира изискванията към въоръжените сили. Това се отнася както до очакваните бъдещи контексти за тяхното използване (т.е. вероятни бъдещи конфликти, в които страната може да бъде ангажирана), така и до амбициите на държавата. Чрез ясното форму-



лиране на амбиции, т.е. изисквания на политическото равнище спрямо въоръжените сили се реализира посочената по-горе необходимост от единство на политическите и военните цели – *„Политическата цел – причината, която е дала повод за войната, определя както резултата, които трябва да се преследва с военните действия, така и усилията, които трябва да се пожертват за нея.“* Но не трябва да остава впечатление, че тези етапи са „политически въпрос“ – напротив – това е съвместен военно-политически анализ, който осигурява единно разбиране. За политическото равнище – какви са ограниченията пред реализирането на политическите намерения (организационни, технологични, финансови), а за военното – за какъв тип конфликти и при какви условия въоръжените сили ще изпълняват своите мисии.

*Втората основна задача* се изпълнява на етапите 3-5 от посочената схема – т.е. чрез използването на един ключов инструмент на анализ на средата – сценариите за планиране. Те са на две равнища – контекстни и ситуационни.<sup>11</sup> Контекстните сценарии са на военно-политическо равнище, с по-широк хоризонт и служат за идентифициране на потенциални конфликти, в които страната може да бъде ангажирана. Те служат както за основа за определяне на амбициите в отбранителната политика, така и за идентифициране на основните посоки на развитие на въоръжените сили – условия на бъдещите конфликти, потенциални противници, технологични промени и т.н.

*Третата основна задача* се изпълнява на етапите 5-7. Именно тук се извършва подробния военен анализ с използване на елементите на оперативното планиране, чрез който се определят задачите, които въоръжените сили трябва да могат да изпълнят. Фокусът е поставен върху оператив-

---

<sup>11</sup> Посочените вече Методология и сценарии за отбранително планиране, 2007 г., Методология за планиране на военновременни способности, 2012 г. както и Joint Operating Environment 2036, 2016 г., предоставят добри примери за сценарии и на двете равнища.

ното и тактическо равнище, като за целта се използват ситуационните сценарии. Начинът на действие на въоръжените сили, т.е. тяхната доктринална и концептуална база имат решаващо значение за определянето на необходимите бъдещи способности. Промените стават първо на интелектуално и концептуално равнище, за да могат по-късно да бъдат приложени на практика.<sup>12</sup> В противен случай само се възпроизвеждат познати решения, което води до изоставане с критични последствия.

На основата на тези определени задачи, използвайки и утвърдените в съюзното планиране каталози се определят необходимите способности на въоръжените сили – т.е. необходимия наличен капацитет за изпълнение на определените задачи. Сравнението между необходимите и наличните способности (Матрица на способностите) става основа за идентифициране на недостиг или излишък<sup>13</sup> на способности и по този начин задвижва развитието на въоръжените сили. Като при това планиращите ясно трябва да разбират, че оценката не се извършва спрямо момента на планиране, а спрямо зададения хоризонт. Т.е. при класифициране на една способност като необходима и налична не трябва да се изхожда от това доколко силите ни са в състояние да изпълняват задачите си в момента, а доколко биха били адекватни в следващите поне 10 години, съобразно приетите сценарии.

---

<sup>12</sup> Прекрасен пример за различните изисквания при различен начин на действие дават Ullman H., Wade J., Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance, 1996. Това е само един пример, как промените на концептуално и интелектуално равнище задвижват и промените в практиката.

<sup>13</sup> На практика рядко има излишък на способности. Обикновено става въпрос за такива, които вече не е възможно или оправдано да се поддържат.



Фигура 12. DOTMLPFI(I) модел на отбранителна способност.

Четвъртата основна задача се решава на етапите 8-9. Преодоляването на идентифицираните дефицити е възможно чрез различна комбинация от промени в структурата на въоръжените сили. Те могат да бъдат разработени в различни ресурсни рамки или да дават приоритет на едни способности пред други. Принципите на ефективния мениджмънт изискват вземането на решение на основата на фактите, но накрая става въпрос за вземане на управленско решение при осъзнато и прието равнище на риск.

Както алтернативните варианти, така и окончателния избор на решение за развитието на способностите изискват ясно разбиране за необходимите съгласувани промени по всички техни елементи.

В НАТО е приет адаптирания американски модел DOTMLPFI, като съществува също така британския TEPIDOIL, както и други примери от Канада и Австралия. *Общата концепция се състои в разбирането, че военната способност се придобива и развива чрез съгласувани действия по всички елементи взети заедно.*



Фигура 13. „Линии на развитие“ – моделът TERIDOIL.

Така от една страна се подчертава, че структурите, хората и оборудването сами по себе си не носят способности. Планиращите не трябва да допускат пропуски. Резултатът от планирането – план или програма за развитие трябва да включва всички елементи взети заедно. Така биха се избегнали ситуации от миналото, когато по едно и също време има „План за развитие“ и „Инвестиционен план-програма“. Какво развитие е възможно, ако инвестициите не са интегрална част от него?

И накрая – разработени според приетия модел за елементите на способността, планиращите документи стават основа преход към следващите етапи в процеса на развитие на способностите.

## **Глава III**

### **Развитие на способностите**

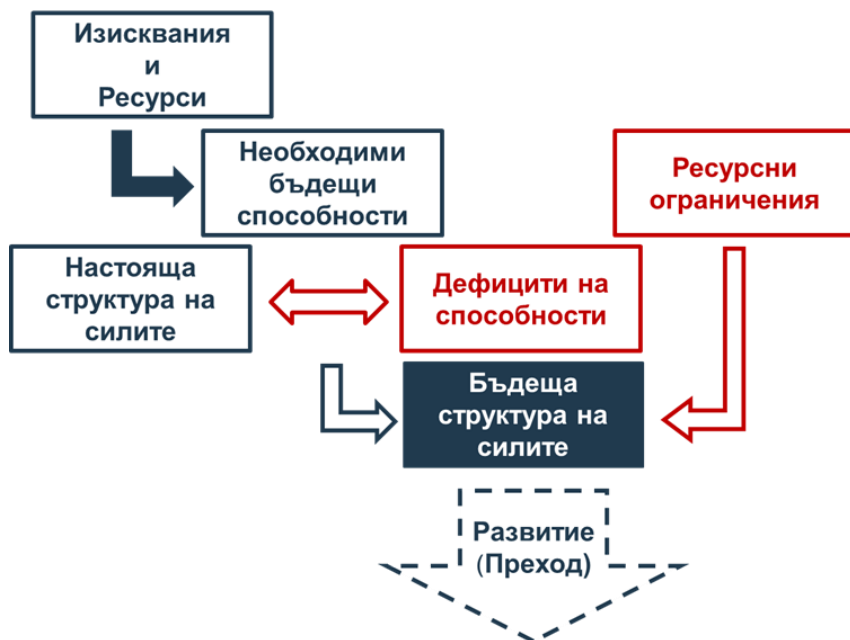
Развитието на способностите е по същество управление на прехода между настоящото и определеното желано бъдещо състояние на въоръжените сили. Планирането на отбраната е процес, който трябва да осигури стабилност и предвидимост на системата. Програмата или планът за развитие, които са основен негов продукт определят цели, начини и срокове за развитие на способностите. Но практическата реализация на плана се извършва чрез конкретни програми и проекти, които следва да бъдат подробно разработени и обвързани с годишните бюджетни цикли. Всяко управленско намерение може да намери своята реализация единствено в рамките на утвърдения бюджет, който се явява основен инструмент за реализация на публичните политики.

Развитието на способностите изисква много по-голяма детайлизация на плановете и ресурсните разчети, както и вземането на управленски решения, които водят до практическото постигане на определените в плана цели.

*Програмите и проектите*<sup>1</sup> са инструмент за управление на промяната и развитие на организацията. Независимо, че

---

<sup>1</sup> За основа са използвани Tagarev T., "Introduction to Program-based Defense Resource Management," *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69; Георгиев В., Програмно управление на ресурсите за отбрана, в „Интегритет в отбраната: ефективно, прозрачно и отговорно управление”, 2008; Вълков И., Трансформация на отбранителните способности. Планиране и програмно управление на ресурсите, 2009; Вълков И., Мениджмънт на отбраната. Теоретични модели, инструментариум и добри практики, 2020, Ръководство за планиране, програмиране, бюджетиране, изпълнение и отчет в отбранителните програми на Министерство на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия, 2015; Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), 2016; както и UK MoD Annual Report and



Фигура 14. Обща схема на развитието на отбранителни способности.

програмите често са съсредоточени в поддържането, а не в придобиването на способности, основното им предназначение *остава управлението на развитието на способностите на въоръжените сили в определена функционална област.*

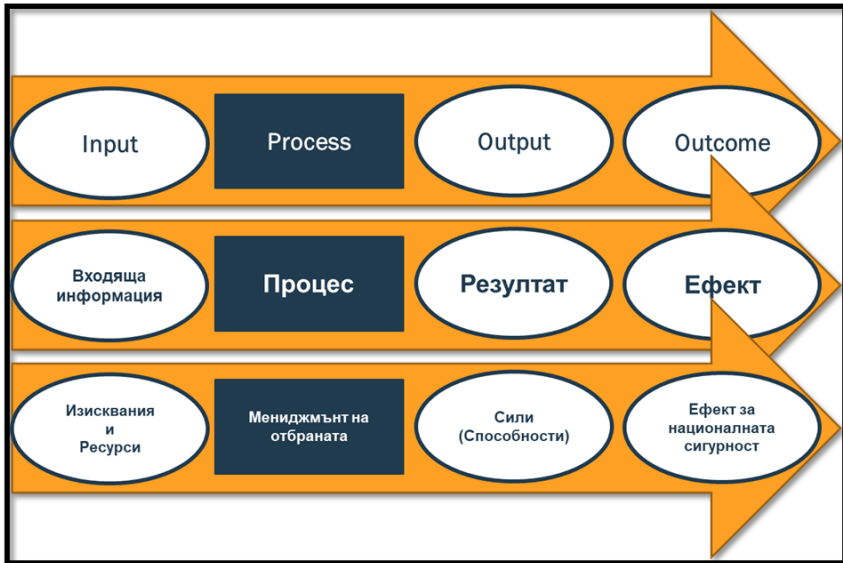
Програмите и проектите имат редица сходства, както и някои отчетливи разлики.

Програмите и проектите са целево ориентирани, като техния резултат не е просто извършването на определена дейност, разход или придобиване на продукт, а изграждане на способност, като интегрална част от обща концепция за развити на въоръжените сили.<sup>2</sup>

---

accounts 2018-2019, Performance analysis, 2019; и Loi de la programmation militaire 2019-2025: Textes officiels, Ministère des Armées, 2018.

<sup>2</sup> Действащ план или програма за развитие.



Фигура 15. Основно предназначение на отбранителния мениджмънт – да превърне изискванията и ресурсите в сили с необходимите способности.

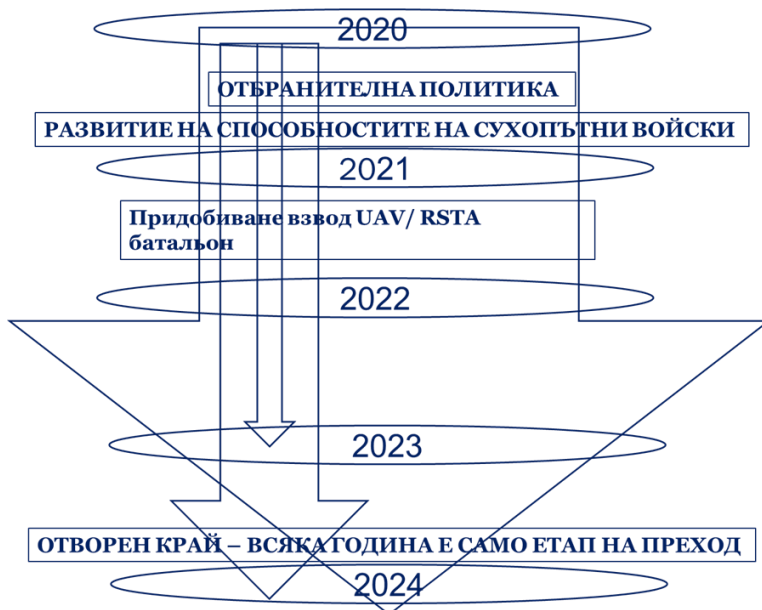
Програмите и проектите изискват внимателно *предварително* планиране, разчет на дейностите и необходимите ресурси – това е условието за включването им в годишните бюджети, чрез които те се реализират на практика.

Програмите и проектите имат конкретни *цели* (качество и обхват), *ресурсна рамка* и срокове които са източник на противоречие, т.е. изискват вземането на решение при осъзнато равнище на риск.

Но за разлика от програмата, проектът е временно начинание с ясно начало и край. Той приключва, когато заложените цели биват изпълнение – определеният капацитет е изграден. От своя страна програмата включва всички поддържащи дейности, които осигуряват използването на продукта по време на целия му жизнен цикъл. В нейните рамки влиза както придобиването, така и поддържането на способностите.

Програмата е много по-широкообхватна. В нейните рамки могат да бъдат реализирани редица проекти.

Проектът е инструмент за управление на инвестиционни разходи, докато програмата включва както разходи за инвестиции, така и разходи за поддръжка на вече придобитите способности.



**Фигура 16. Отношение между политики, програми и проекти.**

На схемата е показано отношението между политика, програмата и проект. Политиката е на практика с отворен край и се провежда докато съществува организацията. Всяко формулирано желано крайно състояние е валидно само за определен период от време и всяка година е само етап от развитието.

Програмата се разработва в определена функционална област. За нея важат посочените характеристики на политиката, като се отчита по-малкия и мащаб и факта, че различни организационни промени водят по-често да изменения и в програмата структура.



Проектът от своя страна има ясно начало и край. Той се реализира в рамките на определена програма. Изграденият (придобитият) чрез проекта капацитет след това бива поддържан в рамките на същата или друга програма.

Програмата е интегриран план за развитие на способности в определена функционална област, обхващащ всички елементи на DOTMLPFI<sup>3</sup> или друг възприет модел. Тя трябва да осигури практическото координиране на дейностите по поддържане и развитие на способностите.

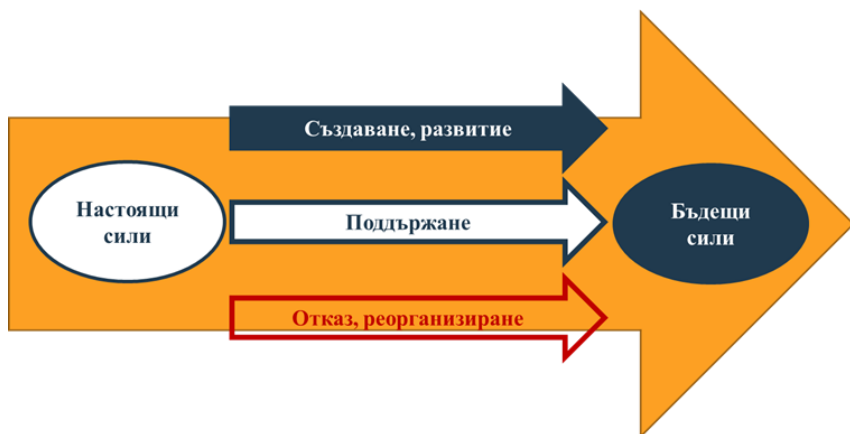


Фигура 17. Преходът към бъдещите въоръжени сили изисква координирани действия по всички елементи на способността.

Програмата обхваща три основни категории способности. Способности, които са необходими и налични и следва да се поддържат. Способности, които не са налични, но необходими и трябва да се създадат. Способности, които са налични, но следва да отпаднат или да бъдат реорганизирани.

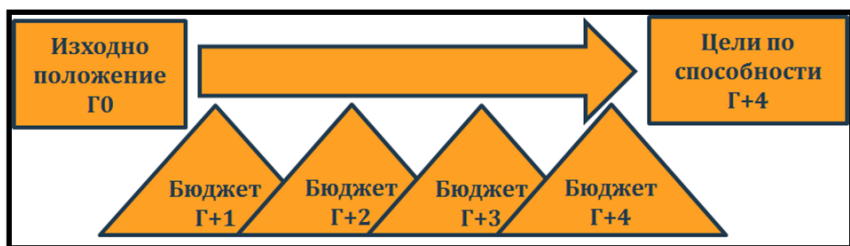
Инвестиционните проекти служат за управление на дейностите по създаване и развитие на способности.

<sup>3</sup> Настоящата структура на програмните меморандуми е адаптирана версия на този модел.



Фигура 18. Преходът към бъдещите въоръжени сили включва три основни категории промени.

Освен да координират дейностите по елементите на способността, *програмите служат за връзка с процеса на бюджетиране*, тъй като по своята същност са многогодишни планове, които на практика се реализират в рамките на съответните бюджетни години. Разчетите за конкретните бюджетни години се извършват на основа на разчетите по отделните програми. В бюджетните разчети не трябва да има разходи, които не са свързани с програмната структура, т.е. не са свързани с поддържането или развитието на конкретни отбранителни способности.



Фигура 19. Постигането на определените цели по способности обикновено изисква дейности в няколко последователни бюджетни години.

Връзката между целите, т.е. способностите и ресурсите се осъществява посредством конкретни структурни елементи. Всяка способност, независимо дали става въпрос за поддържане или придобиване се носи (предоставя, осигурява) от една или повече структурни единици. Също така структурната единица може да осигурява повече от една способност. Съгласно модела DOTMLPFI съответната структурна единица се нуждае от определен личен състав, подготовка, оборудване, материални запаси и т.н. за да поддържа или придобие определените способности.



**Фигура 20. Остойностяване на отбранителните способности.**

От своя страна тези елементи могат да бъдат остойностени с достатъчно голяма точност, за да бъде извършено и цялостното остойностяване на необходимите способности на въоръжените сили. По този начин се осъществява връзката между целите и необходимите за тяхното изпълнение ресурси. Така вземащите решения имат информация както за необходимите да изграждането на способностите ресурси, така и за ефекта на ресурсните решения върху равнището на способностите. С еднаква степен на достоверност може да се оцени как новите способности се отразяват на ресурсните разходи и как нуждите от преразпределение или



Фигура 21. Прогнозиране и планиране на разходите по програми.

ограничаване на ресурсите се отразяват върху способностите.<sup>4</sup>

Докато при поддържането на отбранителни способности разходите са относително постоянни и е необходима само тяхната корекция съобразно инфлация, промени във възнаграждението и т.н., то остойносттаването на разходите за придобиване и надграждане представлява сериозно предизвикателство. Това е още една причина за обособяването на тези дейности и разходи в отделни инвестиционни проекти в рамките на програмата.

Третата категория е специфична. Реорганизирането или освобождаването се извършва с цел по-ефективно и ефикасно използване на наличните ресурси. Но намаляването на директните разходи не трябва да се очаква в краткосрочен план. Напротив, възможно е да са необходими допълнителни разходи свързани с преместване или утилизация на оборудване, изплащане на обезщетения, освобождаване от опасни материали и др.

<sup>4</sup> Например по-ниско равнище на подготовка, техническа изправност и др.

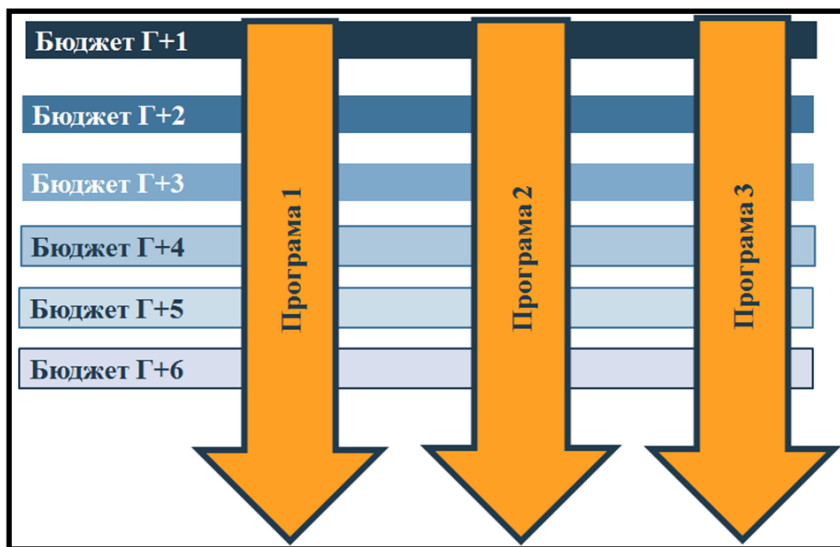


Фигура 22. Общ вид на изграждането на програми: Способности (в трите категории)-Дейности-Разходи-Бюджети.

Общата логика на структурирането на отбранителната програма е да бъдат съчетани на цели (необходими способности за поддържане и развитие), дейности (по елементите на способността), общи разходи (по способности и техните елементи) и разпределението им в конкретни годишни бюджети.

Взети заедно програмите в отделните функционални области (Сухопътни, въздушни, морски, специални, съвместни операции и поддържащи структури) са основа за бюджетните разчети и дават пълна картина за планиране на прехода между настоящото и желаното бъдещо състояние на въоръжените сили. По този начин те изпълняват функцията си да бъдат основен инструмент за управление на развитието и промяната.

Проектът е далеч по-специфичен инструмент, насочен само към изграждането и развитието на способности – с цел ефективно управление на инвестиционните разходи.



Фигура 23. Всяка програма се реализира в рамките на последователни годишни бюджети. Общият сбор на програмите формира конкретния годишен бюджет.

*Основните процеси* в управлението на проекти са: Инициране, Планиране, Приложение, Мониторинг и контрол и Приключване.

В рамките на тези процеси се извършват следните основни дейности, които представляват същността на управлението на проекти:

*Интегриране* – всеки проект е част от по-мощен замишъл за развитието на отбранителните способности. Фокусът не е върху извършването на разход и придобиването на определено оборудване, а върху придобиването на способност. В този смисъл проектът винаги трябва да бъде част от програмата. В противен случай на по-късен етап ще се проявят редица конфликти с други проекти, със завареното състояние, с дейностите по останалите елементи на способността и не на последно място – с бъдещата поддръжка на придобитото оборудване.

*Структуриране (Разбивка) на дейностите (Work Break-down Structure)* – ключов елемент в управлението, вкл. остойностяването, графика, участие на партньори и подизпълнители, управление на риска и др. е структурирането на дейностите в проекта. То включва всички дейности които позволяват получаването на краен и завършен продукт (капацитет). Структурирането се извършва както за попълно и точно планиране на необходимите действия по проекта като обхваща всичките му фази. В зависимост от мащаба на проекта структурирането може да бъде на основни елементи (Програмна разбивка), елементи подчинени на основните (Договорна разбивка) и конкретни пакети от дейности, които се възлагат на отделни изпълнители. Структурирането е от изключително значение за правилното определянето на обхвата на проекта.

Например придобиването на способност далеч не се ограничава само до платформа или дори основна бойна система. Необходимо е поддържащо оборудване, обучение, инфраструктура и т.н. за да може в края на процеса да разполагаме със завършен резултат.

*Управление на времето* се състои в планиране и следене на сроковете по проекта. Малки отклонения може да са индикатори за много по-сериозни рискове.

*Остойностяване и Оценка на придобитата стойност (Earned Value Management)* – включва както предварителното остойностяване на проекта, така и следенето на изпълнението на ресурсните разчети. Това е изключително отговорна дейност, на чиято основа се залагат инвестиционните разходи в програмите за развитие. Допълнително предизвикателство е спецификата на цените, когато става въпрос за отбранително оборудване и дългия срок при реализацията на основни инвестиционни проекти.

*Управление на качеството и тестове и оценки* трябва да гарантира получаването на продукт отговарящ на заложените в проекта характеристики. Не са единици случаите, в които системите се подлагат на натиск поради икономически или политически съображения.

*Управление на човешките ресурси* трябва да гарантира привличането и задържането на необходимите професионалисти. Специфична особеност е, че повечето функционални специалисти имат относително малък опит в управлението на проекти. При мащабни и дългосрочни проекти е нормално да има известно текучество в проектния екип. При тези обстоятелства управлението на човешките ресурси трябва да осигури предаването на натрупаната информация и опит.

*Управление на комуникациите* между различните заинтересовани страни в проекта. Често както от страна на заявителя, така и от страна на доставчика са ангажирани редица заинтересовани страни.

*Управлението на риска в инвестиционните проекти* е специфична област на управлението на риска като цяло. Трябва да се отчита, че в условията на реализация на отбранителни инвестиционни проекти е възможно заявителят да пренебрегва някои от рисковете свързани с проекта, с цел по-бързото му одобрение. Използването на външен оценител, когато това възможно е препоръчително.

*Договаряне и сигурност на доставките* – независимо, че реализацията на проекта зависи от сътрудничеството на поне две страни (заявител и доставчик) винаги трябва да се има предвид, че техните интереси като цяло са различни и се синхронизират основно в рамките на договорните им отношения. Пропуски на заявителя, свързани с определените технически характеристики или последващата поддръжка на придобитото оборудване няма да бъдат отстранени за сметка на доставчика. В по-добрия вариант тези пропуски могат да бъдат преодоленни с допълнителни разходи, а в по-лошия – да компрометират целия проект. Но и в двата случая последствията се носят от страната-заявител.

*Разбирането на значението на жизнения цикъл и логистиката (експлоатация и поддръжка)* е важно за вземането на решения за това какво да придобием и как да го поддържаме по време на полезния му живот. Програмните и проектните мениджъри трябва да разбират последствията, които решенията за придобиване ще окажат изискванията



върху системата за логистична поддръжка. Придобиването на всеки продукт трябва да е съобразено с възможностите производителя да го поддържа и надгражда във времето. Това включва производство и доставка на резервни части (вкл. софтуер) и поддържането на технологичен капацитет и специалисти за поддръжка и надграждане.



**Фигура 24. Приключването на проекта е последвано от продължителна поддръжка на изградените способности (капацитет).**

Всеки продукт е предвиден за използване по определен начин (в определени условия и за осигуряването на определени способности). Той има определен полезен живот, в рамките на който трябва да бъде поддържан.

Преди да направи избора на доставчик, заявителя трябва да отчете редица фактори, произтичащи от фазите на експлоатация, поддръжка и дори извеждане от употреба:

- Поддръжка на продуктите и доставка на резервни части и консумативи
- Планово (и непланово) обслужване
- Политиката за подмяна или поправка

- Управление на придобиването и сигурността на доставките, вкл. с отчитане на политически и икономически фактори
- Управление на продуктите извън употреба
- Ре-инженеринг и предварително заложиени възможности за надграждане (модернизация)
- Управление на информацията, вкл. въпросите свързани със защитата на чувствителна информация
- Безопасност и екологични съображения.

Придобиването на способности не завършва с доставката на оборудване. То се извършва в конкретните военни формирания, които реално носят способностите на въоръжените сили. От гледна точка на мениджмънта, трябва да сме сигурни, че тези формирания разполагат с необходимите материални условия (вкл. ресурсно осигуряване), които да им позволят провеждането на необходимата подготовка чрез която те реално придобиват новите способности.

Но управлението на ресурсите за отбрана се сблъсква с един съществен проблем, който няма окончателен отговор – как да бъдат класифицирани и управлявани разходите за придобиване? Т.е. разходите извън тези за личен състав и издръжка. Дори на равнище програми да са заделени необходимите средства, то накрая се достига до момент на вземане на решение за тяхното разходване, като трябва да бъде осигурена едновременно гъвкавост и отчетност.

На основата на показатели като продължителност на жизнения цикъл, цена и леталност, могат да бъдат идентифицирани следните основни категории такива разходи:

- Основни системи въоръжение и техника (вкл. софтуерни продукти). Пряко свързани с развитието на необходимите способности и с експлоатационен ресурс от над 15 години (вероятно поне 20). Придобиването се управлява чрез инвестиционни проекти. В зависимост от мащаба (цената) на проекта са възможни 2-3 равнища на вземане на решение като проектите

се управляват централизирано или в рамките на програмите на видовете въоръжени сили.

- Поддържащи (Съпътстващи) отбранителни продукти – дълготрайни материални активи и софтуер пряко свързани с военни способности, но ограничени от своя експлоатационен срок до 10-15 години. Такива може да са свързани с индивидуално оборудване, вкл. комуникационни средства, средства за индивидуална балистична защита, някои категории ракетни системи. Такъв тип продукти може да са част от по-мощни инвестиционни проекти или да формират самостоятелен инвестиционен проект, ако мащабите са достатъчно значителни. На практика вероятно ще се налага част от тях да се придобиват чрез отделни поръчки. Този вариант е по-бърз, но крие рискове от понижена ефикасност на разходите и по-ниска прозрачност.
- Военни консумативи – ГСМ, боеприпаси, някои резервни части с характер на консумативи, дрехи и др. – такъв тип разходи, свързани с поддържането на отбранителните способности следва да се управляват от система за логистично осигуряване. Сключването на рамкови договори с доставчици с доказан капацитет трябва да осигури непрекъсваемост на процесите и своевременна доставка. Съображенията свързани с ефективност и ефикасност остават валидни, но като част от „голямата картина“. Не е допустимо на тактическо равнище (там където става действителното придобиване на способностите) да съществуват ограничения относно провеждането на пълноценна подготовка, експлоатацията и поддръжката на оборудването.
- Граждански продукти, консумативи и услуги свързани с отбраната – възможните подходи са два – централизация и децентрализация, като всеки има своето приложение. Там където е възможно, разбира се трябва да се предпочита сключването на централни

рамкови договори, но само при гаранция, че доставчикът има *достатъчно добре разгърната мрежа по територията на страната*. За да ограничи натоварването с чисто административни функции на военните формирования, само тези от продуктите, консумативите и услугите, които не могат да се договорят централно, следва да се прехвърлят на отделните военни формирования.

Със завършването на процеса на доставка на необходимите продукти и услуги, функцията на отбранителния мениджмънт на практика са изпълнени. Материалната основа за развитието на отбранителните способности и създадена, в рамките, приети на политическо равнище. Съгласно представения модел на Бартлет, следва осигуряването на обратна връзка която да даде ясна представа за действителното равнище на развитие на отбранителните способности. На етапа „Развитие на отбранителните способности“ не могат да бъдат преодолените решения, вече взети на етапите „Политическо насочване“ или „Планиране на отбраната“. Все пак, фокусът в целия процес остава непроменен – създаване на необходимите материални условия, така че действителните носители на отбранителните способности – военните формирования, да могат да съсредоточат усилията си в основната си дейност в мирно време – подготовката за военен конфликт.

# Част втора РАЗВИТИЕ НА ОТБРАНИТЕЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА МАЛКАТА ДЪРЖАВА

- Среда за сигурност
- Отбранителна политика на Република България 2021-2032 г. – Насоки и ограничения <sup>1</sup>
- Управленски подходи

---

<sup>1</sup> За детайлно разглеждане на потребностите, възможните варианти на амбиции на България в отбранителната политика и съответните сили и способности вж. Тагарев Т., Рачев В., *Отбранителна политика и развитие на Въоръжените сили на Република България 2018*. Военно издателство, 2008.



## **Глава IV**

### **Среда за сигурност**

Характерът на България като „малка държава“ поставя пред нас редица допълнителни ограничения във връзка с нашата отбранителна политика:

- Възможностите ни да формираме средата за сигурност са силно ограничени. В най-добрия случай бихме имали известна възможност за влияние върху най-близкото ни обкръжение.  
Това ни поставя в положение, при което ние най-често реагираме, вместо да въздействаме. Успехът на реакцията ни зависи в много голяма степен от способността ни да прогнозираме развитието на средата за сигурност.
- Вариантите за действие са ограничени и направлявани от политиката на водещите ни съюзници.  
Ние сме зависими от решения, на които не можем да въздействаме и в най-добрия случай можем да влияем. Това налага вплитане на нашите национални интереси с тези на водещите ни съюзници. При това интересите на ключови съюзници също могат да си противоречат.
- Нашият индустриален и технологичен капацитет е ограничен. Ние следваме, а не водим развитието на технологиите. Това води до:
  - Технологично изоставане и зависимост от водещите държави;
  - Необходимост от намиране на начини за интегриране на собствената ни технологична и индустриална база с тази на водещите държави с цел максимално бързо усвояване на новите технологии;
  - Ограничените ни финансови, човешки и индустриално-технологични възможности почти из-

ключват възможността да имаме конвенционално превъзходство над бъдещи противници. Този дисбаланс може да бъде преодолян чрез помощ от водещи съюзници и намиране на варианти за асиметрично превъзходство.

България е гранична, следователно преходна (транзитна) държава. От XIX в. насам могат да бъдат ясно идентифицирани четири основни проекта, които доминират политиката и за сигурност – евразийският, блискоизточният, австро-унгарският (европейски) и германският (англосаксонски). В модифициран вариант те ще останат валидни и в хоризонт 2035 г.



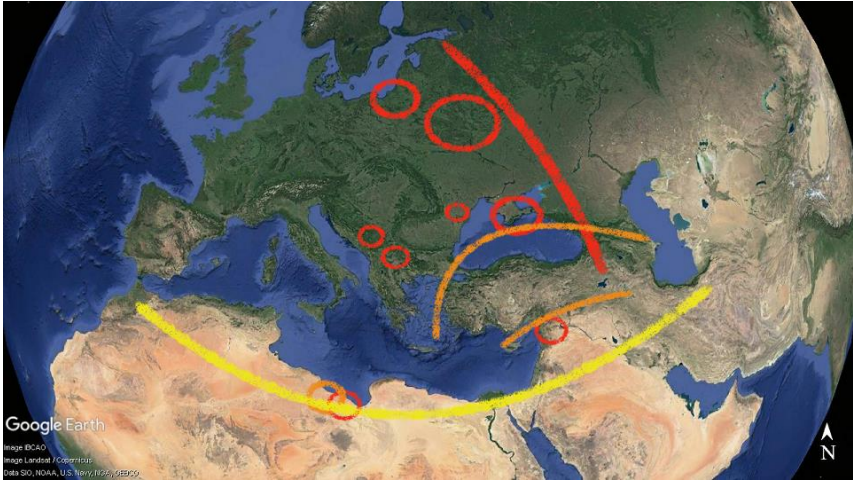
**Фигура 25. Обхват на интересите за сигурност. Радиуси от 500, 1000 и 2000 км от географския център.**

В своя анализ се основавам на концепцията за „зони на националните интереси“, изложена в Методология и сценарии за отбранително планиране.<sup>1</sup> В приложеният от мен модифициран вариант, са използвани съответно радиуси от 500, 1000 и 2000 км от географския център на България.

<sup>1</sup> Рачев В., с колектив, Методология и сценарии за отбранително планиране, стр. 173-174.



Разбира се, тази концепция не трябва да се приема като абсолютен, а по-скоро като *минимални необходими равнища на интерес*, при които радиусът от 500 км е от критична важност. В условията на глобализиран свят събитията в ключов съюзник като САЩ, в Азиатско-тихоокеанския регион, в Индия или Субсахарна Африка могат да имат последствия за нашата национална сигурност.



**Фигура 26. Основни дъги на нестабилност/ сблъсък и потенциални конфликтни зони.**

*Евразийският проект* достига на два пъти своята кулминация – в навечерието на Първата световна война и между 1944 и 1990 г. Въпреки, че панславизмът става популярен в новоосвободена България, той успява да стане доминиращ за относително кратък период от време преди и по време на Първата балканска война (1912-1913 г.). Въпреки това той насочен предимно срещу Османската империя, а в България не успява да стане водещ с основната си анти-германска (анти-западна) насоченост. Между 1914 г. и 1944 г. България е интегрална част от европейската политика, а евразийският проект, носен последователно от Руската империя и СССР е открито (през Първата световна война и в началото на септември 1944 г.) или прикрито (чрез акциите на

Коминтерна и диверсионните действия през 1941-1944 г.) враждебен.

Периодът 1944-1990 г. обхваща една трета от историята на Третата българска държава и оставя сериозен отпечатък върху нейното развитие. Съчетанието на интересите на глобалната сила СССР с революционната тоталитарна идеология, водят до уникално за българската история целенасочено индоктриниране на евразийския модел. За тези над 40 години България отново е граница, но този път осигуряваща фланга на евентуалният голям конфликт в центъра на Европа.

*Въпреки икономическия и идеологически разпад на източния блок и СССР, политиката на Русия, особено след втората половина на 90-те години на XX век ясно показва, че евразийският проект ще оказва сериозно влияние на средата за сигурност.*

На пръв поглед той не е източник на пряка военна заплаха за България. Но това е доста повърхностно разбиране. Това се дължи на няколко причини.

На първо място, България не е неутрална страна в голямото противопоставяне – тя е член на НАТО и ЕС. Всеки сценарий на директна военна конфронтация между Русия и страна-член на НАТО я превръща в потенциален участник. Разбира се, тъй като остава в страни от потенциалната арена на директно военно противопоставяне – Източна и Централна Европа, от България не се очаква да бъде сред водещите държави. Но в същото време е илюзия, че България би могла да остане незасегната от подобен голям конфликт (дори без да навлизаме в хипотезата за използване на ядрено оръжие). На 400 км от българското крайбрежие се намира една от най-милитаризирани зони в Европа – полуостров Крим (може да бъде сравнен само с т.нар. „Калининградски анклав“ – Кьонигсберг, Източна Прусия). В хипотезата за конфликт, който включва северозападната акватория на Черно море, при наличието на съюзни съоръжения и въоръжени сили на наша територия, България ще е участваща страна.

Без да обсъждаме моралните аспекти на подобно поведение, търсенето на отговор във формално изпълнение на съюзническите задължения, символично участия или възпрепятстване на регионални инициативи на съюзниците е неразумен курс на поведение. Такова поведение не би могло да предотврати конфликт извън нашия контрол, би ни създало неоправдана илюзия за сигурност чрез оставане встрани, докато в същото време директно би подкопало националната ни сигурност заради загубата на доверие на съюзниците и пренебрегване на собствената ни подготовка.

Приемането на фактите би ни помогнало да си дадем сметка, че противопоставянето и евентуалният конфликт не зависят от нашите решения, а националната ни политика на отстъпки не би ни оставила встрани от него. Вместо това трябва да си дадем сметка за ситуацията и да предприемем адекватни действия както в контекста на съюзната отбрана и взаимодействието ни със съюзниците, така и за развитие на собствения ни потенциал. Последното се налага, тъй като голямото противопоставяне в Източна Европа не се изчерпва само със заплахата от открит военен конфликт. Напротив – далеч по-вероятни са други (хибридни) проявления.

Хибридният проявление на противопоставянето между Евразийския и западните проекти е в пряка връзка с развитието на Близкоизточния проект и изисква неговото представяне.

*Близкоизточният проект* се основава на исторически традиции и съвременни тенденции. Той също така би могъл да бъде наречен „Османски“,<sup>2</sup> тъй като понятието „Близък изток“ първоначално описва европейските владения на Османската империя, за разлика от Средния изток, който в съвременния български се нарича „Близък“. Причината за избор на „Близкоизточен“ вместо „Османски“ е главно във факта, че съвременната Турска държава е преди всичко национална, а не многонационална теократична държава. Ос-

---

<sup>2</sup> Или „Неоосмански“ по Дарко Танаскович – „Нео-османизъм: Турция се връща на Балканите“, 2010.

вен това трябва да се отчете факта, че Република Турция няма монопол върху политическия ислям в Близкия изток. Също така, понятието „Близък изток“ трябва да се разглежда във връзка със северноафриканските държави. Въпреки, че тясната връзка на България с тези територии е прекъсната след 1879 г., събитията там са от значение за нас както поради потенциалните ни икономически интереси, така и поради прякото въздействие, което оказват върху водещи европейски държави – такива като Италия, Франция и Испания.

Далеч преди възникването на Евразийския проект, във време, когато западните проекти са все още в зародиш, България, която до този момент в известен смисъл има собствена зона на влияние, става част от Близкоизточното пространство – за най-дългия до сега непрекъсваем период от нейната история на Балканите.

Времето на „Източния въпрос“ бележи края на Османската империя, въпреки, че продължава близо един век. Възраждането, Освобождението, Съединението, Независимостта и Македоно-Одринското движение, намерили своята кулминация в Първата балканска война, която трябва да изгони османците от Европа, маркират българското участие в неговото разрешаване.

Разбира се, съдбата на българите не е неговият централен проблем. Евразийският и австро-унгарският проект (вторият е далеч по-стар и ограничен в своите цели, тъй като е лишен от месианство) са насочени към постепенно отстраняване на Османската империя от Европа и дори нейното разпадане. В същото време германският (англосаксонски) проект поне до първото десетилетие на XX век като цяло подкрепя империята, въпреки, че се олицетворява от две противостоящи си сили – Великобритания и Германия.

За около 50 години, след края на Първата световна и Гръцко-Турската война и създаването на Турската република, вниманието е насочено навътре, а външната политика е изключително предпазлива. Конструирването на турската нация и нейната политическа система, трансформирането на икономиката и структурата на обществото и като

цяло – създаването на модерна турска държава, доминират политическият процес.

След края на 80-те години и особено след началото на ХХI век, сме свидетели на сериозна промяна. Липсата на светския натиск и подкрепяните от него движения, съчетани с възхода на политическия ислям и непоследователната политика на западните сили постепенно променят картината в региона. Лишената от европейска перспектива Турция (ако такава действително е била възможна), поема по пътя на регионална сила със собствена сфера на влияние, която влиза в противоречие дори със САЩ и поставя под въпрос бъдещето на страната в НАТО. В целия „ислямски пояс“ се наблюдава спад на легитимността и някъде сваляне на авторитарните светски режими и възход на радикални ислямисти, която продължава тенденцията за дъга на нестабилност по периферията на Европа.

Така „Близкоизточният проект“ който всъщност се състои от няколко различни визии за отношенията между западните (християнски) държави и мюсюлманските държави от Средиземноморието, се проявява по няколко различни начина:

- Регионалният проект на Турция, който се основава на смесица между национални, религиозни<sup>3</sup> и real politik съображения;
- Радикалните ислямистки движения, които едновременно представляват директна заплаха за Европа, чрез терористичните мрежи и в същото време допринасят за общата нестабилност на европейската периферия;
- Относително стабилните авторитарни режими, които балансират между анти-западни (християнски)

---

<sup>3</sup> Според авторите на „Турция“, съвременната турска нация не се основава на толкова на етнически произход, колкото на религиозна принадлежност. Туранската или тюркската идентичност се наслаждава постепенно, подобно на модела характерен за европейските държави. Ванер С., *Турция*, 2008.

настроения сред гражданите си, натиск за по-голямо гражданско участие (не задължително демократичен), съпротива срещу намесата на западните държави във вътрешните им дела (особено по отношение на човешките права) и пряка военна и/или икономическа зависимост от западните държави. В този случай не може да става въпрос за устойчив модел или позитивен проект, а по-скоро до поддържането на достатъчно устойчив компромис.

Три допълнителни фактора определят значението на Близкия Изток и Северна Африка – икономически, демографски и климатичен.

Комбинацията между политическата нестабилност и насилие с разликите в икономическото равнище, прираста на население и климатичните промени водят до миграция към Европа в неконтролирани и неприемливи мащаби. Контролирането на този процес изисква създаването на „пояс на стабилност“ около Европа – в Близкия Изток и Африка. А това е трудно постижимо при изложените по-горе условия и ще представлява едно от основните предизвикателства на европейската политика за сигурност.

*Евразийският и Близкоизточният проект* имат своите пресечни точки на конфликт, сътрудничество и компромис. Балканите са другата им основна пресечна точка освен регионът на Кавказ. Доколкото между тези проекти може да се постигне консенсус, то той се основава на отстраняването на външни потенциално силни играчи. Това в най-голяма степен се отнася до ЕС и САЩ. Съответно, потенциалните последствия за България, освен въвличането в директни въоръжени конфликти са регионалните конфликти и отслабването на държавността.

*Регионални конфликти и нестабилност на Балканите* могат да бъдат директно следствие както от сблъсък, така и от съчетание на Евразийският и Близкоизточния проект. В това отношение с най-висока степен на ръст са етно-религиозните конфликти, съсредоточени предимно, но не само на територията на бивша Югославия. В това отноше-

ние Сърбия, Босна и Херцеговина и в известен смисъл Косово и Северна Македония са източник на особено внимание. Молдова и Приднестровието са на границите на непосредствената ни интереси, а освен това влизат в хипотезата на по-значителен сценарий – посоченото вече голямо противопоставяне в Източна Европа. Въпреки нарастването на напрежението между Турция и Гърция, сценарият за конфликт за момента не трябва да се приема за основен, но трябва да бъде поставен под наблюдение. Тази хипотеза на практика би довела до излизане на Турция от НАТО, което ще доведе до сериозна промяна на средата за сигурност и пренареждане на позициите в региона.

В регионален смисъл, основен район на потенциални заплахи е нестабилността на западните Балкани и по-специално политиката на Сърбия и свързаните с това въпроси за Босна и Херцеговина и Косово и Македония. В същото време съществуват редица пречки пред възприемането на Турция като лоялен съюзник в рамките на НАТО.

*Слабата държава и недържавните силови структури* са заплахата в контекста на посоченото вече противопоставяне или взаимодействие между Евразийския и Близкоизточния проект. Те са свързани главно с вътрешната стабилност<sup>4</sup> на институциите на Българската държава и възможността за действие на недържавни (вкл. терористични) силови структури. Както е в наш интерес да бъдем интегрална част от единното и стабилно политическо и икономическо пространство на Европа, а „сивата зона“ да е отдалечена от нашите граници, така и логиката на конкурентните политически проекти е да затвърждават сигурната си зона и да изместват „сивата“ по-далеч от своите граници. Така България е поставена под натиск отслабващ нейните институции (вкл. чрез корупция и организирана престъпност) и превръщащ я в част от ЕС, която не е съвсем „европейска“. Това положение има основание в османското и комунистическото минало, но би било неблагоприятно по редица причини.

---

<sup>4</sup> Пак там, стр. 173-174.

„Европа до Дунава“ е потвърждение на концепцията за „две скорости“, което в нашия случай означава „три скорости“. Хърватска и Унгария са част от католическа Европа – принадлежността им към ЕС е естествена (католическият проект ще бъде разгледан по-долу). Гърция, въпреки своята политика, която заобикаля и нарушава стандартите на ЕС и понякога балансира с Русия срещу Турция, ще остане крепост на ЕС и НАТО – поради огромното си морско геополитическо значение (подценявано в България) и не на последно място – поради представата, че е един от основните елементи на западната култура (заедно с Рим, Християнството и Просвещението). Румъния от своя страна изгражда идентичността си като интегрална част от Европа, а активните ѝ действия във военно-политическото сътрудничество утвърждават принадлежността и към Централна Европа, а не към Балканите. Дори Албания (която не става интегрална част от Османската империя), поради дългогодишните си връзки с Италия и готовността си да се интегрира в НАТО и ЕС в известен смисъл има по-сигурно присъствие от България.

В този смисъл опитът ни да водим „междинна политика“ няма потенциал да смекчи Евразийския и Близкоизточния проект, но действително може да ни включи в „сивата зона“. Което може да е предпоставка за директни заплахи за сигурността ни в следствие на отслабване на институциите и от там – възможност за поява на недържавни силови структури.<sup>5</sup>

*Австро-унгарският и Англо-саксонският проект* са алтернативните западни проекти за Югоизточна Европа. Читателят вероятно ще бъде озадачен от използването на тези понятия. Архаичното им звучене е търсен ефект, заради разбирането на автора, че всеки проблем трябва да се разглежда в своя исторически континуитет. Политическо пространство на „Запада“ – Северна Америка, Западна и част от Централна Европа се обединява едва по времето на Студената война и дори тогава между основните участници се

---

<sup>5</sup> Пак там, стр. 173-174.



появяват остри кризи. Дълбокото разбиране, че без трансатлантическата връзка и обединението на Европа всички участници ще са в далеч по-неизгодна позиция, не променя факта, че постигането на единство на интересите им не се подразбира.

*Австро-унгарският проект* е избран като понятие, тъй като се проявява по този начин за пръв път в българската история. Това се случва дори преди времето на дуалистичната монархия, когато на картата съществува единствено Хабсбургската империя. Той е имперски в предмодерния смисъл на понятието и по този начин – многонационален и християнски в своята основа. Има корените си в Свещената римска империя и обединенията на християнските земи и е естествено насочен срещу Османската империя, въпреки кратковременното съюзничество по време на Първата световна война. Въпреки, че панславизмът иска да го унищожи и въпреки че съдържа католицизма в основата си, този проект като цяло е религиозно и етнически толерантен.

По отношение на България, той е изиграл благоприятна роля, тъй като спира устрема на Османската империя и постепенно я връща назад. Но на по-късен етап се сблъска с настъплението на Русия и панславизма, което обуславя сложните отношения в края на XIX и началото на XX в. Воден от стремежа си да запази многонационалната си империя и да разширява влиянието си към Константинопол, този проект влиза в разрез с политиката на България, когато тя е продължение на руската и намира съзвучие когато е антиосманска и на по-късен етап – когато е антисръбска.

В съвременните условия, наследник на този проект условно може да се нарече „Европейски“, въпреки че не трябва да се асоциира с обща политика на ЕС, а преди всичко с политиката на държавите от Централна и Западна Европа, съсредоточени около Френско-Германския съюз.

Неговите основни характеристики са:

- Европейска идентичност, направлявана от консенсус между водещи западно-европейски държави;

- Федерализация на Европейския съюз, на основа на приноса на държавите-членки;
- Скептицизъм относно използването на военна сила, особено в противовес на Русия и приемането на известна руска „сфера на влияние“;
- Нарастващо недоверие спрямо Турция;
- Търсенето на автономност спрямо САЩ;
- Основна сфера на военни операции в Африка и донякъде – в Близкия изток, но без високорискови инициативи;
- Водеща роля на Франция във военно отношение и силна предпазливост от страна на Германия, с постепенна промяна към ангажираност.

*Англо-саксонският проект* постепенно се оформя във втората половина на XIX век, като реакция срещу руското проникване на юг и осигуряване на връзка между континентална Европа и Средния Изток. Избраното от автора наименование не трябва да заблуждава, че това е единен курс на поведение. Всъщност във времето тази политика има последователно своите основни протагонисти в лицето на три основни държави – Британската империя, Германската империя (вкл. Третия райх) и САЩ, които в двете световни войни са противници.

Трите основни характеристики на тази политика са:

- Балканите и Мала Азия са периферен регион, където не е оправдано заделянето на значителни военни ресурси. Вместо това се предпочита разчитане на съюзници, ограничена военна намеса и/или поддържане на отделни военни бази;
- Основните предизвикателства пред сигурността е руското настъпление към Проливите и Близкия изток и регионалните конфликти генерирани от балканските държави и неструктурирания Среден изток;

- Водещи са икономическите интереси свързани с икономическото проникване и добива на природни ресурси в Средния Изток;
- Поради липса на друга значителна сила в региона, Османската империя (по-късно Турция) трябва едновременно да се поддържа и реформира в посока правеща я по-сговорчив партньор на западните сили.

Първоначалната водеща сила в тази политика е Британската империя, докато Германия избягва намеса балансирайки между интересите на двата си основни съюзника – Русия и Австро-Унгария. В началото на ХХ век това се променя, след като Германия, в желанието си да има своя собствена имперска политика („Световна политика“ – *Weltpolitik*), започва да подкрепя Османската империя както като противотежест срещу все по-настойчивото желание на Русия да се настани в Югоизточна Европа, така и поради желанието си за икономическо проникване в Средния Изток (по-късно олицетворено от проекта за „Багдадска железница“ до Истанбул и от там – към Централна Европа). Тази германска политика като цяло остава неизменна до края на Втората световна война. Водещият мотив на Германия е да има сигурен фланг и тил, който да позволява гарантира икономическите и интереси и да позволява съсредоточаване на основните и усилия по решаващите фронтове – на запад и изток. Това е една от основните причини за редицата отстъпки, които Германия прави с цел да привлече България на своя страна по време на световните войни.

Британското отстъпление от региона се дължи на сменените приоритети произтичащи от съюзничеството с Русия и СССР. Следвайки политиката си на баланс на силите, Обединеното кралство прехвърля подкрепата си към Гърция и СХСК (Югославия) и разширява директното си военно присъствие в източното Средиземноморие и Средния Изток. Трите случая на директна военна намеса (Дарданелската операция, Солунският фронт и експедицията в Гърция) са продиктувани или от желание за помощ за Русия и/или от стремеж за застрашаване на германския фланг и в същото

време – защита на британските позиции в източното Средиземноморие).

След края на Втората световна война, Германия се оттегля до икономическата сфера (вкл. военно-промишлената), като установява значително присъствие в Гърция и Турция. В политическо отношение тя се присъединява към Австро-Унгарския (Европейския) проект. Водещата роля се поема от САЩ, които гарантират сигурността на Турция, вкл. с директно разполагане на сили и ѝ оказват подкрепа, която в крайна сметка позволява модернизацията на турската икономика.

На практика, след 1913 г., този проект е благоприятен за България, тъй като се стреми да гарантира стабилност на Балканите (в тази роля България има своето важно значение) и да придържа Турция в западната сфера на влияние. Но след началото на XXI век той започна да се пропусква в следствие на все по-очертаващото се противоречие между Турция, от една страна и САЩ и ЕС от друга. Все пак, той ще има своето значение и в бъдеще. От гледна точка на България, изолирана Турция, която е в напрегнати отношения с Европа е потенциален източник на заплаха. В същото време, докато САЩ и някои от европейските държави поддържат открит пътя за сътрудничество с Турция, равнището на напрежение може да се поддържа на приемливи равнища. Разбира се, за сметка на това, тази политика е по-склонна директно да се противопоставя на руските действия, особено в Източна Европа.

Въпреки съществуващите противоречия, ако Турция продължи своята политика на несъгласувани със западните сили действия и при запазване на активността на Русия е възможно да станем свидетели на все по-голямо сливане на Австро-Унгарския и Англо-саксонския проект, което в крайна сметка доведе до наистина единна западна (евроатлантическа) политика.

*Допълнителни фактори, които ще формират средата за сигурност са:*

*Кохерентността на ЕС и Транс-атлантическата връзка* – тъй като се основава на общественото мнение и субективни фактори, развитието му е трудно за прогнозиране;

*Вътрешната стабилност на Русия и Турция* – тъй като са пряко свързани с личността на своите водачи, авторитарните режими са уязвими от въпроса за унаследяване на властта. В това отношение, демократичните тенденции в Турция и Русия, макар да се радват на симпатията на западните държави са източник и на несигурност. Но независимо дали идва „отгоре“ и отдолу – в следствие на демократични процеси, промяната на режимите в тези страни е източник на рискове.

*Демографски процеси и климатични изменения* – в дългосрочен план тези фактори са от сериозно значение, но в краткосрочен комбинацията между тях може да бъде критична. Въпреки, че ефектът на климатичните промени вече се усещат в Европа и независимо дали те реално могат да бъдат контролирани, нашият континент не е най-големият потенциален потърпевш, тъй като се намира в умерения климатичен пояс. Миграционните процеси също са факт, който поставя под напрежение както социалните системи, така и сигурността на Европа. Но все още са относително контролируеми размери. Но сериозни засушавания и/или по-свирепи океански бури могат да доведат до ускоряване на миграционните потоци от сравнително бедните региони. Такива принудителни мигранти, смятащи живота си застрашен, едва ли биха били с осъзната готовност да приемат европейските правила и културни стандарти. А в същото време насилственото им връщане в условията на хуманитарна катастрофа едва ли ще бъде прието за приемливо.

*Технологично развитие* – традиционно това е сфера на превъзходство на западните държави, на след началото на XXI век тенденцията постепенно се обръща. Това не означава, че Западът губи технологичното си превъзходство, а че широкото разпространение на открити, граждански технологии дава възможност на други играчи да ги използват във военната сфера или да използват уязвимостта на „меките“ цели. От една страна, в сферата, която е по-близка до

традиционното военно разбиране, държави и недържавни фактори могат да се възползват от широкодостъпни и относително евтини граждански технологии (COTS), такива като комуникационно-информационни системи, дроневи или GPS. В същото време, изключителното развитие на кибер-пространството отваря цяла област (domain) на бойни действия. Тя е източник на нови заплахи във военната сфера и подчертава нейната зависимост и уязвимост на C4ISR системите. Но в същото време, още по-уязвими са гражданските системи на западните държави, които са развили критична зависимост, без в същото време да могат да гарантират адекватни равнища на защита.

## **Глава V**

# **Отбранителна политика 2021-2032 – Насоки и рамки**

Тъй като отбранителната политика не е отделен документ, а програма за действие, т.е. курс на поведение, тя не се изчерпва до политическите указания. Решението (но не и изпълнението) може да се смята за завършено след като има политическа санкция (официално одобрение) за резултатите от всеки елемент на мениджмънта на отбраната – планиране на отбраната, управление на ресурсите и отбранителна аквизиция.

На този етап могат да бъдат обобщени основните насоки и рамки на отбранителната политика, като се спазват принципите на адекватност, гъвкавост и реалистичност.

**Адекватност на средата за сигурност** е изискване, чието основно предизвикателство е не изброяването на възможните рискове, а вземането на решение за нашите действия. Анализът на средата е първата стъпка, но възможността ни да се подготвим за всички възможни развития е силно ограничена, особено като се има предвид характера ни на малка държава.

*Основните изисквания към отбраната се дефинират от нашия подход на отговор на предизвикателствата на средата за сигурност.*

Подход, който трябва да позволи изграждането на отбранителен капацитет *без наличието на консенсус за ясна и непосредствена конвенционална заплаха*. В същото време трябва да бъдат формулирани ясни отправни точки, тъй като отбраната не може да планира „по принцип“.

Подход, който трябва да е *съобразен с тенденциите в развитието на българското общество и икономика*. Това изискване е пряко свързано и с реалистичността. Планирането на отбраната трябва да се основава на достоверен со-

циално-икономически, демографски и дори културологичен анализ на съвременното българско общество.

Подход, който се *реализира в съюзен контекст* и предполага, че най-честият начин за действие на българските въоръжени сили ще бъде заедно с тези на съюзните държави. По този начин оперативната съвместимост е изискване, което се разпростира върху всички редовни формирания от въоръжените сили, а не само върху тези от тях декларирани по цели на способностите.

Подход, който се основава на *съвременната западна военна мисъл и българския опит от началото на XX век, цени човешкия живот и се стреми да постигне интелектуално и технологично превъзходство над потенциалните противници*. Националните специфики винаги съществуват, но развитието на българското общество се извършва в рамките на общите европейски тенденции. В това отношение няма причина въоръжените сили да остават встрани от тези процеси. В същото време, българският опит от Балканските, Първата световна и Втората световна война демонстрира стремеж за творческо прилагане на най-новите достижения на западната военна мисъл. Ценността на ограничения човешкия ресурс не дава друга възможност.

*Мисиите на въоръжените сили* няма причина да бъдат предефинирани, тъй като са общи за преобладаващата част от армиите по света.<sup>1</sup> В същото време е необходимо внимателно да бъде определен техният обхват и контекст.

### **Отбрана**

Тази мисия може да се определи като основна, тъй като същността на въоръжените сили е подготовката за и участието, при необходимост, във въоръжен конфликт. Това не трябва да води до подценяване на останалите мисии, тъй като участието в експедиционни операции трябва да бъде източник на ценен опит, а оказването на помощ на другите държавни институции, местните органи на власт и граждан-

---

<sup>1</sup> Tagarev T., Tsvetkov G., Comparative Defence Data Analysis, *IT4Sec Reports* 90, 2011.



даните повишава равнището на взаимодействие и доверие, и освен това се налага относително най-често.

От изключително значение е наличието на ясно разбиране в какъв контекст може да се реализира тази мисия, т.е. какви са параметрите на възможните бъдещи операции.

- *Регионална криза на Западните Балкани* – според автора този контекст, по всяка вероятност в комбинация с някои от следващите, трябва да бъде приет за основа при определянето на способностите на българските въоръжените сили за провеждане на конвенционални бойни действия. В разглеждания хоризонт, нестабилността на Западните Балкани е най-вероятният източник на заплахата, който не би действал със сигурност механизмите на съюзната отбрана. Липсата на окончателно решение за Косово, сръбският иредентизъм в Босна и Херцеговина и руско-сръбското военно сътрудничество поставят въпроса за бъдещите намерения на Сърбия. Последната е обградена от страни-членки на НАТО, но вероятно се допуска, че в момента на слабост на пакта (или при ангажиране с по-сериозна заплахата) и при бездействие на държавите от региона е възможно въоръжено решение на съществуващи противоречия. При положение, че дори поставена в изолация Сърбия не демонстрира достатъчна решителност да се откаже от претенциите си, след като е засилена във военно отношение, тя винаги остава потенциална заплахата за мира и стабилността. Това не означава, че би се решила на преки военни действия срещу България. Напротив – в условията на регионална криза България трябва да е активната страна за гарантиране на мира и стабилността на Балканите.

- *Криза в Междуморието* – според автора развитието на въоръжена криза в Intermariuma-a – територията между Балтийско и Черно море, е най-вероятният контекст за реализиране на хипотезата за съюзна отбрана в рамките на НАТО. В това отношение е необходимо да се направят няколко важни уточнения:

- Авторът не смята за реалистично избухването на пълномащабен конвенционален конфликт между

НАТО и Русия, който да прерасне в ядрен. Хипотезата за ядрен конфликт не трябва се изключва изцяло, тъй като и двете страни продължават да инвестират в своите стратегически въоръжения. Доколкото страната въобще може да се подготви за подобна ситуация, то едва ли е реалистично да се очакват значителни държавни и частни инвестиции при относително ниската вероятност;

- Окупацията на Крим и част от Източна Украйна през 2014 г. демонстрираха тактиката на действие под прага на реакция<sup>2</sup> или в „сивата зона“. Дръзкото, ограничено по своите мащаби въоръжено действие (не задължително „военно“ в тесния смисъл на понятието, тъй като може да включва немаркирани сили), на което не се противодейства веднага, създава ново *status quo* – фактическо положение. Действия в кибер-пространството и информационното пространство забавят реакцията или създават информационен шум, вкл. чрез създаване на отвличащи вниманието кризи. Продължаващата информационна кампания разколебава обществената подкрепа за ответна реакция. Дали да се рискува открит конфликт със собствени жертви или да се приеме компромис за сметка на малък съюзник? В един момент се достига до ситуация, в която активната страна заема изгодна позиция и спокойно може да очаква противодействието на противника.<sup>3</sup> В зависимост от успеха на информационната кампания, може да изглежда, че активната страна е жертва.

Макар да е ограничена в мащаба, времето и пространството, тази тактика търси стратегически ефект. От една страна тя е насочена към ключови

---

<sup>2</sup> Известно също под популярната форма на *salami tactics* или *salami slicing* – „парче по парче“.

<sup>3</sup> Характерно за действията през XIX в., например Наполеон или Лий, които маневрират агресивно, за да имат предимството да се отбраняват на подготвени позиции на тактическо равнище.

обекти (райони). Но по-важното е, че главната и цел е подкопането на основата на съюзната отбрана – готовността на пакта да отбранява всяка отделна държава-съюзник.

Между Балтийско и Черно море съществуват няколко такива ключови обекта (района) – на територията на балтийските държави, коридорът при Сувалки, съществуващите и бъдещи платформи за добив на нефт и газ в Черно море. Отделни характерни случаи са възможни кризи в Беларус и Молдова.

- Именно поради посочената по-горе причина се достига до адаптираното предно присъствие на НАТО и редица двустранни и многостранни военни спогодби в региона. Техните основни цели са: демонстрация на ангажиране, способности за незабавна реакция, съдържане (възпиране), повишаване на оперативната съвместимост и култура на взаимодействие.

*Демонстрацията на ангажиране* има преди всичко политически смисъл. Наличието на въоръжени сили на съюзниците в потенциално конфликтните участъци е допълнителна гаранция за съюзническата солидарност. Нападението срещу въоръжените сили на една страна, с малки изключения, се приема за *casus belli*.<sup>4</sup> В същото време, реалния начин за реализиране на съюзната отбрана се състои по-скоро в чл. 3 и чл. 4, а не толкова в най-често цитирания чл. 5 от Вашингтонския договор – т.е. не в реакцията на въоръжено нападение, а в предварителното разполагане на съюзни сили.

*Способността за незабавна реакция* се състои в наличието на съюзни сили с много висока степен на готовност (VJTF на НАТО е пример, който не изчерпва двустранните и регионални спогодби), които за периода на своето дежурство могат да бъдат задействани веднага, в рамките на съществуващите ROE и

---

<sup>4</sup> Това е заложено и във Вашингтонския договор за учредяване на НАТО – чл. 6.

SOP и по този начин да се минимизира разколебаващия ефект на информационните операции на противника.

*Сдържането (Възпирането)*<sup>5</sup> е прилагането на демонстрация на сила с цел отказване на противника от предприемане на активни действия. В това отношение е необходимо внимателно дозиране на провежданите военни учения, за да не се достигне до ситуация, в която отсрещната страна ги приема като непосредствена подготовка (прикритие) за война. В по-широк мащаб, започването на мобилизация е сигнал за започване на война.<sup>6</sup> В по-малък мащаб, особено в началния етап на Втората световна война и след това, с последната явна демонстрация през 2008 г.,<sup>7</sup> мащабните военни маневри могат да бъдат директна подготовка за война. Така повишената интензивност на маневрите на НАТО в Източна Европа едновременно поддържат достатъчна степен на готовност на съюзните сили, демонстрират готовност за реакция и служат за планиране на необходимите способности на принципа „Какво следва, ако се случи?!“ – с други думи, маневрите служат за проиграване на сценарии, които без да се случват в действителност служат за подготовка на наличните и развитие на бъдещите необходими способности на въоръжените сили.

В този контекст всяко учение описва сценарий „близък до война“, който служи за определяне и развитие

---

<sup>5</sup> Deterrence/ Containment. За концепцията за възпиране и прилагането ѝ в конвенционален контекст вж. Tagarev T., "Theory and Current Practice of Deterrence in International Security," *Connections: The Quarterly Journal* 18, no. 1 (2019): 5-10, и цитираните там източници.

<sup>6</sup> Психологията на вземане на решение я много ясно описана от Кларк К., *Лунатици. Как Европа прекрачи прага на Първата световна война*, 2015.

<sup>7</sup> Грузия.

на собствените способности и в същото време показва на отсрещната страна, че дръжките и действия могат да получат адекватен и своевременен отговор.

*Повишаването на оперативната съвместимост и културата на сътрудничество*

Не на последно място, този контекст може значително да повиши оперативната съвместимост и разбирането за практическото значение на съюзната отбрана. Въпросът ще бъде разгледан допълнително по-долу, но като гранична малка държава, България трябва да използва всяка възможност за привличане на съюзнически ресурс за гарантиране на националната си отбрана. Както в този контекст, така и в останалите.

- С всички условности на това уточнение, директното българско участие в този контекст най-вероятно ще бъде ограничено до силите на ВВС (вкл. ПВО при наличност на модерно такова), ВМС (вкл. брегови ракетни системи), като разбира се трябва да се имат предвид и евентуалните съюзни сили и инсталации на територията на България и Румъния. Що се отнася до сухопътния компонент, неговото участие е малко вероятно в големи мащаби. Независимо, че националната амбиция е за участие в колективната отбрана със средна/тежка пехотна (механизирана) бригада, на практика е далеч по-вероятно то да се ограничи до батальонна бойна група.
- В същото време е много вероятно криза в Междуморието да бъде комбинирана с военно-политическа криза в Западните Балкани, докато страната ни става обект и на допълнителни хибридни действия в кибер и информационното пространство, които да ангажират главното българско внимание.
  - *Асиметричен противник (хибридна война)* – този контекст на мисията „Отбрана“ е специфичен, тъй като се реализира на границата с мисия „Принос към националната сигурност в мирно време“ и с възможна операция по проти-

водействие на тероризма. Това е контекст, при който може да се получи съчетание между незаконни въоръжени групи и политическа цел преследвана от друг държавен субект, със съответните придружаващи действия в кибер- и информационното пространство. Съгласно теорията за асиметричните действия, използването на относително ограничено количество насилие, може да доведе до постигането на стратегически резултати. Разположението на този контекст в „сивата зона“ може е едно от най-големите предизвикателства, свързани с липса на решителност от собствената ни страна, твърде дълго време за реакция и/или използването на непропорционална сила за отговор – твърде малка или твърде голяма. В тази връзка може да се окаже трудно привличането на действителна съюзна помощ.

- *Конвенционална война* – макар да е традиционната роля на въоръжените сили, конвенционалната война срещу друга държава, извън посочените контексти на криза на Западните Балкани и криза в Междуморието е малко вероятен. Реално, той би могъл да се реализира при значителна промяна на средата за сигурност, свързана най-вече с развитието на политиката на Република Турция. Тъй като такова противопоставяне с конвенционални средства би изисквало отделянето на непропорционално висок за вероятността ресурс, на този етап могат да бъдат създадени условия за по-гъвкава реакция, ако се появят индикатори за толкова значителна промяна в средата за сигурност.

### ***Подкрепа на международния мир и стабилност***

Макар в началото на 90-те години да се асоциира с мироопазващи операции под егидата на ООН, тази мисия бързо еволюира в посока на управление на кризи от НАТО, ЕС или коалиция на желаещите.

Характерния за края на 90-те години и началото на XXI век оптимизъм на западните сили относно възможността им да формират средата за сигурност, вкл. чрез *nation building*, премина в далеч по-ограничен подход през второто десетилетие на века. Тази тенденция не намалява значимост-

та на мисията или изискванията към силите участващи в нейното изпълнение. Както НАТО, така и ЕС ще продължат да бъдат ангажирани в операции по управление на кризи и конфликти по периферията на европейския континент. В известен смисъл, може да става въпрос дори за по-тежки операции, ако тенденциите за отслабване на държавността, забавено икономическо развитие, демографски ръст и климатични промени се запазят или увеличат.

На национално равнище е важно да се дефинира разбирането за смисъла на тези операции. От това зависи както нашата собствена убеденост, така и обществената подкрепа и не на последно място – способността ни да изпълняваме националните си цели.

На първо място – посочените тенденции в развитието на средата за сигурност нямат национални решения, особено за малките държави. Наивно е да се смята, че чрез отделни отстъпки малката държава може да бъде заобиколена или пощадена, както показва и българският опит през XX век.

На второ място – подобно на колективната отбрана и експедиционните операции демонстрират солидарност. Разбира се, тук е по-трудно намирането на консенсус, но принципът е същият. Ако една държава смята определен риск за дотолкова съществен, че да рискува човешки животи и материални средства във военна операция, то съюзниците ѝ не могат просто да я игнорират. Защото могат да изпаднат в същата ситуация в друго време. Това е същността на съюзната политика за сигурност.

И накрая – експедиционните операции са важен катализатор на процеса за развитие на отбранителните способности. Разбира се, те са свързани с определено равнище на риск, но това важи за всички дейности на въоръжените сили. От гледна точка на държава като България, която не носи основната отговорност за началото, края или успеха на съюзните експедиционни операции, перспективата е различна от тази на водещите участници. За нас тези операции са възможност при ограничено равнище на участие, при това с формирането на специфични бойни групи според характера на операцията, да трупаме боен опит, който след

това директно да бъде внедряван в практиката. Това се отнася както до конвенционални операции, така и особено до тези свързани с противодействието на асиметричен противник. Разбира се, способностите, които се предоставят за такива мисии следва да са такива, определени като приоритетни и за националната ни отбрана, а не изградени специално за задачите в експедиционните операции.

Спорно е доколко резултатите от мисиите в Камбоджа, Ирак и Афганистан са в достатъчна степен анализирани, разпространени и по този начин – повлияли на развитието на българските въоръжени сили.

### **Принос към националната сигурност в мирно време**

Тази мисия не е водеща при определяне на необходимите способности на въоръжените сили. В същото време тя е особено важна в три направления.

На първо място, логиката на хибридните конфликти предполага ограничено използване на сила и атакуване на по-уязвимите „меки цели“.

На второ място, тя има ключово значение при създаването на единна система за защита на националната сигурност. Честото взаимодействие, във връзка с противодействие на тероризма, защита на населението, противодействие на операции в кибер- и информационното пространство ще създадат култура на взаимодействие, която да доведе до приложение на практика на решенията на стратегическо равнище.

И накрая – това е мисията на въоръжените сили, чието изпълнение се налага най-често във връзка с изпълнението на разнообразни задачи свързани преди всичко със защита на населението и реакция при кризи. В това отношение въоръжените сили могат да служат като катализатор за развитие на цялостна национална система за управление при кризи, тъй като към момента такава на практика липсва и се замества от *ad hoc* решения.

**Гъвкавост** е изискване, което произтича от ограничената пред процесите на прогнозиране и планиране. Допъл-



нителен фактор са ресурсните ограничения, които налагат приемането на определено равнище на планов риск.

Описаните контексти за изпълнение на мисиите на въоръжените сили предполагат наличието на значителен отбранителен капацитет. Дори в известна степен той може да бъде изграден при по-високо равнище на финансиране, това няма да промени мащаба на българските въоръжени сили. В следващата част ще бъдат посочени по-конкретни финансови разчети, но още на този етап трябва да е ясно, че дори 10 или 15 милиардна програма за превъоръжаване няма да доведе до по-големи въоръжени сили, а само до преодоляване на сериозното технологично изоставане. Дори от демографска гледна точка, поддържането на повече личен състав в редовните военни формирования е малко вероятно. Напротив, в тяхното структуриране и дислокация по националната територия са необходими изменения, които да отчитат демографските реалности.

Начините за понижаване на равнището на риск, вкл. при изменение на средата за сигурност, според автора са основно два:

- *Съюзна подкрепа*

Съюзната подкрепа се осъществява преди всичко чрез предварително военно разполагане в рамките на многонационални военни формирования. Те могат да са както постоянни, така и под формата на ротации за провеждане на съвместна военна подготовка.

Въпреки, че България е член на НАТО от 2004 г. насам, продължава да съществува недостатъчно разбиране относно практическият механизъм за реализиране на съюзната отбрана. Това не е толкова реагиращ на военното нападение модел, колкото предварително разполагане на сили на територията на застрашената държава. Разбира се, съществуват и няколко допълнителни аспекта на това предварително разполагане:

- Укрепване на доверието и обогатяване на опита, чрез действия в многонационална среда. НАТО и ЕС са съюзи на национални държави, поради което вза-

имодействието и съвместимостта не трябва да се приемат за даденост, а е необходимо непрекъснатото им затвърждаване. Непрекъснатото присъствие (постоянно или за целите на съвместната подготовка) на съюзни сили ще доведе до повишаване на съвместимостта (дори в културен смисъл) и постепенното приучаване на всички редовни формирования да оперират в многонационална среда. Това има и преки ефекти върху боеспособността, не само заради повишеното равнище на подготовка, но и заради възможността за оценка чрез сравнение и анализ на чуждестранния опит.

- Политическата подкрепа и ангажиране на съюзниците с националната ни сигурност е търсен ефект. При това, тъй като българската страна трябва да е активната в процеса, е особено важно идентифицирането на желаните от нас съюзници и ангажирането им в дейности на българска територия. От особен интерес са големи държави като САЩ, Германия или Франция (Италия също не трябва да се подценява като страна от региона). В същото време, многонационалните формирования и съвместната подготовка с регионални съюзници като Румъния, Гърция, Македония или Албания може да стане основа за сближаване със съответните държави и да подпомага както конкретно отбранителната ни, така и като цяло регионалната ни политика. Относително помалки държави от Централна Европа също биха могли да бъдат от интерес, както поради специфичните условия за подготовка, които бихме могли да им предложим, така и за ангажирането им в проблемите на националната ни сигурност – такива като Австрия, Чехия, Унгария, Хърватска и др.
- Преките военни ефекти са пряко следствие от политическите -враждебни действия срещу военните активи на съюзна страна я въвличат пряко в конфликта. Освен това, заплахите за националната ни сигур-

ност предизвикани от значително разместване на геополитическите фактори са такива, с които страната ни просто няма възможност да се справи сама. От посочените контексти, два предполагат такива размествания – криза в Междуморието и значителна негативна промяна в Турция. И при двата сигурността на страната пряко зависи от възможността за привличане на съюзна помощ, което ще е далеч по-лесно при физическо присъствие на въоръжени сили на съюзни държави. От също толкова голямо значение е посочения в началото на тази част факт, че ние не разполагаме с ресурсите сами да изградим капацитет за противодействие на подобни заплахи. Въпреки, че водещият партньор, по силата на своята военна мощ са САЩ, трябва да се обърне сериозно внимание както на водещите държави в ЕС, така и на потенциални регионални съюзници и по-малки, но влиятелни държави от Централна и дори Западна Европа.

Привличането на допълнително финансиране е също пряк ефект от активната политика за създаване на многонационални формирания и съвместна подготовка. Независимо дали става въпрос за програмата на САЩ FMF или Европейския отбранителен фонд, съюзно финансиране на първо място трябва да отговори на въпроса как съответния проект допринесе за изпълнение на съюзните цели. Когато става въпрос за ЕС е пределно ясно, че чисто национални проекти просто няма как да бъдат финансирани. Ако България успее да съчетае националните си цели с разбирането, че се намира на ръба на НАТО и ЕС и започне да защитава националната си сигурност като интегрална част от тази на ключови съюзници, то тогава тя може да разчита да привлече съответната финансова помощ. Това могат да бъдат средства подпомагачи многонационалните формирания и подготовка, позволяващи развитие на необходимата инфраструктура, логистични и С4И центрове и т.н. Намирайки се на българска територия, те едновременно осигу-

риват политическо ангажиране и са пряк отбранителен актив за нашата страна.

- *Граждански ресурси за отбрана*

Едва ли могат да бъдат дадени много примери за държави разчитащи единствено на доброволни редовни въоръжени сили за гарантиране на тяхната отбрана. Поради настъпилата след 80-те години на ХХ век революция във военното дело, изцяло наборното набиране на войници (донякъде и на сержанти/старшини) се оказва неадекватно както по икономически, така и по военни причини. Две-три годишният период на служба и осигуряването на достатъчно модерно оборудване и подготовка за наборните армии е икономически неиздържано, а годишните или по-кратки срокове на набора просто не позволяват усвояването на достатъчно сложното и скъпо оборудване. Това обаче не означава, че изцяло „доброволните“<sup>8</sup> въоръжени сили предоставят необходимото решение.

Изцяло кадровите въоръжени сили са идеалният военен инструмент. Кралските редовни армии преди Френската революция (1789 г.) и Наполеон Бонапарт са такива. Но те са скъпи и поради тази причина – относително малобройни и лишени от гъвкавост – не може да се разчита тяхната численост да бъде увеличена значително в условията на криза.

Съвременната „смесена“ система за окомплектоване (Северна Америка, Европа, Русия и бившите съветски републики) стъпва на едни и същи предпоставки, но намира различни решения:

- ✓ Съвременното оборудване е скъпо, изисква време за усвояване, а на армията са необходими сили, които винаги да са във висока степен на готовност (окомплектоване с хора, оборудване и запаси).

---

<sup>8</sup> За българските условия може би е подходящ терминът „кадрови“. „Професионални“ просто не е коректен пример, тъй като „войник“, за разлика от „офицер“ и „сержант/старшина“ не може да бъде професия.

- ✓ Някои родове войски (от трите основни вида въоръжени сили) зависят в по-голяма степен от технологиите, а други – от хората.<sup>9</sup> Съответно първите са с по-високотехнологично и съвременно оборудване, военнослужещите са в по-голяма степен „оператори“, отколкото „войни“, нуждаят се от по-дълго време за подготовка и съответно в по-голяма степен разчитат на кадрови военнослужещи, които по-често са офицери и сержанти/старшини. В другия случай е важно наличието на достатъчен човешки ресурс. Като цяло това разделение се определя от ограниченията на физическото пространство, където въздухът, водата, космоса и кибер-пространствата могат да бъдат покрити с относително по-малобройни, но по-високотехнологични активи, докато сушата изисква физическо присъствие (все пак сушата е основното пространство на живот и действие на човешките същества).
- ✓ Противоречието между ресурсни ограничения, високи технологии и нужда от човешки ресурси води до намиране на компромисно решение, което включва 1. Високотехнологични родове войски, с предимно кадровите войници високо присъствие на офицери и сержанти; 2. По-нискотехнологични родове войски, но с висока степен на готовност, при които отново преобладават кадровите войници; 3. По-нискотехнологични родове войски, с по-ниска степен на готовност; 4. Тази категория е възможна там където съществува развита икономика и е възможно поддържането на подготвени специалисти и дори оборудване, което е относително високотехнологично, но с по-ниска степен на готовност.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Съответно technology-intensive и man-intensive.

<sup>10</sup> Например ВВС на американската Национална гвардия или въобще възможността ВВС и ВМС да бъдат усилвани с достатъчно подготвени пилоти от резерва и наличието на достатъчно машини.

В зависимост от конкретната държава, третата категория (четвъртата е специфична) се поддържа чрез наборна военна служба, доброволен резерв или комбинация от двете.

Още през 2009-2010 г. става ясно, че избраният изцяло кадрови модел за окомплектоване с войници не може да се поддържа при въоръжени сили с численост от около 45 хиляди военнослужещи. Натискът за съкращаване на разходите води до реорганизация, която засяга ВМС и ВВС, но преди всичко – Сухопътни войни. Една бригада е основно реорганизирана, като част от състава и поет от другите две бригади (гарнизоните в Плевен и Шумен), а в последствие е обособено и отделно „Бригадно командване“. Други по-малки части също са със свалено равнище, като на алпийският батальон по-късно отново е върнат ранга на полк.

Опитът за създаване на доброволен резерв не получава успех, като в последните две години се компенсира с все още не съвсем структурираните идеи за доброволна служба или доброволна подготовка.

Тези опити във времето от една страна не са лишени от логика, но от друга страдат от липсата на реалистичност (по отношение на необходимите материални, финансови и човешки ресурси) и в действителност никого не са успявали да предложат цялостна работеща визия.

По-подробно въпросът ще бъде разгледан в следващите глави, но на равнището на политическите насоки и рамки трябва да бъдат определени основните принципи. Според автора, използването на гражданските ресурси се основава на следните такива:

- ✓ *Редовните сили*, окомплектовани с кадрови войници са основата на въоръжените сили. Изключително важно е да се подчертае, че с такъв статут трябва да останат само тези военни формирования, които могат да бъдат включени в програмата за превъоръжаване. За основа ще се използва настоящата структура на армията, но съобразена в по-висока степен с демографските условия. На практика, основните гарнизони ще се запазят, не ще е необходима реоргани-

зация за по-добро използване на наличните човешки ресурси;

- ✓ *Военна подготовка на гражданите и доброволен резерв* – необходимо е да бъде извършена сериозна промяна в концепцията за подготовка и използване на гражданите и резерва.

На първо място, те трябва да носят действителен отбранителен капацитет. Като се имат предвид ограничените ни възможности за превъоръжаване на редовните сили, трябва да сме наясно, че резервните в най-добрия случай ще могат да получат съвременни транспортни средства и някои съвременни преносими системи въоръжение и техника. Подготовката им, в рамките на три до шест месеца, както и последващата поддържаща и надграждаща такава трябва да са организирани достатъчно съвременно и интензивно, далеч над равнището от последните години на наборната служба. Ще е илюзия да се смята, че наличното в редовната армия тежко въоръжение може просто да бъде прехвърлено към резервните сили и предвид по-слабата им подготовка – да бъде усвоено по начин, по който се използва от наборните сили. Доколкото старите образци оборудване имат бойна стойност, то използването им от резервистите трябва да бъде ревизирано сериозно. Към доброволната подготовка и резерва не може да се подхожда с остарели и неадекватни на действителността модели.

На второ място – доброволния характер на подготовката, резерва и постъпването на кадрова служба изискват те да бъдат адекватни на разбиранията и очакванията на съвременните кандидати. Това още веднъж изисква експериментирането и приемането на нови концепции. Освен ограничените сили, които могат да бъдат снабдени с по-тежко старо, но евентуално модернизирано въоръжение и техника (изтеглено от редовните сили, или такова втора ръка), останалите сили от резерва следва да се подготвят за

изпълнение на man-intensive задачи – т.е. лека пехота.

На трето място – в още по-голяма степен, отколкото това важи за редовната армия, доброволната подготовка и резервът трябва да са съобразени с демографските тенденции на страната. Основният източник на резервисти са големите градове – София, Пловдив, Бургас, Варна, Русе, Стара Загора. От особено значение са София и Пловдив, чието население се увеличава най-интензивно. Докато задачите и структурата на формиранията от резерва се определя от военни съображения (при съответните ресурсни ограничения), разполагането им на територията на страната трябва да зависи от човешките ресурси. В по-малките области естествен център за резервистите са съответните военни формирования. Но около големите градове, особено София, където не съществуват големи редовни формирования, такива дори могат да се създадат като център, окол който да бъдат развърнати тези от резерва. Въпреки, че резервните формирования ще се използват отделно, тяхното формиране и подготовка трябва да става около съществуващите редовни, които да им осигуряват менторство. Съобразно наличните транспорт и комуникации, резервните формирования трябва да са в рамките на до около час път с автомобил от градските центрове.

Накрая – доброволната подготовка и резерв са *относително* по-евтин начин за подготовка на допълнителен отбранителен капацитет, поради нуждата от по-малко инвестиции за тежко въоръжение и заплащане. Но, за да може да изпълнява както отбранителното си, така и публично предназначение на врата на обществото към въоръжените сили, те ще се нуждаят от адекватни разходи – за създаване на материална база, за достатъчно интензивна подготовка, за модернизация на част от старото (изтегляно от редовните сили) и придобиване на ново оборудване.



И то на равнище, което отговаря на съвременните представи, а не тези от времето на наборната армия.

- ✓ *Задължени категории граждани* – Доброволната подготовка и резервът няма функцията просто като допълнение към въоръжените сили, а имат смисъл само ако осигуряват действителен принос към отбранителните способности. В този смисъл, ако гражданите-доброволци не са достатъчни, то в резерва могат да бъдат включени и граждани, които желаят да придобият особен статут. Такива на първо място са публичните служители и особено – тези, чиято професия е свързана с използването на насилие – преди всичко МВР. В това отношение Силите за специални операции и Военна полиция могат да имат важна роля в подготовката на Гранична полиция и специализирани сили на МВР, разбира се, при наличието на адекватно въоръжение и техника. Други възможности са вкл. горски служители, собственици на оръжие и т.н. Но водещите принципи остават същите. От една страна, нуждите от резервисти се определят на основа на военните анализи и далеч не обхващат всички представители на определена категория. От друга – доброволното начало трябва да остане водещо. Дори гражданите в „задължените категории“ влизат в тях по свое желание. Високите изисквания на съвременните конфликти и характера на съвременните общества правят задължителното участие малко ефективно.

Такова е възможно само в моменти на критично национално усилие (задълженията към отбраната са заложиени в конституцията), но необходимото време за подготовка и адекватно оборудване правят възможно само относителната подготовка на попълнения и създаването на части годни за изпълнение на охранителни функции свързани с обществения ред или критичната инфраструктура.

**Реалистичността** се определя от пресечната точка между ресурсната рамка, амбициите относно равнището на изпълнение на мисиите на въоръжените сили и амбициите относно тяхното качествено равнище.

- *Амбиции относно мисиите на въоръжените сили*

В разгледаните по-горе контексти за изпълнение на мисиите на въоръжените сили бяха описани основните условия, без обаче да се прецизира равнището на амбиция – т.е. изискванията към българските въоръжени сили. При една и съща ситуация, в зависимост от равнището на амбиция, реакцията и съответно изискванията към въоръжените ни сили биха били различни.

Без да се влиза в твърде големи детайли на военно равнище (това е анализ от следващите етапи), амбициите относно основните контексти биха могли да се формулират както следва:

- ✓ *Криза на Западните Балкани*

Според мнението на автора, това е контекст, който трябва да се приеме за основен при определяне на бъдещите способности на въоръжените сили. Фактът, че не изглежда като източник на пряка заплаха за националната територия се компенсира от няколко допълнителни съображения: такава нестабилност ще има преки икономически последствия, ще създаде зона на несигурност и потенциално ще създаде неконтролируем център на сила. Не на последно място – България ще бъде едновременно най-застрашения регионален играч, но и в състояние да действа решително, с подкрепата на свои съюзници, за възстановяване на стабилността в региона.

- ✓ *Криза в Междуморието*

Макар този контекст да има потенциално най-разрушително въздействие върху сигурността на страната, то както зараждането, така и развитието му са извън контрола на България. В това отношение разумното равнище на амбиция е прякото военно участие да се състои в принос към съюзните способ-

ности за контрол на въздушното и морското пространство. Това включва както собствени сили, така и разполагане на съюзни активи на националната територия. По отношение на сухопътния компонент и ССО, то тяхното участие се ограничава преди всичко до силите, които допринасят към NRF. Въпреки това, не трябва да се изключва и ангажирането на основния пакет сили предназначен за съюзната отбрана, макар и не едновременно, а в рамките на няколко ротации. Последното може да е необходимо и в случай, че се вземе решение за засилване на военното присъствие на НАТО на териториите на съюзниците между Балтийско и Черно море.

Все пак, трябва да се има предвид, че основният ефект на криза в Междуморието може да се прояви под формата на регионални конфликти или асиметрични (хибридни) действия на Балканите, където от участието ни би имало много по-пряка нужда и полза.

✓ *Асиметрична заплаха (Хибридна война)*

При този контекст количествените изисквания към въоръжените сили не са високи. Националното равнище на амбиция трябва да се съсредоточи върху способността на системата за защита на националната сигурност (система за управление при кризи) да позволи високо равнище на взаимодействие и бърза реакция на редица структури – както такива за противодействие на тероризма, така и подкрепящи ги (или водещи, в зависимост от интензитета на насилие) военни формирования, организации за защита на населението (вкл. доброволни), държавни и частни структури за действие в кибер-пространството и национална система за стратегически комуникации.

✓ *Конвенционална война*

Намирането на национално военно решение при този контекст е малко вероятно. Реалистичното равнище на амбиция предполага необходимите способ-

ности да се определят за посочените до момента сценарии. Ако бъдат засечени индикатори за толкова сериозна промяна в средата за сигурност, то националният отбранителен капацитет би могъл да се увеличи чрез съюзна помощ в рамките на НАТО и ЕС и/или значително увеличаване на разходите за отбрана. Системата за подготовка на гражданите и резерва (заедно с поддържания за целта капацитет на редовната армия) трябва да позволи усвояването на допълнително придобитото оборудване – както ново-произведено, така и при необходимост – употребявано. Двукратното увеличение на разходите до 4-4,5% от БВП е възможно за кратък период от време, при осезаема заплахата, без това да доведе до кризисен ефект върху икономиката.

Но както бе посочено по-горе в представянето на този контекст – ниската му вероятност не оправдава заделянето на непропорционален ресурс. По-скоро става въпрос за риска, който трябва да бъде наблюдаван.

✓ *Експедиционни операции*

Декларираното около 2007-2008 г. равнище на амбиция по тази мисия в количествено отношение остава адекватно, при максимално участие в рамките на 1500 военнослужещи по едно и също време (реално батальонната бойна група от сухопътния компонент е в рамките на около 1000 военнослужещи, като бройката може да бъде надвишавана от допълнително осигуряване и усиляване, вкл. с въздушен, морски, ССО компонент). По-важна обаче е промяната на философията на това участие. Следва да се премине от разбирането, че то се налага заради изпълнение на абстрактни съюзни ангажименти, към такова пряко свързано с националните ни интереси. Последното се проявява както в необходимостта от отговор на заплахи в съюзен формат, преди те да достигнат до националната ни територия, така и в ус-

тановяването на разбирането, че чрез тези операции развиваме способности необходими за националната ни отбрана.

- ✓ *Принос към националната сигурност в мирно време*  
Формулирането на равнище на амбиция по тази мисия е трудно, тъй като става въпрос за област на прелитане на отговорностите и сътрудничество между различни държавни и обществени институции. От една страна, като единствената организирана сила с такъв мащаб (това не се определя от броя на военнослужещите, а способността те да бъдат използвани организирано в голям мащаб и в условията на висок риск) въоръжените сили често биват призовавани да изпълняват задачи в кризи с различен характер – от евакуация и осигуряване на подслон, през оказване на медицинска помощ, борба с пожари, търсене и спасяване, противодействие на тероризма, реакция при пандемии, производствени аварии и др. От друга страна, не трябва да се допуска на тях да се гледа като на „Гражданска защита“ в уголемен мащаб, защото не това е основната им роля. Съществува риск средства отделени за развитие на отбранителните способности да се окажат насочени за изпълнение на задачи, за които са вече са възложени отговорности и ресурси на други институции. Изграждането на ефективна система за защита на националната сигурност (вкл. управление при кризи) ще изисква усилия и няма да протече гладко. Тъй като отбраната е единствената област, където се извършва подобно дългосрочно планиране е нормално Министерство на отбраната да поеме инициативата. Далеч преди да имаме цялостен формален процес на „Планиране на отбраната“ на национално равнище,<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Тук авторът има предвид „Планиране на отбраната“ в смисъла на НАТО, което според българските разбирания реално обхваща цялата система за защита на националната сигурност и управление при кризи.

могат да бъдат идентифицирани основните области, които изискват взаимодействие с цел по-ефективно и ефикасно използване на ресурсите. Такъв рационален подход, приближаващ се по-скоро до този „от-долу-нагоре“ няма да си поставя за цел всички заинтересовани организации да усвоят стратегическото планиране на военната сфера, а по-скоро ще целят намиране на пресечка точка за договаряне от взаимен интерес. Редица сфери, свързани с киберсигурност, защита на населението и реакции при кризи и отбрана отварят широко поле за взаимодействие пред МО, МВР, Националната системата 112 и МЗ, МТИТК и др. (вкл. частни субекти и НПО), което постепенно да доведе и до създаване на единна система за защита на националната сигурност и управление при кризи.

- *Ресурсна рамка*

Ресурсната рамка не може да бъде обективна, доколкото се основава на обществени нагласи и политически решения.

В настоящия анализ може да се направи единствено допускане относно нейната достижимост. Дългите редове дават възможност за такава оценка. Независимо, от усещането, че внезапни кризи и краткосрочни решения са водещи, анализът на дългосрочните периоди от 10-12 години показват, че тенденциите са относително устойчиви. Освен това, разходи, които могат да изглеждат значителни, съпоставени с общите разходи в публичната сфера за 10-12 годишни периоди показват относително малка тежест.

Дали разходите за отбрана биха могли да се използват в друга област? Без съмнение. Но инвестиции в рамките на 10-15 млрд. лв. за 12 години биха довели до качествен скок в отбраната. А биха ли довели до качествен скок в друга сфера, която е обществено по-чувствителна? Това например е сума, приблизително равна на годишните разходи на НЗОК и НОИ. Максимално увеличение с 10% (защото като общо количество тези разходи ще нарастват) не е в състоя-

ние да доведе до значителна промяна без съществени реформи. Друга общественно чувствителна сфера е образованието, но и там поне от 2013 г. насам разходите са устойчиво над 4% от БВП. Освен това трябва да се подчертае, че са малко обществените сфери, в които организационният капацитет зависи в толкова голяма степен от разходите за инвестиции. Боеспособността, поне от Втората световна война насам зависи в изключително голяма степен от оборудването. Във финансови изражения, разходите за инвестиции са над 20% (достигащи 30 и повече %) при съвременните западни армии.

Преди да се премине по същество към анализа на разходите, следва да се засегне въпроса за тяхната приемливост.

Използването на сила за защита на националните интереси или националния суверенитет далеч не е задължително. През 1913, 1925 и 1944 г. България се отказва да го прави. През 1938 г. Чехословакия, а през 1940 г. балтийските държави, Румъния и Люксембург също вземат подобни решения. Ако България смята участието си в НАТО за ненужно, може да не изпълнява поетите ангажименти. И двете са политически решения. Но да се заделят по около милиард годишно за армия, която няма съвременно въоръжение, е управленско решение, което трудно се подлага на разумен анализ.

Ако все пак се смята, че такива крайни решения на отказ от защита на суверенитета не се налагат и въоръжените сили в състав близък до сегашния следва да се поддържа, то това изисква определено ресурсно осигуряване, което е изцяло постижимо в сегашната и очакваната ресурсна макрорамка.

Посочените изисквания и обективни ограничения пред въоръжените сили позволяват разработването на реалистични разчети, стига да не се отстъпва от поетия ангажимент за поддържане на разходите за отбрана в рамките на 2% от БВП. Както беше посочено, приема се подхода, че със статут на редовни формирания следва да останат само тези, които могат да бъдат превъоръжени с модерни системи въоръжение и техника. Останалите следва да се транс-

формират в центрове за подготовка, където да става развитието на способности, които са по-зависими от хората, отколкото от модерното оборудване.

Приложеният разчет съдържа три равнища на финансиране. Първата категория, на стойност 8,42 млрд. лева до 2032 г., включва проекти 1, 3- 6, 10-15 и 17-18. Втората категория – 5,35 млрд. лв. включва проекти 2, 7, 19, 20, а третата – 2,52 млрд. лв. с проекти 8,9 и 16. При най-оптимистичния вариант общите инвестиционни разходи надхвърлят 16 млрд. лв. за 12 години. Тази сериозна сума би могла да бъде заделена при връщане на равнището на финансиране към нивата от 2004-2008 г., когато средата за сигурност беше далеч по-благоприятна, а БВП на страната – 40-70% от настоящия.

Логиката на структуриране на приложената таблица следва модела на цялостна програма за превъоръжаване. Т.е. проектите не трябва да се разглеждат по отделно, ако част от изграждане на цялостна система в съответното направление за развитие на способностите. Проектите са групирани в направления, отразяващи основните категории способности, според формулираните изисквания към въоръжените сили.

#### *1. Направление "Контрол и защита на въздушното пространство"*

Системата за контрол и защита на въздушното пространство на страната се състои от авиационен компонент и наземен компонент. Нейното развитие включва четири обвързани проекта: 1. Проектът включва първоначален транш от 8 многоцелеви изстребителя F-16, за които вече е сключен договор и които трябва да бъдат доставени към 2024 г. 2. Проектът включва втори транш от 8 многоцелеви изстребителя F-16 за попълване на цяла ескадрила, от съставя на която по всяко време да могат да бъдат осигурени поне 10 оперативни изстребителя, заедно с необходимите учебно-бойни самолети. 3. Проектът включва необходимите средства за наземна инфраструктура и оборудване, необходими за оперирането на F-16 (до 2023-2024) и средства за



|  | Видец  | 2020   | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 Total | Направления |      |
|--|--|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|-------------|------|
| I. Направление "Контрол и защита на въздушното пространство" | BBC  |        | 2140 |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | 1. Проект F-16 (1/2 ескадрила)   |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            | 2140        |      |
|  | BBC  |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | 2. Проект F-16 (2/2 ескадрила)   |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | BBC  | 0      | 0    | 0    | 0    | 0    | 200  | 250  | 250  | 250  | 250  | 250  | 250  | 300        | 2000        |      |
|  | 3. Проект F-16-Поддръжка   |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | BBC  | 0      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0          | 0           |      |
|  | 4. Проект "Наземно базирана система за ПВО"  | BBC/DM | 20   | 30   | 40   | 50   | 60   | 60   | 60   | 60   | 0    | 0    | 0    | 0          | 0           | 380  |
|  | C  | 0      | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 100  | 120  | 140  | 160  | 180        | 200         | 1080 |
|  | SV   |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
| II. Направление "Маневрени сили" (Бригада I)<br>сил"         | 5. Проект "Маневрени сили" (Бригада I)   |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | SV   | 250    | 250  | 250  | 250  | 250  | 250  | 250  | 250  | 0    | 0    | 0    | 0    | 0          | 2000        |      |
|  | 6. Проект "Маневрени сили" (Бригада II)  |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | SV   | 0      | 0    | 0    | 0    | 0    | 180  | 180  | 240  | 240  | 300  | 300  | 300  | 260        | 2000        |      |
|  | 7. Проект "Маневрени сили" (танкови батальони)   |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | SV   | 0      | 0    | 0    | 20   | 20   | 30   | 30   | 40   | 40   | 50   | 50   | 20   | 0          | 300         |      |
|  | 8. Проект "Преизпити оперативно-тактически ракетни системи" (MLRS/ATACMS)              |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |            |             |      |
|  | SV   | 0      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 50   | 50   | 50   | 50   | 50         | 300         |      |
|  | 9. Проект "Хеликоптери за непосредствена огъва поддръжка"                              | SV/BBC | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100        | 100         | 800  |
|  | 10. Проект "Индивидуално оборудване и преносими системи за огъва поддръжка на лехтата" | SV     | 20   | 20   | 20   | 20   | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 40   | 40   | 40         | 40          | 390  |

Фигура 27. Разчет на разходите за превъоръжаване (част 1).



придобиване на витлови и реактивни учебно-бойни самолети. Поради ограничения състав на българските ВВС, тези самолети ще са в състояние да изпълняват и задачи по непосредствена огнева поддръжка. 4. Проектът включва придобиването на радиолокационни станции (платими до 2026) в първия си етап и съвременни и оперативно съвместими зенитно-ракетни комплекси (2026-2032).

Необходимите способности могат да бъдат увеличени и/или цената им намалена чрез привличане на съюзно финансиране и/или разполагане на съюзни сили на националната територия. По отношение на проект 1-2 следва да се търси постоянно разполагане на ротационен принцип, което да увеличи наличния капацитет. Проект 4 може да включва съюзно разполагане и придобиване, като едновременно се намали цената (собствени сили) и се увеличат способностите.

## *II. Направление "Маневрени сили"*

Основната част на направлението (проекти 5,6 и 10) включва превъоръжаването на две(2) пехотни бригади с възможност за формиране на една(1) средна/тежка бригадна бойна група и/или поне три(3) средни/тежки батальонни бойни групи съгласно утвърдените стандарти на НАТО. В състава на двете бригади се включват поне 6 пехотни (поне 4 средни/тежки), 2 разузнавателни (ISR), 2 батальона за защита на силите и 2 артилерийски дивизиона. В проектите се включва и цялата необходима логистика според съвременните стандарти. Важна част е придобиването на необходимото индивидуално оборудване, средства за защита и преносими системи за огнева поддръжка (проект 10), като са разчетени придобиване и подмяна в рамките на периода. Допълнителна част е придобиването на тежки системи за огнева поддръжка – превъоръжаването на два танкови батальона, придобиването на прецизни оперативно-тактически ракетни системи и хеликоптери за непосредствена огнева поддръжка. Когато е оправдано, е допустимо закупуването на употребявано оборудване.

Минималното искане за съюзна подкрепа следва да бъде за многонационална бригада на наша територия (която да включва до 1-2 маневрени батальона и средства за усиление (вкл. непосредствена авиационна поддръжка)). Повисока амбиция може да включва многонационална дивизия, което предполага до една съюзна бригада и средства за дивизионно усиление – вкл. системи за командване и управление, авиационна и логистична поддръжка и оперативно-тактически ракетни системи).

### *III. Направление "Противодействие на асиметрични заплахи"*

Направлението включва Силите за специални операции, леките (лекопехотни, планински) сили на Сухопътни войски и Морските сили за специални операции.

Направлението не изисква големи инвестиции в тежко оборудване, но включва доставката на индивидуално оборудване, преносими огневи системи и специализирана техника и повишени разходи (извън капиталовите) за подготовка. Разчетът включва 68БрССО, 4 лекопехотни/ планински батальона от СВ, МСРО и елементи от ВВС и предвижда придобиване и подмяна на част от индивидуалното оборудване в рамките на периода.

Постоянното съюзно разполагане на ротационен принцип може да включва поне тактическа група ССО, лекопехотен/ планински батальон и средства за усиление (вкл. авиационна поддръжка).

Проект 9 се реализира координирано с I.3. в частта витлова и реактивна учебно-бойна ескадрила и III.12. в частта многоцелеви леки хеликоптери.

### *IV. Направление "Морски суверенитет"*

Заложена е концепция за ВМС, които са специализирани за действие в акваторията на Черно море с привличане на целия възможен съюзен ресурс. Трите основни компонента са: подводни сили, кораби за минна война и ракетни катери. Поради високата цена, Проект 13 се основава на разчет за придобиване на 2-3 употребявани относително съвременни

подводни кораба. Проект 15 включва придобиването на 4-6 ракетни катера и кораби за минна война (вкл. употребявани), специализирани в защитата на собственото ни морско пространство. Проект 14 включва придобиването на 2-3 многофункционални патрулни кораба клас "корвета", които заедно с подводни кораби позволяват действие в цялата акватория на Черно море и в определени случаи – участие в съюзни операции в Средиземно море и отдалечени морски пространства. Проект 16 е разчетен с по-нисък приоритет, но в случай, че проектът за многоцелеви патрулни кораби не се реализира, е относително по-бърз и евтин вариант за прикритие на българското морско пространство.

Възможно е привличането на съюзна финансиране, изграждане на съюзна система за наблюдение и контрол, както и съюзно разполагане (морски съдове, авиационна поддръжка, брегови ракетни системи).

#### *V. Направление "Командване и управление"*

Направлението се основава на необходимостта от въвеждане и непрекъснато усъвършенстване на дигитални системи за командване и управление във въоръжените сили. Заедно с това са предвидени и средства за защита на изградените системи.

Възможно е привличането на директно съюзно финансиране, вкл. за формирания от съюзния пакет от сили, както и на съюзните сили за кибер-отбрана.

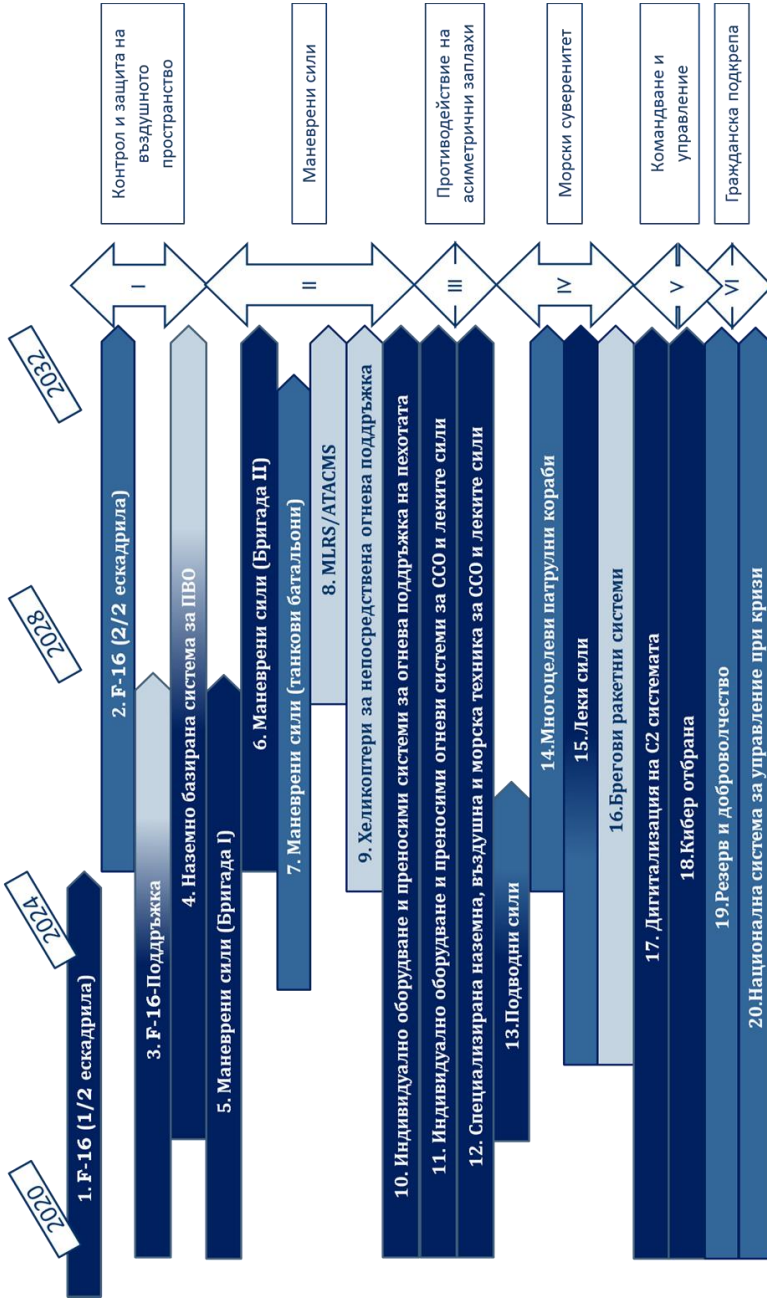
#### *VI. Направление "Гражданска подкрепа"*

Направлението се реализира с участието на останалите организации от изпълнителната власт, местните власти и доброволно участие на гражданите.

Направлението включва два основни компонента: Гражданско участие и Система за управление (изпълнителна власт). "Резерв и доброволчество" включва доброволна военна подготовка на граждани, издръжката им като част от договорния постоянен резерв на въоръжените сили, подготовката на доброволен резерв с по-ниско степен на готовност, финансиране на доброволни формирания за

гражданска защита с принос към отбраната. В разходите се включва заплащане, подготовка, придобиване на оборудване и изграждането и поддръжка на инфраструктура. Където е възможно ще се придобива употребявано оборудване от съюзни въоръжени сили и сродни съюзни организации. Доброволните формирования за гражданска защита се подготвят издържат за сметка на създаващите ги институции и получават подкрепа от МО за дейности свързани с отбраната. Предвидения размер на договорния резерв е първоначално 500 души, достигащ до 2000 в края на периода. В същото време доброволният резерв трябва да нарасне до поне 5000 души, формиращи поне 10 леко пехотни батальона и сили за поддръжка. Проектът "Националната система за управление при кризи" отразява приносът на МО в изграждане на единна национална система, обхващаща системата "112", дейностите по пожарна безопасност и защита на населението, спешната медицинска помощ, планинска спасителна служба, общински доброволни формирования "112" и елементи от въоръжените сили.

Въпреки, че могат да бъдат подложени на критика, посочените направления и проектите в тях са реалистични и позволяват отговор на посочените предизвикателства на средата за сигурност.



Фигура 29. Времени разчет на програмата за превъоръжаване.





## **Глава VI**

### **Управленски подходи**

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

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

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

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

1.3. За постигане на резултат се изискват последователните усилия на различни управленски екипи. Макар на този етап да звучи твърде пожелателно, последо-

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

2. *Комплексност* – големите проекти са сложни и съставни. Те се намират във връзка с по-малки проекти. По-малък проект не означава по-маловажен. Портфолиото от проекти трябва да бъде издигнато на още едно равнище, за да достигне до цялостна програма. Този подход не е валиден при всички обстоятелства, но в случая в България става въпрос за необходимост от качествен скок на въоръжените сили като цяло – т.е. за управление на трансформацията. От тази гледна точка дори управлението на отделните проекти за стотици милиони или дори милиарди е предизвикателство предвид българският опит. Координирането и управлението на цялостна програма ще е огромно изпитание пред управленския капацитет.
3. *Значителният обществен ресурс*, необходим за реализация на инвестиционна програма повдига допълнителни въпроси:
  - 3.1. *Оправдан ли е от гледна точка на останалите публични програми?* (доколко има усещане за необходимост от отбранителни инвестиционни разходи). Освен в случаите на пряка и осъзната заплаха (когато най-вероятно вече ще е късно за създаване на отбранителни способности), разходите за отбрана ще са обект на политическо и обществено противопоставяне.
  - 3.2. *Във връзка с т. 1.1. – на кои инвестиционни проекти да се даде приоритет?* Малко вероятно е една двана-

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

- 3.3. Как да се гарантира, че проектът е разработен правилно и избираме доставчикът, който предлага най-добра „стойност за цена“? В самото начало на текста беше посочено, че става въпрос за *избор при определени равнища на несигурност*. Но „политическото решение“ не трябва да се състои в индивидуални решения в конкретни обстоятелства, под въздействието на конкретни фактори. Това води до възможност в друга ситуация, при друга комбинация от фактори да се достигне до решения в съвсем различна посока. Разчитането на правилни действия на личността противоречи на идеята за системност. От тази гледна точка е необходимо създаването на механизъм, който е в състояние да поддържа вземането на решение и да гарантира, че политическите опции са ограничени между алтернативи, които покриват обективни изисквания основани на експертиза.
4. *Икономически ефект* – всеки публичен разход има частен ефект. От една страна, не всички се възползват по равно от придобития продукт/услуга. От друга – поръчката винаги бива възлагана на конкретен изпълнител. В тази

връзка има засилен политически и обществен интерес.<sup>1</sup> Големите инвестиционните проекти, особено тези в отбраната изискват ефектът от публичните разходи да се разпростира отвъд конкретната държавна структура потребител – т.е. разходът на национален ресурс да има ефект върху развитието на икономиката. Разбира се, приложението на този принцип на практика се сблъсква с редица предизвикателства. На първо място – как едновременно да се гарантира трансферът на технологии в индустрията и ангажирането на собствена работна ръка и в същото време – да се запази водещият принцип на конкуренцията и пазарната икономика, за да се избегне порочният модел на “крони” капитализъм. При отчитане на факта, че всички търговски преговори съдържащ елемент на конфиденциалност, ефективността и прозрачността на процеса зависи от способността на държавата да формулира ясни и *реалистични* изисквания към участниците, независимо от конкретния избран подход за избор на доставчик.

## **В търсене на решение**

### ***1. Система за отбранителен мениджмънт***

На обществено и политическо равнище вече има по-голямо разбиране относно отговора на въпроса „*Защо?*“ е необходимо извършване на превъоръжаване. Поне това е заложено в приетата програма за увеличаване на разходите за отбрана до 2% от БВП.<sup>2</sup> Кризисната ситуация обаче може отново да доведе до преразглеждане на тези декларираны мерения. От съществено значение за генерирането на необходимата подкрепа за реализиране на програмата за превъоръжаване е не само нейната обосновка, но и даването на отговор на въпроса „*Как?*“ ще бъде реализирана. Това е не-

---

<sup>1</sup> Танев Т., *Анализ на публичните политики*. Военно издателство, 2008.

<sup>2</sup> Национален план за повишаване на разходите за отбрана на 2 % от брутният вътрешен продукт на Република България, Министерски съвет, 2017.

обходимо, за да се гарантира, че значителният обществен ресурс ще бъде изразходван по ефективен, ефикасен и прозрачен начин и ще има решително въздействие както върху отбранителните способности, така и за индустрията в страната.

1. *Увереност в процеса на стратегическо планиране*, включително пълна, утвърдена от НС програма, включваща структура, състав, въоръжение и техника и финансови разчети. Тази информация по традиция често е класифицирана, което силно ограничават прозрачността, а ефектът им върху разумното опазване на информация е съмнителен.<sup>3, 4</sup>

а. От увереността в процеса на стратегическо планиране зависят решенията свързани с бъдещето развитие на способностите на въоръжените сили. Несигурността в средата за сигурност е факт, но именно тук е мястото на използването на сценарии за планиране на отбраната.<sup>5</sup> Съвсем естествено е тези сценарии да са класифицирани, но техният смисъл не да бъдат просто приложение към Плана за развитие на въоръжените сили. Напротив – тяхното използване във въоръжените сили трябва да се разпространява далеч извън рамките на прегледа на отбраната и да бъде крайъгълен камък не са на решенията свързани с развитието на бъдещите способности, но и на подготовката на въоръжените сили. Именно чрез тях може да се създаде единното разбиране за предназначението на въоръжените сили. Без него отново и отново, при всяко значително решение се поставя въпросът „За какво се готвим?“. А неговият отговор трябва да е ясен още в началото

---

<sup>3</sup> Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020, НС, 2015.

<sup>4</sup> План за развитие на въоръжените сили до 2020 г., МС, 2016.

<sup>5</sup> Рачев В., с колектив, *Методология и сценарии за отбранително планиране*. Военно издателство, 2007.

на процесите както на изграждане, така и на използване на въоръжените сили.

- b. Доверието в решенията свързани с инвестиционните проекти няма как да бъде изградено, ако липсва цялостна, ясна и разбираема концепция за развитие на отбраната и въоръжените сили. Последващите решения в отбраната и най-вече такива свързани с разходи, следва да бъдат задължително обосновавани с приетата програма.
  - c. Доверието зависи и от информацията, свързана с процеса на изпълнение на Програмата. Докладът за състоянието на отбраната и въоръжените сили <sup>6</sup> не трябва да се разглежда предимно като документ за публична комуникация, а като отчетане на изпълнението на поставените цели. Балансираната система от показатели за ефективност,<sup>7</sup> която има ограничено приложение в процеса на програмиране ще намери истинския си смисъл, ако се използва като инструмент за планиране и отчет на постигнатия прогрес.<sup>8</sup>
2. *Прозрачността в изразходването на ресурсите* е интегрална част от процеса на ефективно и отговорно управление. Тя не е свързана само със спазване на законовите процедури, публикуването и достъпа до информация, с които най-често се свързва. Нейният смисъл е преди всичко в създаването на процес на вземане на решения, които са ясни, обосновани, предвидими и проследими. Неясно формулираните цели, липсата на ясни показатели за ефективност, вземане на решения по ресурсите, които не се основават на стратегическите линии на развитие създа-

---

<sup>6</sup> Доклад за състоянието на отбраната и въоръжените сили на Република България, Народно събрание (ежегоден).

<sup>7</sup> Каплан Р., Нортън Д., *Балансирана система от показатели за ефективност*. Класика и стил, 2005.

<sup>8</sup> UK MoD Annual Report and accounts 2018-2019, Performance analysis, 2019.

ват условия за липса на последователност и произвол. Причината не е свързана толкова с характеристиките за България съмнения за корупция, а със създаването на система, която да осигурява стабилно, предвидимо и отговорно управление.

В Министерство на отбраната съществува често подценяван инструмент, който с малки изменения може да изиграе съществена роля за ефективното и прозрачно управление на ресурсите. Това са „Програмите меморандуми“,<sup>9</sup> чрез които става управлението на ресурсите по програмите за развитие на способностите. На първо място, това е ведомствен, а не национален документ, за разлика например от френския „Закон за военното програмиране“.<sup>10</sup> С това върви както изчерпателността на публикуваната информация (в България тя е доста ограничена, тъй като е класифицирана), така и важността на документа като инструмент за управление. В нашия случай програмите, въпреки че са няколкогодишни, понякога се променят значително в следствие на гласуването на Закона за държавния бюджет, а в посочения пример става въпрос за документи с еднакъв ранг. Друга особеност е факта, че въпреки своя 6-годишен обхват, в програмните меморандуми само първите 3 години са относително стабилни – в България няма 6-годишно национално планиране, а 3-годишна прогноза, изготвяна от МФ и приемана от МС.<sup>11</sup> И накрая – тъй като Програмните меморандуми са вътрешен за МО план, с ранг дори по-нисък от този на приемания от НС План за развитие на въоръжените сили, промените се извършват сравнително лесно, без

---

<sup>9</sup> Ръководство за планиране, програмиране, бюджетиране, изпълнение и отчет на отбранителните програми на Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия, МО, 2015.

<sup>10</sup> Loi de la programmation militaire 2019-2025: Textes officiels, Ministère des Armées, 2018.

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

задължително да се обвързват с ясно формулирани показатели за ефективност на база на стратегическите цели. За разлика от ЗДБ, ПМ по-скоро насочват, отколкото да ръководят решенията по управление на ресурсите.

### *3. Индустириална програма*

Наличието на стратегически документ, който описва намерения има ограничен смисъл. От тази гледна точка, приемането на “Стратегия за отбранителна аквизиция”<sup>12</sup> или “Стратегия за придобиване и индустриална политика” няма да гарантира способността ни да реализираме такава на практика. Но няма как да се мине без наличието на такъв документ. Но, за да може да изпълнява ролята си той трябва да има ясно формулирани и измерими показатели за изпълнение, както и определена финансова рамка. Обобщаването на всички инвестиционни проекти над определен праг в единна програма направлява както въоръжените сили, така и осигурява необходимия политически консенсус и подкрепа и не на последно място – ориентира потенциалните индустриални партньори. На предвид българския опит, за да бъде приет насериозно от всички заинтересовани страни, той трябва да включва показатели за изпълнение, финансова рамка и да бъде приет от Народното събрание. За съжаление, към момента ние не можем да имаме имиджа на сериозен и предвидим партньор. Последното се отразява както на отношенията с потенциалните сериозни доставчици, така и в калкулирането на рисков фактор в цената.

## ***II. Стратегическо управление***

Следващото равнище на отговора „Как?“ вероятно изглежда по-абстрактно. Защото тук се излиза от сферата на понятието „Мениджмънт на отбраната“ (Defence Management) и се отива в тази на „Стратегическо управление в отбраната“

---

<sup>12</sup> Стратегия за отбранителна аквизиция, Министерство на отбраната, 2004.



(Defence Governance). Проф. Танев разглежда този въпрос,<sup>13</sup> който е залегнал например и в *Managing Defence in a Democracy*<sup>14</sup> и стои в основата на *The US Defense Politics*.<sup>15</sup> Авторите на *Managing Defence in a Democracy* разделят управлението на отбраната на Defence Governance и Defence Management. Защо? Причините се крият както в мащаба, така и в същността на публичното управление.

Науката за управление (мениджмънт) в съвременния си вариант (от около 100 години насам) е тясно свързана с икономическата дейност. Доразвитието и в посока на публичния мениджмънт е относително по-скорошно. Въпросът за разликите в управлението на частни и публични организации е твърде обширен, но основната разлика се състои в следното: в първият случай интересът на собственика може пряко да се наложи на мениджърите (при традиционния капитализъм собствениците са и мениджъри), а във втория линията на контрол е твърде дълга и опосредствена. От тук и многократните предвидими разочарования свързани с очакването, че публични структури могат да управляват икономически дейности също толкова добре като тези с частна собственост. На практика се получава ефект, при който интересът на управляващите може да противоречи на ефективното и ефикасно управление на публичните организации.<sup>16</sup> Именно множеството интереси влияещи на вземането на решение налагат установяването на система подчинена на принципите на т.нар. „Добро управление“. Неговата същност е залагането на достатъчно форми на кон-

---

<sup>13</sup> Танев Т., *Стратегическо управление на публичната сфера*. Военно издателство, 2008.

<sup>14</sup> Clearly L.R., McConville T., *Managing Defence in a Democracy*. Routledge, 2006.

<sup>15</sup> Sapolsky H., Gholz E., Talmadge C., *US Defense Politics: The origins of security policy*. Routledge, 2008.

<sup>16</sup> Независимо дали става въпрос за корупция (злоупотреба със служебно положение за лична изгода), безстопанственост или друго. Това излиза извън обхвата на настоящата разработка.

трол, които жертват гъвкавост и бързина, за сметка на сигурност, че общественият интерес е защитен.

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

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

Стратегията за отбранителна аквизиция (2004 г.) е пример за български документ за определяне на политика (подход) за решаване на проблема. За съжаление към момента единствен и не приложен на практика опит. *Defence Procurement and Industry policy*<sup>17</sup> подчертава наличието на такъв национален подход, който не е друго освен политическо решение (всъщност поредица от последователни решения), което оформя характера на националната политика за придобиване на отбранителни способности.

### **III. Практически измерения**

Българските въоръжени сили са изправени пред пореден етап от своята трансформация. Разнопосочните усилия и загубата на време доведе както до значително технологич-

---

<sup>17</sup> Markowski St., Hall P., Wylie R., *Defence Procurement and Industry Policy: A small country perspective*. Routledge, 2009.

но и концептуално изоставане, така и до пряк негативен ефект върху кариерните възможности и мотивацията на военнослужещите и кандидатите за военна служба. Въпреки това, може да се констатира, че към момента и за хоризонта на дългосрочното планиране не се необходими радикални изменения в структурата и състава на въоръжените сили. Това е добра предпоставка, която създава възможност целият организационен ресурс, вкл. интелектуален, човешки, материален и финансов да се насочи към *достигането на качествено по-високо равнище* на отбранителните способности.

В *концептуално отношение*, подобно на първата половина на XX век, съществуващите стари разбирания не могат да бъдат отстранени с механичното прилагане на нови, а се преодоляват чрез използване на собствения интелектуален капацитет и поуки от практиката. Новите основни системи въоръжение и техника не просто ще заместят старите. Те идват с различен начин на мислене по отношение на използването, и поддръжката. Превъоръжаването върви ръка за ръка с промяна на доктриналната база, организационните структури и бойната подготовка до най-ниско равнище.<sup>18</sup> Големите инвестиционни проекти не трябва да водят до забравяне на основата на въоръжените сили – войникът, неговото оборудване, подготовка и поддръжка. Както и на по-висите равнище и тук е ключово разработването и въвеждането на адекватна съвременна система от измерими стандарти. Съюзните стандарти трябва да станат общи за армията, а не да се възприемат като самоцелно външно оценяване.

*Основно предизвикателство* се явява въпросът за привличането и задържането на необходимия човешки ресурс. Демографските тенденции са факт, с който се съобразяват всички работодатели. Министерство на отбраната не може да прави изключение. Структурирането, числеността и дислокацията на въоръжените сили следва да бъде разумен баланс между военната необходимост, демографския капа-

<sup>18</sup> Според модела DOTMLPF(I).

цитет и разумното възнаграждение, което може да бъде предложено. В това отношение е много вероятно окончателното отпадане на концепцията за “Единен комплект въоръжени сили”, като тя бъде заместена от редовни и резервни формирания. Вторите ще изискват разработването на нова и адекватна политика за привличане на граждани към доброволна военна подготовка и ангажиране към въоръжените сили.

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

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

ние на ресурсите или неоправдано създаване на структури. Новото оборудване, съчетано с потенциално по-високи разходи за експлоатация и поддръжка, по-високите стандарти за подготовка и повишените възнаграждения ще са източник на постоянен натиск за по-ефективно и ефикасно управление на разходите;

- В зависимост от общата финансова рамка в диапазона между 2-2,5% от БВП за отбрана до 2032, заделеното на 10 до 15 млрд. лева за инвестиции изисква смяна на модела за вътрешно разпределение на разходите. Посоченото като “добра практика” разпределение 60:25:15<sup>19</sup> няма да позволи реализирането на толкова амбициозна програма. При вариант 2% от БВП програмата може да бъде реализирана при средно разпределение от около 50% за личен състав и над 25% за капиталови разходи. При вариант 2,5% от БВП – средно около 40% разходи за личен състав и над 30-35% за капиталови разходи.

#### *Индустриална политика*

Макар отбранителната индустрия да е в много по-голяма степен от останалите подвластна на политически решения, общите тенденции се определят от пазара.<sup>20</sup> Водещите са три: *интернационализация, интеграция и специализация*. В европейската част на НАТО<sup>21</sup> няма чисто национални решения и чисто национални индустрии. Напротив – тенденцията е в създаването на мрежа на общата отбранително-индустриална и технологична база. Пазарът се доминира от

---

<sup>19</sup> Съответно разходи за личен състав: разходи за издръжка: капиталови разходи.

<sup>20</sup> В частта си за производството и придобиването на бронирани бойни машини въпросът е по-подробно разгледан в Цветков Г., “Предизвикателства пред реализацията на проекта за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригада”, *Военен журнал*, бр. 4, 2016 г.

<sup>21</sup> Това в много голяма степен важи и за Северна Америка, Турция и партньорските държави от Азиатско-тихоокеанския регион.

няколко големи международни компании, като успехът на по-малките се състои в това да се специализират като ключови доставчици в мрежата на големите.

От тази гледна точка, как дефинираме “успех” и какви могат да бъдат целите на българската отбранителна индустриална политика?<sup>22</sup>

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

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

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

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

---

<sup>22</sup> В първоначален и по-подробен вариант тази теза е разгърната в Цветков Г., “Военно-промишлен комплекс: Как се печели от национална сигурност”, *CSDM Views* 33, 2015.

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





## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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



## БИБЛИОГРАФИЯ

- Bi-SC Capability codes and capability statements, 2016.
- Cleary L., McConville T., *Managing Defence in a Democracy*, 2006.
- Congressional Budget Office, United States, [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov).
- Drent M., Meijnders M., *Multi-year Defence Agreements: A Model for Modern Defence?*, 2015.
- Future Policy Survey*, Ministry of Defence, Нидерландия 2010.
- Handbook on Long Term Defence Planning*, NATO RTO, 2003.
- Joint Operating Environment*, JCS, 2016.
- Karcher T., *Enhancing Combat Effectiveness, The Evolution of the United States Army Infantry Rifle Squad Since the End of World War II*, 2002.
- Loi de la programmation militaire 2019-2025*, Textes officielles, Ministere des Armees, 2018.
- Markowski St., Hall P., Wylie R., *Defence Procurement and Industry Policy: A Small Country Perspective*. Routledge, 2009.
- Melese F., Richter A., Solomon B., *Military cost-benefit analysis: Theory and practice*, 2015.
- National Audit office (ANAO), [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au).
- NATO Defence Planning Process, 28 June 2018, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49202.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm).
- Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), 2016
- Sapolsky H., Gholz E., Talmadge C., *US Defense Politics: The origins of security policy*. Routledge, 2008.
- Strategy Planning Framework Handbook*, Australian Government – Department of Defence, 2006.
- Tagarev T., “Theory and Current Practice of Deterrence in International Security,” *Connections: The Quarterly Journal* 18, no.

1 (2019): 5-10, <https://doi.org/10.11610/Connections.18.1-2.00>.

Tagarev T., Introduction to Program-based Defense Resource Management, *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69, <https://doi.org/10.11610/Connections.05.1.05>.

Tagarev T., Tsvetkov G., "Comparative Defence Data Analysis," *IT4Sec Reports* 90, 2011, <https://doi.org/10.11610/it4sec.0090>.

The KPI Institute, "BSC in Defense," <http://www.balancedscorecardreview.com/pages/bsc-in-practice/by-industry/bsc-in-defense-105.html>.

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

Ullman H., Wade J., *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*. 1996.

US Government Accountability Office, [www.gao.gov](http://www.gao.gov).

US Marine Corps, *MCDP5 Planning*, 1997.

Ванер С., *Турция*, 2008.

Вълков И., *Мениджмънт на отбраната. Теоретични модели, инструментариум и добри практики*. Диомира, 2020.

Вълков И., *Трансформация на отбранителните способности. Планиране и програмно управление на ресурсите*. Издателство Ваньо Недков, 2009.

Георгиев В., „Програмно управление на ресурсите за отбрана“, в *Интегритет в отбраната: ефективно, прозрачно и отговорно управление*, 2009.

Доклад за състоянието на отбраната и въоръжените сили на Република България, Народно събрание (ежегоден).

Каплан Р., Нортън Д., *Балансирана система от показатели за ефективност*. Класика и стил, 2005.

Кларк К., *Лунатици. Как Европа прекрачи прага на Първата световна война*, 2015.

Клаузевиц Карл фон, *Теория на голямата война*, 2001 г.

Национален план за повишаване на разходите за отбрана на 2 % от брутният вътрешен продукт на Република България, Министерски съвет, 2017.

План за развитие на въоръжените сили до 2020 г., Министерски съвет, 2016.

Програмата за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020, Народно събрание, 2015.

Рачев, В., З. Минчев, Т. Тагарев и др., *Методология и сценарии за отбранително планиране*. Военно издателство, 2007.

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

Ръководство за планиране на отбраната базирано на способности, Министерство на отбраната, 2019.

Ръководство за планиране, програмиране, бюджетиране, изпълнение и отчет в отбранителните програми на Министерство на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия, Министерство на отбраната, 2015.

Стратегия за отбранителна аквизиция, Министерство на отбраната, 2004.

Тагарев Т., „Концепция за стратегически отбранителен мениджмънт,“ *IT4Sec Reports* 46, 2010, <https://doi.org/10.11610/it4sec.0046>.

Тагарев Т., „Методология за планиране на отбраната и Въоръжените сили,“ в *Методология и сценарии за отбранително планиране*, Военно издателство, 2007, стр. 179-207.

Тагарев Т., Рачев В., Георгиев В., Иванова П., *Методология за планиране на военновременните отбранителни способности*. Център за мениджмънт на сигурността и отбраната-ИИКТ, 2012.

Тагарев Т., Рачев В., *Отбранителна политика и развитие на Въоръжените сили на Република България 2018*. Военно издателство, 2008.

Танаскович Д., *Нео-османизмът: Турция се връща на Балканите*, 2010.

Танев Т. *Анализ на публичните политики (Public Policy Analysis)*. Военно издателство, 2008 г.

Танев Т., *Стратегическо управление на публичната сфера*. Военно издателство, 2008.

Цветков Г. “Военно-промишлен комплекс: Как се печели от национална сигурност”, *CSDM Views* 33, 2015.

Цветков Г. “Предизвикателства пред реализацията на проекта за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирана бригада”, *Военен журнал*, бр. 4, 2016.

Цветкова А., Рачев В., Тагарев Т., и др., *Интегритет в отбраната: ефективно, прозрачно и отговорно управление*. Инициатива за Евро-атлантическо образование, 2009 г.



Всички права запазени. Тази публикация не може да бъде възпроизвеждана, съхранявана в електронни и онлайн библиотеки и разпространявана в електронен вид без предварително разрешение на носителите на авторските права.

Георги Цветков, *Управление на развитието на отбранителни способности* (София: Прокон, 2020).

Security and Defence Management Series, no. 8.

<https://doi.org/10.11610/SDM.08.bg>

Прокон ООД  
< <https://procon.bg> >  
office@procon.bg  
ул. „Разлъка“ № 3, София 1111

**ISBN 978-619-7254-05-1** (електронно издание)

Тази монография е налична в следните формати:

Твърди корици ISBN 978-619-7254-04-4

Електронно издание (pdf) ISBN 978-619-7254-05-1