

ГОДИНА 9  
БРОЙ 23



# ПРОБЛЕМИ НА СИГУРНОСТТА И РЕФОРМА В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ

В това издание на списанието са публикувани статии, в които поставяме акцент върху политиките за формиране на отбранителни способности на България, НАТО и ЕС, както и в поддръжка на законодателния процес при приемането на новата нормативна уредба в сектора сигурност от 41-то Народно събрание.

ФЕВРУАРИ 2013 г.

СОФИЯ

ISSN 1314-5754

## СЪДЪРЖАНИЕ

СЪЮЗНАТА ОТБРАНА И  
СИГУРНОСТ – АМБИЦИИ  
И ВЪЗМОЖНОСТИ

Ивайло Иванов

1

DEFENSE POLICY AND  
CAPABILITIES

Mihail Naydenov

18

ОБЩИЯТ И ЧАСТНИТЕ  
ЗАКОНИ ЗА/НА

СЛУЖБИТЕ ЗА

СИГУРНОСТ - АНАЛИЗ И  
ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Илиан Алипиев

24

## **СЪЮЗНАТА ОТБРАНА И СИГУРНОСТ – АМБИЦИИ И ВЪЗМОЖНОСТИ**

### **Ивайло Иванов<sup>1</sup>**

През последните години наблюдаваме бърза промяна в баланса на силите на глобално ниво. Европа с нарастващи темпове губи своето значение и влияние в международните отношения в резултат на демографски, икономически и политически изменения, а настоящата финансова криза допълнително ускори тези процеси. Изправени пред конкуренцията на възраждащи се стари сили и появата на нови в развиващия се свят, европейските страни нямат политическа воля и което е още по-лошо, не се вижда желание да демонстрират такава, за да се противопоставят на практика на тази тенденция. Европа продължава самодоволно да се надява, че само защото съществуващия международен ред и организации са изградени по времето, когато тя имаше доминираща роля и съответно те се основават на западната ценностна система, това е достатъчно светът да продължи да спазва и да се развива в сравнително удобната за европейците рамка. Това се допълва от схващането, че силата на примера на европейската интеграция, общия пазар и валута са модел за подражание за останалия свят, който замества или може да компенсират намаляващата способност на Европа да влияе с други средства върху глобалните политически и икономически процеси. За съжаление това е все по-малко вярно. Еврото е в тежка криза, общият пазар намалява своето значение като фактор в отношенията с останалия свят с увеличаването на средната класа в развиващите се страни, а интеграционният модел загуби своята привлекателност, което не е учудващо, имайки предвид, че дори самата Европа изпитва съмнения в него.

Макар и на пръв поглед да не се наблюдават резки промени, съществуващият международен ред постепенно губи европейския си облик. Страните от стария континент са изместени от развиващите се държави в икономическите класации, последните увеличават влиянието си в институции като МВФ, а Г-7 се превърна в Г-20. Опитът от историята сочи, че тези икономически промени рано или късно ще доведат и до политически, защото в крайна сметка политическите проекти могат да бъдат реализирани само ако са подкрепени с необходимия финансов ресурс. С други думи колкото по-мощни политически проекти има, толкова по-голям финансов ресурс е необходим, за да се реализират. От тази гледна точка бъдещето на Европа поне в средносрочен план не изглежда обещаващо. Икономическите проблеми дори да бъдат решени съвсем скоро,

---

<sup>1</sup> Ивайло Иванов е главен асистент в катедра “Национална и международна сигурност” на факултет “Национална сигурност и отбрана” във Военна академия “Г.С. Раковски”. Работи като асистент в Академията от 2006 г., като се занимава с въпроси свързани с европейската и евро-атлантическата сигурност, външната политика и политика за сигурност на САЩ. Мненията и позициите изразени в статията са лични и не отразяват позицията на Военна академия или Министерство на отбраната.

което не е особено вероятно, ще имат дългосрочни последици изразяващи се в невъзможност да се поддържат и дори отказ от сериозни геополитически амбиции.

Без съмнение това вече се случва в сферата на сигурността и отбраната. За разлика от европейския социален модел и интеграционен процес, които също станаха жертва на икономическата криза, сигурността и отбраната рядко попадат във фокуса на общественото внимание, а когато това се случи то е по-скоро в негативен контекст. За това и първото място от където започват всички програми за намаляване на държавните разходи е тази сфера. Политическата логика е ясна – много по-трудно и болезнено е съкращаването на социалните разходи засягащи ежедневиия живот на хората, което е почти сигурен път към изборна загуба. Това което не е логично е, че всъщност европейските страни съкращаваха разходите за отбрана и по времето на икономически просперитет. За периода 2001 г. – 2008 г. европейските разходи за отбрана средно са намалели с 15%<sup>2</sup>, а още по-странното е, че това се случваше в период когато ЕС усилено изграждаше своята обща политика за сигурност и отбрана, което показва, че въпреки всички декларации, намерения и обещания Европа на практика няма сериозни геополитически амбиции.

Желанието на ЕС да придобие военни способности, които да му позволят да извършва операции в целия спектър, от хуманитарни и мироопазващи до бойни, независимо от НАТО и САЩ остана само добро намерение поради липсата на политическа воля да се инвестира в нужната техника и екипировка. Създадената институционална структура на европейско ниво за постигането на тази цел не може да компенсира отсъствието на адекватни военни способности и в известен смисъл само подчертава липсата на реален напредък. В допълнение към това, дългогодишните усилията ЕС да има последователна, координирана и ефективна външна политика също постигнаха скромнен успех. Случаите в които съюза демонстрира навременна, единна, решителна и ясна позиция са изключение, а не правило. Дори създаването на европейската служба за външно действие, която трябваше да реши повечето от тези проблеми не доведе до реални промени и както показва опита до момента, тя се сблъсква със същите политически и финансови затруднения, въпреки декларираните първоначално високи амбиции. Резултата от това е, че дори скромните военни способности, с които европейските страни разполагат, рядко биват използвани, а когато това все пак се случи то е съпроводено с множество условности и ограничения.

---

<sup>2</sup> Hofbauer, Joachim., *European Defense Trends: Budgets, Regulatory Frameworks, and the Industrial Base*. Center for Strategic and International Studies, Washington 2010, p. X

Критичната оценка на настоящото състояние на възможностите и на политиката за сигурност и отбрана на ЕС не трябва да пречат да се отбележи и постигнатия напредък, колкото и скромнен да е той. Всъщност макар и позабравено европейският интеграционен процес е подчинен на една изключителна амбиция - да не допусне избухване на мащабен военен конфликт първоначално в Западна, а след края на Студената война и в Централна и Източна Европа. От тази гледна точка ЕС успешно изпълнява тази задача вече 60 г. (през 2012 г. се навършват точно 60 г. от влизането в сила на първия договор създаващ европейската общност за въглищата и стоманата). В началото на 21 в. това вече не е достатъчно, защото в голямата си част заплахите за сигурността на страните-членки се намират извън територията на Европа и съответно те трябва да бъдат посрещнати там където възникват и намират среда за развитие.

Глобалните промени изискват придобиването на нови отбранителни способности или поне инвестирането в съществуващи, но политическата ситуация в Европа в кратко и средносрочен план едва ли ще позволи сериозен напредък поради липсата на публична подкрепа освен ако не възникне сериозна конвенционална заплаха. Фокусът на политиката и на национално, и на европейско ниво ще остане съсредоточен върху решаването на икономически и вътрешни проблеми, което ще бъде за сметка и вече е на сигурността и отбраната. Истината е, че европейските страни са направили своя избор в полза на намаляване на амбициите и възможностите си в тази сфера и то още преди икономическата криза, както личи от разходите за отбрана. Сегашната ситуация е просто удобен повод те официално да заявят това, като по този начин направят разминаването между амбиции и възможности по-малко, за разлика от предходните години когато официално се декларираха амбициозни цели и мащабни проекти, въпреки че възможностите почти не се променяха. Тази тенденция на намаляване на амбиции и възможности съчетана с ренационализацията на много аспекти на европейската политика създава реална опасност ЕС да се върне в развитието си в годините преди 1999 г., когато европейската политика за сигурност и отбрана не съществуваше и дори във времето преди 1993 г., когато не съществуваше общата външна политика и политика за сигурност. Това е времето когато ЕС нямаше геополитически амбиции или с други думи желание и възможности да влияе на глобалните икономически и политически процеси и беше съсредоточен единствено върху вътрешното си развитие и проблеми.

В условията на 21 в. ерозията на външнополитическите и отбранителни амбиции и възможности на европейските страни няма да бъде просто връщане на същото място където ЕС беше в началото на 90-те години. Наблюдавайки първата война в Персийския

залив през 1991 г. белгийският външен министър Марк Ейскенс тогава описа ЕС като “икономически гигант, политическо джудже и военен червей”. Днес обаче ЕС не разполага дори с част от предимствата и възможностите, които имаше по това време, защото вече не е икономически гигант или в най-добрия случай е един сред много други, политически е разединен, а във военно отношение е все по-слаб.

Западна и Централна Европа е единственият регион в света, който през 2011 г. е намалил своите разходи за отбрана<sup>3</sup>, при това за трета поредна година, въпреки увеличаването на глобалните разходи за същата година макар и със скромните 0,3%.<sup>4</sup> Във всички останали части на света тенденцията за увеличаване на средствата за отбрана продължава. Като цяло Азия и Океания е региона, който плътно се доближава до Европа по отбранителни разходи. За 2011 г. цифрите са съответно 20,9% срещу 23,4% от глобалните. Ако от тях извадим разходите на Източна Европа, които се формират основно от Русия съотношението вече е в полза на Азия и Океания или 20,9% срещу 18,8% за Западна и Централна Европа.<sup>5</sup> Имайки предвид настоящата ситуация и тенденцията за намаляване на разходите тази разлика все повече ще се увеличава. Китай, който заема второ място след САЩ по отбранителни разходи, увеличи бюджета за отбрана за 2012 г. с 11,2% и според прогнозите до 2015 г. той ще се удвои и ще достигне 238 млрд. долара.<sup>6</sup> Русия, която през 2011 г. излезна на трето място, изпреварвайки Великобритания, също предвижда да удвои бюджета си за отбрана до 2015 г.

Единствените европейски страни-членки на НАТО и ЕС, които се стремят да запазят своите геополитически амбиции и съответно възможности са Франция и Великобритания. Техните отбранителни разходи продължават да бъдат над целевата граница от 2% от БВП и заедно формират повече от 50% от общите европейски разходи.<sup>7</sup> За сравнение най-голямата икономика в Европа Германия от години изразходва значително по-малко за отбрана не само като процент от БВП<sup>8</sup>, но и в абсолютен размер. За фокусирането на Германия само върху икономическия растеж и увеличаването на

<sup>3</sup> В Северна Америка разходите също са леко намалени, което се дължи на съкращаването на военния бюджет на САЩ. Вземайки под внимание неговия размер и притежаваните военни способности, това на практика не е повлияло на отбранителните възможности на САЩ.

<sup>4</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011.”, 17 April 2012

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Gopalakrishnan, Raju., “Asia shops for aircraft, arms under China's shadow.” *Reuters*, 14 February 2012

<sup>7</sup> Dassù Marta., “Paris and London torpedo EU foreign policy.” *Presseurop*, 31 March 2011

<sup>8</sup> За последно Германия е отделяла повече от 2% от БВП за отбрана през 1992 г. - 2,03%. В следващите години този процент непрекъснато намалява. През 1996 г. вече е 1,6% и продължава да намалява, за да достигне най-ниското си ниво през 2007 г. – 1,27%. За 2011 г. Германия е изразходвала за отбрана 1,3% от БВП. Или за периода от 1996 г. до 2010 г. отбранителните разходи са били средно 1,44% от БВП.

благосъстоянието и отказа ѝ на практика да поддържа европейските амбиции в сферата на сигурността и отбраната можем да съдим от две събития през последните години. През 2010 г. президента Хорст Кьолер подаде оставка заради изказване, че военните способности и сила в определени случаи са необходими, за да се защитят икономически интереси, нещо което другите държави официално декларират в своите стратегически документи. Независимо дали ни харесва или не, това е част от съвременната реалност, но нежеланието на германците да признаят и приемат това е показателно за разделенията вътре в ЕС.

Другото симптоматично събитие е операцията в Либия. Тя беше поредното доказателство за различията във вижданията и амбициите на водещите европейски сили. Докато Франция и Великобритания предприеха активни действия включително и с военна сила за оказване на влияние върху процесите и насоката на развитие на събитията в Либия, Германия отказа каквато ѝ да е активна роля, въпреки че това пряко засягаше интересите и сигурността на държавите от ЕС.

Франция и Великобритания предприеха и допълнителни действия, за да се опитат да запазят потенциала, който имат. За да съхранят военните си способности и възможности въпреки намаляването на разходите за отбрана наложено от икономическата криза, те подписаха в края на 2010 г. договор<sup>9</sup> за засилване на военното сътрудничество и коопериране, включително създаването на общи експедиционни сили.<sup>10</sup> На логичния въпрос защо Франция пренебрегна най-близкия си и верен съюзник в Европа в последните 50 г. Германия има само един отговор. Очевидно е, че федералната република няма значими амбиции в тази сфера и Франция бе принудена да потърси сближаване с този, който има такива.

Анализирайки политика в сферата на сигурността и отбраната трябва да признаем, че като цяло амбициите на европейските страни не са високи, а възможностите силно ограничени. Събитията от последните години показват, че на практика амбициите на Европа се ограничават до провеждането на леки не продължаващи дълго във времето операции в периферията на континента. Но дори и тези скромни претенции трудно могат да бъдат посрещнати от наличните способности. Истината е, че амбициите в сферата на сигурността и отбраната и като цяло в геополитиката изискват непрекъснати усилия, а Европа не е склонна да направи такива. Няма нито политическа воля и енергия, нито

---

<sup>9</sup> *Treaty Between The United Kingdom Of Great Britain And Northern Ireland And The French Republic For Defence And Security Co-Operation*. The Foreign & Commonwealth Office, London, 2 November 2010. Договора е в сила от 1 юли 2011 г.

<sup>10</sup> *UK-France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation*. The official site of the British Prime Minister's Office, 2 November 2010

обществена подкрепа за провеждането на подобна политика. Причините за това са различни – демографски, културни, вътрешнополитически, исторически, но резултата е един – изтласкване на Европа в периферията на световната политика.

Не много по-различно стоят нещата и в НАТО и това не е учудващо, имайки предвид, че двадесет и една страни-членки на ЕС са членки и на НАТО, включително всички големи страни. Разликата, която съществува всъщност идва от членството на САЩ. Наличието на държава с глобални амбиции и възможности способна да привлече, а понякога дори и да принуди останалите членове да следват определен дневен ред е в основата на силата на НАТО. Но това също не е даденост. След като повече от десетилетие САЩ неуспешно призоваваха своите съюзници да увеличат разходите за отбрана поне до 2% от БВП и да придобият нови способности необходими за справяне със заплахите в съвременния свят те постепенно започнаха да намаляват своето участие в европейската сигурност. Още през 2011 г. бившият секретар по отбраната Робърт Гейтс предупреди Европа, че на практика НАТО се е превърнала в двустепенна организация съставена от страни готови и способни да водят бойни операции и такива, които са способни само да участват в мироопазващи операции при това с доста ограничения и, че САЩ няма да търпят още дълго това положение. За последните десет години американският дял в общите отбранителни разходи на НАТО от малко под 50% е нараснал до близо 75%.<sup>11</sup> Гейтс ясно подчерта, че САЩ няма да имат възможност в бъдеще да подпомагат Европа толкова силно и често и тя ще трябва сама да се справя с повечето заплахи за сигурността.

Изправени пред огромно дългово бреме, финансови трудности и глобални промени в баланса на силите, САЩ също са принудени да ревизират своите амбиции и препоредят стратегическите си приоритети. Приетите в началото на месец януари 2012 г. Стратегически приоритети в отбраната на САЩ (Defense Strategic Guidance), имат за цел да запазят максимално военните способности, които страната притежава, въпреки предвиденото намаляване с 487 млрд. долара на бюджета за отбрана в следващите десет години. Резултатът от тези ограничения е съкращаване на 100 хил. военнослужещи, отказ от провеждане на мащабни и продължителни стабилизиращи операции, както и от скъпи военни програми. Целта е запазване и допълнително инвестиране в ключови способности като разузнаване и наблюдение, безпилотни летателни системи, сили за специални операции, киберсигурност и защита на космическата инфраструктура. Заедно с това в

---

<sup>11</sup> Gates, Robert., “Reflections on the status and future of the transatlantic alliance.” Speech by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, 10 June 2011

стратегическите приоритети е посочено, че Азиатско-Тихоокеанския регион и Близкия Изток придобиват първостепенно значение за САЩ от гледна точка на сигурността и отбраната.<sup>12</sup> Разбира се заявено е, че Европа остава стратегически съюзник с когото сътрудничеството ще продължи, но фактът, че американските сили увеличават своето присъствие в посочените региони, докато от Европа ще бъдат изтеглени две от общо четирите американски бойни бригади<sup>13</sup> показва достатъчно ясно промяната в стратегическите приоритети. Това е съкращение с 50% и то се случва въпреки оценката на командващия европейското командване на САЩ адмирал Джеймс Ставридис, който съчетава тази си функция с функцията на командващ съюзното командване по операциите на НАТО, че поддържането на четири бойни бригади в Европа е от “критично” значение и намаляването им ще постави под опасност изпълнението на задълженията на САЩ по чл.5 от вашингтонския договор.<sup>14</sup>

Европа трябва да си дава ясна сметка, че това не е временна тенденция в американската глобална политика. Променените регионални приоритети без запазване на разходите за отбрана означават, че независимо от политическите декларации и изявления САЩ извършват репозициониране на въоръжените си сили и то е за сметка на Европа. Причините за това са обобщени от председателя на обединения комитет на началник щабове ген. Мартин Демпси. Всички тенденции, заявява той – демографски, геополитически, икономически и военни сочат промяна на баланса на силите в полза на Тихоокеанския регион, за това и САЩ трябва да са готови да посрещнат стратегическите предизвикателства, които ще се появят от там.<sup>15</sup> Очевидно за САЩ Европа е регион изчерпал своята динамика и влияние върху глобалната политика, в който няма да настъпват големи изменения и най-сериозните заплахи за неговата сигурност всъщност идват от вътре- прояви на политическа нестабилност, възход на национализма или провал на интеграционния процес, все неща които не налагат поддържането на големи военни сили на континента.

Разочаровани, че въпреки призивите и натиска над европейските страни повече от десетилетие да възприемат по-амбициозни цели в сферата на сигурността и отбраната това така и не се случи, САЩ изгубиха търпение и не вярват вече, че това някога ще стане. За това те продължават напред сами, без да разчитат във военно отношение на Европа и с право. НАТО не разполага с никакви способности, които САЩ самостоятелно

---

<sup>12</sup> Defense Strategic Guidance., “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century Defense.” Department of Defense, January 2012

<sup>13</sup> Alexander, David., “Panetta faces tough NATO meeting after budget shift.” *Reuters*, 1 February 2012

<sup>14</sup> Пак там.

<sup>15</sup> Joint Chiefs of Staff (JCS), “Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon”, 5 January 2012



да не притежава. НАТО обаче зависи напълно от много американски способности. Операцията в Либия често се сочи като модел за бъдещото сътрудничество в съюза, при който европейците ще имат водещата роля, а САЩ само ще ги подпомага. Този модел може би е възможен, но трябва да се отчетат няколко важни фактора. На първо място, Европа отново не беше единна. В операцията участваха съвсем малък брой страни, при това някои с условности. В резултат на това от десет европейски държави участващи във въздушната операция (Белгия, Великобритания, Гърция, Дания, Испания, Италия, Норвегия, Франция, Холандия и Швеция) само шест (Белгия, Великобритания, Дания, Италия, Норвегия и Франция) извършваха полети с цел поразяване на сили и обекти.<sup>16</sup> При това Норвегия прекрати своето участие от 1 август (далеч преди да е ясен изхода на кампанията) с аргумента, че има малки военновъздушни сили и не може да си позволи използването им в продължителни операции. Останалите четири държави бяха ограничили своето участие до патрулиране с цел спазването на наложената забранена зона за полети. От останалите европейски държави една част не желаеха, а друга не можеха да участват в операцията, тъй като нямат необходимото въоръжение и способности.

На второ място, политически беше абсолютно неприемливо даването на каквито й да е жертви или в операцията да бъдат включени наземни сили. Очевидно е, че при липса на политическа решимост и с такива самоограничения успеха на всяка една операция е подложен на сериозен риск. И на трето място, ключови способности за успеха на операцията като логистика, презареждане във въздуха, разузнаване и наблюдение и унищожаване на противовъздушната отбрана бяха осигурени от САЩ. Според наличната информация от повече от сто изстреляни крилати ракети в първите дни на операцията в Либия само две са били притежание на европейска страна - Великобритания и те също са произведени в САЩ.<sup>17</sup> Увеличаващото се с времето разминаване във военните способности между САЩ и Европа се доказва и от следния факт. При съпоставяне на операцията в Либия с тази в Косово през 1999 г. се вижда, че тогава НАТО използва 1 200 самолета, които извършват около 800 полета на ден, докато през 2011 г. в Либия организацията има на разположение 250 самолета, извършващи около 150 полета.<sup>18</sup>

Всичко това показва, че дори двете най-боеспособни европейски армии – британската и френската без американска подкрепа изпитват значителни трудности и това при положение, че Либия има повече от скромнен военен потенциал, а географски

---

<sup>16</sup> Benitez, Jorge., “National Composition of NATO Strike Sorties in Libya.” *Atlantic Council*, 22 August 2011

<sup>17</sup> Apps, Peter., “EU faces defense challenge as U.S. looks to Asia.” *Reuters*, 10 January 2012

<sup>18</sup> Fidler, Stephen., Macdonald, Alistair. “Europeans Retreat on Defense Spending.” *The Wall Street Journal*, 23 August 2011

операцията позволяваше да се използва инфраструктурата на стария континент. Отговора на въпроса какво би станало, ако ЕС трябва да се намеси решително с военна сила в отдалечени географски региони, където всички тези улеснения ги няма едва ли е утешителен.

Въпреки тези факти европейските държави продължават да съкращават разходите за отбрана, включително и водещите в тази сфера. От 2008 г. Испания е намалила средствата за отбрана с 18%, а Италия с 16%. Великобритания, Франция и Германия също са отбелязали спад с близо 5% всяка.<sup>19</sup> Плановите на всички тези държави предвиждат в следващите години този процес да продължи. Великобритания смята да намали разходите за отбрана със 7,5% до 2015 г., а Германия с 4% за същия период. Във връзка със съкращенията и на бюджета, и на въоръжените сили в резултат на приетия в края на 2010 г. стратегически преглед на сигурността и отбраната, комисията по отбрана към британския парламент предупреди в свой доклад от началото на 2012 г., че за страната ще е почти непосилно в бъдеще да участва в операции с мащабите на тази в Либия.<sup>20</sup> Единствено Франция, за сега, смята да запази отбранителните си разходи на същото ниво.<sup>21</sup> Наблюдавайки тази тенденция генералния секретар на НАТО Андерс Фог Расмусен още през 2011 г. предупреди, че това ще намали възможностите на Европа да участва в управление на кризи извън границите на континента. Според него последиците от това ще са в две насоки. Първо, Европа няма да има влияние в глобален план и мястото ѝ ще бъде заето от други държави, които имат различни ценности и визия за международния ред. И второ, САЩ все повече ще пренебрегват Европа и ще търсят сътрудничество с държави имащи влияние в глобален план.

Отдалечаването на САЩ от Европа се дължи и на обективни социално-политически причини. Избирането на Барак Обама за президент на САЩ през 2009 г. е сигнал, че традиционна протестантска Америка, такава каквато съществува през последните 200 г. изчезва, а заедно с нея и схващането, че тя споделя европейската социална, културна и политическа традиция. Това се допълва от навлизането в политическия живот в САЩ на лидери, чийто жизнен опит не е формиран по време на Студената война и те не се чувстват обвързани с Европа нито емоционално, нито стратегически, защото съюзниците не могат да предложат реална помощ на САЩ в решаването на глобални проблеми в сферата на сигурността и отбраната. В резултат на

---

<sup>19</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011.”, 17 April 2012

<sup>20</sup> “UK Parliament Warns of Reduced Defence Capabilities.” Security & Defence Agenda, 8 February 2012

<sup>21</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011.”, 17 April 2012.

тези промени дори “специалните отношения”, които съществуват между Великобритания и САЩ от Втората световна война ще отслабват. За САЩ след края на Студената война тясното сътрудничество с Великобритания в сферата на сигурността и отбраната се крепеше на два фактора. Първият, беше способността на Лондон да оказва реална военна подкрепа на САЩ в различни операции по света, а вторият, да бъде мост и да влияе върху процесите в ЕС. С отслабването на позициите на Великобритания и в двете направления това сътрудничество ще изгуби значението си за САЩ.

Задълбочаването на тези две тенденции – Европа да се занимава само с вътрешните си проблеми и да пренебрегва сигурността и отбраната, а САЩ да се фокусират върху Азия, съкращавайки политическата енергия и военни ангажименти посветени на Европа със сигурност няма да донесе нищо добро за НАТО. Към това трябва да прибавим и възможността отбранителният бюджет на САЩ да бъде допълнително съкратен с още около 600 млрд. долара. Секретаря по отбраната Леон Панета предупреди, че ако това се случи след десет години САЩ ще имат най-малките сухопътни сили от 1940 г., най-малкия брой кораби от 1915 г. и най-малките ВВС в историята си.<sup>22</sup>

Какво може да се направи, за да се избегнат най-лошите сценарии? Ясно е че Европа няма да увеличи разходите за отбрана, поне не в близко бъдеще, нито ще изгради големи експедиционни сили, защото за това няма нито политическа воля, нито публична подкрепа. В тези условия успех ще представлява да се задържат разходите за отбрана на сегашното им ниво. Заедно с това е наложително да се търси по-голямо сътрудничество в отбранителната сфера между отделните страни. Между другото и в момента има доста такива примери, но те са на двустранна основа или обхващат малък брой страни и не са част от обща съюзна целенасочена стратегия. В този смисъл концепцията за интелигентна отбрана (Smart Defense) обявена от генералния секретар на НАТО Андерс Фог Расмусен през 2011 г. е стъпка в правилната посока. Нейната същност е да приоритизира и определи какви ключови способности трябва да съществуват и как да се придобият на по-ниска цена съвместно, тъй като никоя страна самостоятелно не може да си ги позволи. Същевременно не трябва да се приема, че концепцията цели да помогне за съкращаване на разходите за отбрана, каквито тълкувания вече се появяват. Както заявява главнокомандващия съюзното командване по трансформацията на НАТО генерал

---

<sup>22</sup> Garamone, Jim., “Panetta Tells Senators Sequestration Would Devastate DOD.” U.S. Department of Defense, 15 November 2011

Стефани Абриал целта на интелигентната отбрана е не намаляване на средствата за отбрана, а тяхното по-ефективно използване.<sup>23</sup>

Всъщност този подход не е нещо ново и на практика съществува в НАТО още от началото на 90-те години, но едва настоящите финансови ограничения дадоха импулс за по-обширно и дълбоко сътрудничество за съвместно придобиване и използване на военни способности. Притежаваните от НАТО самолети за ранно предупреждение, контрол и командване АУАКС са най-старият пример за такова сътрудничество. Друг подобен пример е програмата за стратегически въздушен транспорт (Strategic Airlift Capability – SAC), от 2006 г., в която се включиха десет страни-членки (България, Естония, Литва, Норвегия, Полша, Румъния, Словения, Унгария, Холандия, САЩ) и две страни участващи в Партньорство за мир – Финландия и Швеция. Те закупили съвместно три транспортни самолета С-17, които могат да се използват както за нуждите на страните участващи в програмата, така и в интерес на НАТО като цяло. Самолетите бяха получени през 2009 г. и са постоянно базирани в унгарската военновъздушна база Папа.

Последния пример за сътрудничество в придобиването на военни способности в рамките на НАТО е програмата за съюзно наземно наблюдение (Alliance Ground Surveillance- AGS). Тринадесет страни-членки, сред които и България, решиха в началото на 2012 г. да осигурят финансиране за закупуване на пет безпилотни летателни апарати Global Hawk и изграждане на необходимата инфраструктура за тяхното използване. Те ще бъдат разположени във италианската военновъздушната база Сигонела и ще позволят на НАТО да извършва наблюдение и контрол на обширни територии в реално време 24 часа в денонощието при всякакви метеорологични условия. Очаква се системата да бъде готова за използване около 2015 г. - 2017 г. Програмата е изключително важна, тъй като ще осигури на НАТО способности които до този момент притежава единствено САЩ. Именно такъв тип наблюдение предоставено от САЩ беше една от способностите с критично значение за успеха на операцията в Либия.

Същевременно програмата за съюзно наземно наблюдение е емблематичен пример за трудностите, с които се сблъсква сътрудничеството в сферата на отбраната и в частност съвместното придобиване на военни способности. Притежаването на способности за наблюдение за пръв път се обсъжда през 1992 г., а през 1995 г. е решено, че НАТО трябва да придобие такива способности. Въпреки че е от изключително значение за операциите на Алианса, както се видя и в Либия, едва през 2012 г. е взето

---

<sup>23</sup> Abrial, Stéphane., “Q&A with General Stéphane Abrial, NATO's Supreme Allied Commander Transformation: Part 1 - Smart Defense.” *Atlantic Community*, 6 December 2011

решението за закупуването на необходимата техника, а реално системата, ако няма забавяния, ще може да се ползва най-рано от 2015 г. Показателно за амбициите и възможностите на НАТО е не само скоростта, с която се реализира тази важна програма, но и един друг факт. Тринадесет страни ще закупят пет безпилотни летателни апарата. За сравнение само ВВС на САЩ притежават двадесет апарата и планират да увеличат тяхния брой.

В рамките на ЕС също се насърчават процесите на сътрудничество. От 2010 г. съществува подобна на интелигентната отбрана концепция наречена обединяване и споделяне (Pooling & Sharing). Както подсказва името нейната цел е да насърчи страните-членки на ЕС да обединяват и споделят военни способности като по този начин се запазят и развият оперативните възможности, както на страните-членки, така и на Съюза като цяло във време на финансови ограничения. Концепцията се реализира в рамките на европейската отбранителна агенция (ЕОА), която е структура създадена да подпомага европейската политика за сигурност и отбрана, а след влизането в сила на Лисабонския договор е част от общата политика за сигурност и отбрана. Агенцията координира дейностите по инициативите свързани с обединяването и споделянето на военни способности между страните-членки на ЕС, извършва проучвания и осигурява експертна помощ. За да се постигне по голяма ефективност и да се избегне ненужна конкуренция и политическо съперничество между НАТО и ЕС е очевидно, че трябва да се търси тясна координация между проектите в рамките на концепциите за интелигентна отбрана и обединяване и споделяне.

Както и при интелигентната отбрана за сега концепцията за обединяване и споделяне не може да се похвали с видим напредък по отношение на придобиването на важни от оперативна гледна точка за европейските страни военни способности. През месец март 2012 г. страните-членки на ЕОА<sup>24</sup> направиха крачка в тази посока, декларирайки, че придобиването на способности за презареждане във въздуха е от критично значение за бъдещите операции на ЕС, както е показл опита от операцията в Либия, и до 2020 г. Съюза трябва да разполага с такива. За целта ЕОА трябва да предложи съответните решения. Съдейки от подобен тип сътрудничество в рамките на НАТО, опита от изпълнението на плановете на ЕС за изграждане на военни способности “Приоритетна цел 2003 и 2010” и при наличието на тежка финансова и икономическа криза едва ли можем да сме оптимисти, че тази цел ще бъде изпълнена в посочения срок.

---

<sup>24</sup> Страните-членки на европейската отбранителна агенция не съвпадат със страните-членки на ЕС, защото Дания не е член на агенцията.

Въпреки че е извън сферата на отбраната и се финансира от европейския бюджет, което в известен смисъл е предимство, трудностите при реализирането на проекта за създаване на европейска глобална сателитна навигационна система Галилео потвърждават тези опасения. Поради различни причини проекта стартирал през 2003 г. на няколко пъти беше пред закриване.

Липсата на какъвто й да е напредък по отношение на възможността за задълбочаване на сътрудничеството в отбранителната сфера в рамките на ЕС за първи път предоставено с клаузата за постоянно структурирано сътрудничество в договора от Лисабон също е показател за амбициите на европейските държави в тази сфера. В допълнение опитите да бъде създаден общ военен щаб на ЕС за сега също търпят провал.<sup>25</sup>

Всичко това показва, че тясното сътрудничество в сферата на сигурността и отбраната е изключително трудно и изисква непрекъснати усилия, дори и когато има трайно установени механизми и структури както е в случая с НАТО и ЕС. За да се случи това сътрудничество първо, е нужна политическа воля и второ, експертите в тази сфера да убедят обществото, че това е единствено възможния реален път за развитие. Политическата воля е необходима, защото сътрудничеството в сферата на сигурността не може да възникне случайно. То е съзнателно усилие и продукт на целенасочена политика. Освен това, като всяка промяна и тази изисква взимането на непопулярни решения. Също така тя ще засегне и интереси в отбранителната индустрия, която има огромно влияние и способности да лобира за тяхната защита. Дори за САЩ е трудно да се справят с този проблем, въпреки че са единна политическа структура, а какво остава за съюзи от почти тридесет държави.

За да се реализира интелигентната отбрана или концепцията за обединяване и споделяне, е необходимо да бъде спечелено и общественото мнение като честно се представят алтернативите, пред които е изправена Европа. Едната е всяка страна да се опита с малкото средства, с които разполага, да поддържа самостоятелно почти пълен набор от военни способности, които обаче ще страдат от дълбоки дефицити правещи ги неизползваеми в реални операции. В обществото ще съществува представа, че страната е суверенна и независима и може самостоятелно да се грижи за своята сигурност и отбрана, докато някоя криза не разруши този мит.

---

<sup>25</sup> Pop, Valentina., “UK snubs Ashton over EU military headquarters.” *EUobserver*, 19 July 2011 и Waterfield, Bruno., “‘Big five’ tell Baroness Ashton to bypass Britain over EU military HQ.” *The Telegraph*, 8 September 2011

Другата алтернатива е да се признае, че с тези разходи за отбрана не може да бъдат поддържани пълен набор от способности и страната или ще приеме по-голям риск по отношение на сигурността си, като поддържа само определен брой, но напълно готови за използване или ще си сътрудничи с други държави заедно да изградят такива способности, което означава известен компромис със суверенитета. Това не е лесно решение и то няма да бъде взето бързо, но ако наистина има убеденост, че НАТО и трансатлантическата връзка са незаменими, както непрекъснато се твърди, посоката е ясна и действията не бива да се отлагат твърде много, защото това може да доведе до необратими последици. Вече беше пропусната една възможност този процес да започне при много по-благоприятни условия когато Европа се радваше на икономически просперитет. Трети шанс едва ли ще има.

Ако въпроса със способностите е свързан с изразходването на финансови средства, което прави решаването му много трудно в условия на тежка криза, то съюзната отбрана и сигурност има и друга страна, която не е свързана с пари, но това не прави нещата по-лесни, дори напротив те са по-проблематични. Съюзниците не само в ЕС, но и в НАТО трябва да постигнат по-голямо съгласие за това каква е средата за сигурност и тенденциите които се развиват, каква е ролята на НАТО, както и на военната сила в поддържането на мира и сигурността и най-важното, когато се вземе решение за нещо, то да бъде направено, в противен случай по-добре въобще да не се започва, защото нищо не руши повече доверието и солидарността между съюзници от неспазените обещания.

## ИЗТОЧНИЦИ

РИА Новости., “НАТО сократило разходи на оборону в прошлом году.” *Ведомости*, 14 Април 2012, [http://www.vedomosti.ru/politics/news/1642961/nato\\_soobschaet\\_o\\_sokraschenii\\_oboronnyh\\_rashodov\\_v\\_2011#ixzz1s6pzkm2d](http://www.vedomosti.ru/politics/news/1642961/nato_soobschaet_o_sokraschenii_oboronnyh_rashodov_v_2011#ixzz1s6pzkm2d) (2 Май 2012).

Abrial, Stéphane., “Q&A with General Stéphane Abrial, NATO's Supreme Allied Commander Transformation: Part 1 - Smart Defense.” *Atlantic Community*, 6 December 2011, [http://www.atlanticcommunity.org/index/view/General\\_Abrial%27s\\_Answers%3A\\_Part\\_1\\_-\\_Smart\\_Defense](http://www.atlanticcommunity.org/index/view/General_Abrial%27s_Answers%3A_Part_1_-_Smart_Defense) (1 Май 2012).

Alexander, David., “Panetta faces tough NATO meeting after budget shift.” *Reuters*, 1 February 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/01/us-nato-usa-panetta-idUSTRE8100CU20120201> (3 Май 2012).

Alexander, David., Moffett, Sebastian., “Panetta reassures European allies over defense cuts.” *Reuters*, 4 February 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/04/us-security-usa-panetta-idUSTRE81308520120204> (3 Май 2012).

Apps, Peter., “EU faces defense challenge as U.S. looks to Asia.” *Reuters*, 10 January 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/01/10/us-europe-defence-idUSTRE8091MH20120110> (3 Май 2012).

Apps, Peter., “Asia 2012 military spending to top Europe's-report.” *Reuters*, 7 March 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/03/07/defence-global-idUSL5E8E76H420120307> (3 Май 2012).

Benitez, Jorge., “National Composition of NATO Strike Sorties in Libya.” *Atlantic Council*, 22 August 2011, <http://www.acus.org/natosource/national-composition-nato-strike-sorties-libya> (2 Май 2012).

Dassù Marta., “Paris and London torpedo EU foreign policy.” *Presseurop*, 31 March 2011, <http://www.presseurop.eu/en/content/article/578381-paris-and-london-torpedo-eu-foreign-policy> (1 Май 2012).

Defense Strategic Guidance., “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21<sup>st</sup> Century Defense.” Department of Defense, January 2012, [http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf) (1 Май 2012).

Fidler, Stephen., Macdonald, Alistair. “Europeans Retreat on Defense Spending.” *The Wall Street Journal*, 23 August 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903461304576524503625829970.html> (3 Май 2012).

Garamone, Jim., “Panetta Tells Senators Sequestration Would Devastate DOD.” U.S. Department of Defense, 15 November 2011, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=66094> (31 Апрель 2012).

Garamone, Jim., “Strategy Calls for Military to Handle Full Range of Contingencies.” U.S. Department of Defense, 5 January 2012, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=66687> (31 Апрель 2012).

Gates, Robert., “Reflections on the status and future of the transatlantic alliance.” Speech by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, 10 June 2011, <http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Activities/Activitiesoverview/tabid/1292/EventType/EventView/EventId/1070/EventDateID/1087/PageID/5141/Reflectionsonthestatusandfutureofthetransatlanticalliance.aspx> (1 Май 2012).

Gopalakrishnan, Raju., “Asia shops for aircraft, arms under China's shadow.” *Reuters*, 14 February 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/14/us-singapore-airshow-idUSTRE81D0FK20120214> (3 Май 2012).

Hille, Kathrin., “China's defence spending to rise 11.2%.” *Financial Times*, 4 March 2012, <http://www.ft.com/cms/s/0/0fb36dfa-65be-11e1-acea-00144feabdc0.html#axzz1ttgCLmY5> (3 Май 2012).

Hofbauer, Joachim., *European Defense Trends: Budgets, Regulatory Frameworks, and the Industrial Base*. Center for Strategic and International Studies, Washington 2010.

Joint Chiefs of Staff (JCS), “Defense Strategic Guidance Briefing from the Pentagon”, 5 January 2012, <http://www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1672> (31 Апрель 2012).

Kupchan, Charles., “The Potential Twilight of the European Union.” Council on Foreign Relations, September 2010, <http://www.cfr.org/eu/potential-twilight-european-union/p22934> (2 Май 2012).

Nielsen, Nikolaj., “EU countries to reduce dependence on US military.” *EUobserver*, 23 March 2012, <http://euobserver.com/13/115686> (3 Май 2012).

Nielsen, Nikolaj., “Nato commander: EU could not do Libya without US.” *EUobserver*, 20 March 2012, <http://euobserver.com/13/115650> (3 Май 2012).

Pop, Valentina., “UK snubs Ashton over EU military headquarters.” *EUobserver*, 19 July 2011, <http://euobserver.com/13/32639> (2 Май 2012).

Rasmussen, Anders Fogh., “Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen to the chairpersons of the foreign affairs committees of the European Union member's states parliaments, Copenhagen.” 12 March 2012, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_85119.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_85119.htm) (3 Май 2012).



Rasmussen, Anders Fogh., “Strengthening European security”, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen, Warsaw, 17 March 2011, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_71564.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_71564.htm) (1 Май 2012).

Shalal-Esa, Andrea., “Exclusive: Pentagon budget eyes \$178.8 bln for R&D, procurement.” *Reuters*, 12 February 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/12/us-usa-budget-pentagon-idUSTRE81A0IF20120212> (2 Май 2012).

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), “Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011.”, 17 April 2012, <http://www.sipri.org/media/pressreleases/press-release-translations-2012/milexbgeng.pdf> (1 Май 2012).

*Treaty Between The United Kingdom Of Great Britain And Northern Ireland And The French Republic For Defence And Security Co-Operation*. The Foreign & Commonwealth Office, London, 2 November 2010, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3706546/3892733/21824849/TrFrance1.2010DefenceSec> (2 Май 2012).

*UK–France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-operation*. The official site of the British Prime Minister’s Office, 2 November 2010, <http://www.number10.gov.uk/news/uk%E2%80%93france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation/> (2 Май 2012).

“UK Parliament Warns of Reduced Defence Capabilities.” *Security & Defence Agenda*, 8 February 2012, <http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/3070/UK-parliament-warns-of-reduced-defence-capabilities.aspx> (2 Май 2012).

Waterfield, Bruno., “‘Big five’ tell Baroness Ashton to bypass Britain over EU military HQ.” *The Telegraph*, 8 September 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/8747399/Big-five-tell-Baroness-Ashton-to-bypass-Britain-over-EU-military-HQ.html> (2 Май 2012).

## DEFENSE POLICY AND CAPABILITIES

Mihail Naydenov<sup>1</sup>

The acquisition of defense equipment in Bulgaria in the last couple of years has been arousing growing public interest and at times heated debates. This is especially true in times of financial austerity and given the mounting pressure on defense budgets. Hence, the Bulgarian defense policy nowadays faces two critical challenges.

On the one hand, elected politicians have the duty to convince the public of the necessity to spend significant resources on defense, with the purpose of buying new weapon systems that are required to maintain and upgrade the Bulgarian Armed Forces' capabilities to deal with the present-day and tomorrow's security challenges. At the same time, the economic crisis has been taking its heavy toll on other essential spheres, such as healthcare, education, science etc. The strategic environment now does not prompt society to spend more on defense, as there is no evident substantial external military threat to the state. What is more to add, Bulgaria is a member of NATO and the EU and has been steadily developing its strategic defense partnership with the USA. So, the need to spend more on defense is difficult, if not unfeasible, to motivate and defend in the current situation when the real everyday concerns and anxieties of society are predominantly of economic and social character. This means that governments must count not so much on having more funds for defense but rather on **finding innovative ways for better spending** what they can really have.

On the other hand, today the selection of new military equipment, above all with regard to air force platforms, that it is already high time to be made, should result in more defense capability. This implies to have an increased capacity of the Bulgarian Armed Forces to deal with the challenges of today and tomorrow, together with the other NATO allies and in the frame of the Common Security and Defense Policy of the EU. Nevertheless, here it must be taken into account that **more spending does not necessarily create more capability**. Quite the contrary could often prove to be true, dependent on the choices made. For achieving more capability it is decisive **how** money is spent. Otherwise said, it is vital to avoid and eliminate misspending. The latter results either in **capability stagnation**, at best, or to degradation, at worst. In both cases we have one diagnosis: resource squander.

That is why every government has the responsibility to spend wisely, which means to invest in the right capabilities and in the right way. At the same time, it must avoid wasting precious resources on redundant personnel, structures and materiel. The aim is to build the Armed Forces that are needed now and in the future, not the ones that we were used to for decades of Cold War and its legacy. That is the ambition of the defense transformation which is under way in Bulgaria since the second half of 2009.

---

<sup>1</sup> State expert, Defence policy directorate Bulgaria MoD. The author is speaking in its fully personal capacity and his views and opinions expressed do not necessarily represent these of the Ministry of Defense.

The defense capabilities are the key tool of the national defense policy as an integral part of the national security policy of Bulgaria in its capacity of a member of NATO and EU. Being so, capabilities must be built and developed in such a manner that they serve best the foreign and security objectives of the country and the alliances it makes part of. For this reason, we must find the answer **how to make defense investment bring about more capabilities** of the Armed Forces. Here can be pointed out several preconditions to be met before talking about the Armed Forces' operational capacity.

*First*, we need a thorough, deep and realistic **analysis of the strategic environment** in the context of the Bulgarian allied commitments and obligations as a NATO and EU member. We need to look at the security environment in the perspective of at least 30 years. Particular attention should be paid to developments, driven primarily but not exclusively by economic growth, that are shaping the future foreign and security policy of the emerging powers that could one day challenge the interests of the Euro-Atlantic family of democratic nations, including Bulgaria. In addition to the already existing challenges of terrorism, proliferation of WMD, failed states, regional conflicts, transnational crime, illicit trafficking, illegal migration, cyber attacks, maritime piracy, natural or man-made disasters, climate change etc., more efforts from now on should be focused on preventing and if necessary eliminating risks and threats to security of supply of vital resources. Energy security and hence critical infrastructure protection would become one of the main drivers in defense planning. Potential future disputes over free access to fresh water in the context of the global warming should also receive due attention in designing the future security and defense policy.

*Second*, in order to have a realistic defense planning and thus an effective and efficient capability building and development process, **national defense policy must be harmonized with the evolving NATO strategy and the development of the EU Common Security and Defense Policy.**

The NATO Lisbon and Chicago Summits decisions, based on the new Alliance's Strategic Concept (2010), will greatly influence the evolution of NATO, its defense planning process as well as these of all the allies for the coming decades. The 'Smart Defense' initiative, the goal of 'NATO Forces 2020' and the Connected Forces Initiative have the ambition to lead to the build-up of a new kind of forces able to work better together and with partners in any operational environment.

The potential of the EU Lisbon Treaty in the field of the Common Security and Defense Policy is not to be underestimated at all. It might be true that the EU as a whole has been spending alarmingly less on defense compared with other regions, chiefly East Asia, but what Europe has now, which the regions outside of the Euro-Atlantic area do not yet enjoy, is the advanced level of integration. The EU integration based on its common values could give an added value to the efforts to build the still missing defense capabilities, but will not compensate for the lack of enough resources and political will.

In this context, we should carefully follow the logical evolution of the defense strategy of the USA, which is the most powerful NATO ally. The refocusing towards Asia is inevitable and

will continue. But this should not be seen as a negative trend in Europe, but rather as a chance to build the EU defense capabilities and to take on more crisis management commitments. In the end, this would result in a more balanced and fairer burden-sharing in NATO as well as a stronger Trans-Atlantic link.

Concerning the evolving American strategy in the next decades, in addition to its pivot to Asia, a number of other critical factors should be taken into consideration by the rest of the NATO allies when they follow their defense transformations. Some key developments in US defense, with potential high influence on allies and partners all over the world are: the anticipated financial pressure and the resulting planned defense budget sequestration over the next 10 years; the logical intention to limit the US deployments in operations, while at the same time counting on increased contributions from allies and partners; hence would follow the anticipated reluctance to be drawn into prolonged overseas deployments together with an increased attention paid to the training of allied and partner troops; the efforts to effectively neutralize the Anti-Access Area-Denial (A2/AD) capabilities of potentially adverse nations would have not only conceptual, doctrinal, technological and investment implications for the Department of Defense, but would almost certainly affect the forward basing of the US Forces all over the globe. The latter would certainly have effect on their strategic partnerships.

Concerning Bulgaria in this context, the national strategic rethink in 2010, which led to the subsequent adoption in 2011 of a National Security Strategy and a National Defense Strategy, was made in parallel and sought maximum harmonization with the NATO strategic rethink and took into account the provisions of the EU Lisbon Treaty. Besides, a Force Structure Review started in 2010 and its results were summarized into a new White Paper on Defense and the Armed Forces adopted by Parliament as a program for their development. Based thereon are the ensuing legislative, conceptual and doctrinal changes. The Force Structure Review was methodologically supported in 2010-2011 by an expert team from the Center for Civil Military Relations, Monterey, CA, USA. Thus, the Bulgarian defense policy now has new conceptual foundations which pave the way for the build-up of a **single set of forces** that should be capable of fulfilling all their assigned missions and tasks. Now the efforts are focused on implementing this goal. Here we should have in mind that this process is dynamic and will need constant analysis, periodic reviews and adaptations, in order to be always up-to-date not only conceptually, but regarding the available ready operational capabilities.

*Third*, in order to have greater capability to act we need to always **implement a sound long-term defense policy** as a part of the national security policy. It would be a unique tool in support of the foreign policy of the country as a part of NATO and the EU. This policy must at any moment have the answer what to do and how to do it in the frame of the resources available now and in the projected future. In this sense, a sound defense policy rests not only on realistic objectives and the right means to attain them, but also on **feasible financial planning**. If plans do not take into account resources available, they would represent a hollow ‘paper tiger’ effort that is subject to inevitable and in the end useless adjustments.

*Fourth*, defense **capabilities must match defense policy**. Defense capabilities are the main instrument for implementing national defense policy and being so they must follow and result from the strategic vision and the aims of this policy, not vice versa. It should not be policy that is driven by capabilities, but the latter are designed to meet the objectives of the former. So, national defense planning should be driven by the requirements of the national defense policy. Thus, capability building is shaped by policy. Capabilities make policy possible.

In this line of thoughts, the kind of defense policy that a country could afford tomorrow is decided by what the country does today regarding capability planning and building. This explains why the Bulgarian defense policy now stresses primarily on building capabilities for expeditionary operations, be them under NATO or EU lead. The essence of this policy, based on the analysis of the security environment in perspective, is to advance the national interests as a reliable NATO and EU member. That is why the Armed Forces should be prepared to deploy and fight outside the national territory and even the Euro-Atlantic area. In order to be ready to fulfill its commitments, including under Article 5 if necessary, any NATO ally must have first and foremost operational capabilities that are capable to be quickly deployed and sustained in expeditionary operations.

*Fifth*, building more capable forces depends upon the **quality of defense transformation**. Bulgaria is implementing its defense transformation based on the national strategic rethink in 2010. Here one must have in mind that this process is more than cutting redundant personnel, structures and materiel. It is a fundamental change in the way the whole system works. The aim is to change the philosophy of management of defense and the Armed Forces. Transformation is above all about thinking. That is the greatest challenge for generations of political leaders. Not only in Bulgaria. Ambitious and able new leaders, fully free of legacy thinking stereotypes, will inevitably come to the fore and take the lead, hopefully sooner rather than later.

Transformation in defense will have lasting effect, if it is driven by the idea to build the capabilities that are needed today and tomorrow, not the ones that we are used to for decades. It is through these new capabilities that the new policy will be carried out in the longer term. Therefore, in defense transformation must be engraved the link **policy-capabilities** as a guiding principle.

*Sixth*, based on the link policy-capabilities, transformation means not only getting rid of what is no longer necessary, thus saving valuable resources, but it is also about **acquisition of the right capabilities**. Here we must keep always in mind that acquisition is only one of the aspects of capability development. Acquisition is not at all equal to capability. Much less true is that it is the only condition to be met to have ready deployable forces. Capabilities, as understood in NATO, have eight elements that are all compulsory in order to have usable military. They are well summarized by the acronym “DOTMLPFI” (Doctrine, Organization, Training, *Material*, Leadership, Personnel, *Facilities*, Interoperability). Therefore, equipment is only one element, which per se is not sufficient to form a capability, much less a deployable one. Without usable and ready for deployment Armed Forces every defense policy will be

toothless and thus useless for the promotion of the country's interests on the world stage. The only 'positive' outcome of such a development would be the deceptive pride taken in statistics that would mark an increase in defense spending as percentage of GDP. But there would be no increase in the Armed Forces capacity to act and defense their country.

Having in mind all the above, it should be crystal clear that **it is not enough to buy a new weapon platform so as to achieve usable capability**. Even if only one of the above mentioned elements runs missing, the newly acquired weapon system would be at best an expensive and useless toy on the ground or at worst – a good training target for enemy fire. That is the reason why the process of capability building, a part of which is acquisition, must follow also the link **acquisition-capabilities**. Following that logic, rigorous and clear criteria should be applied to every purchase of any piece of equipment. Thus, at any given moment, **each acquisition decision must give a clear answer whether and how much capability it makes**.

*Last but not least*, working to achieve maximum usable operational capability, the NATO countries, especially the smaller, are facing another challenge. It is related not as much to a potential loss of some degree of sovereignty, but is to a great extent resulting from habits of thinking. It is about getting rid of stereotypes that are no longer valid and if left unchecked, they could have dangerously disruptive long-term consequences.

In an ideal world, a country should have enough resources to buy everything it needs for defense. But it is no longer the case even for bigger allies. And will not be the case. Not only it will become less and less possible, but it will also be less and less necessary, especially for countries that are part of strong alliances, such as NATO. The challenge today is that political leaders of the NATO and EU member states must explain to their respective constituencies why their countries will have to adopt **more multinational solutions** in capability acquisition, build-up, development and maintenance throughout the platforms' lifetime cycle, preferably in the framework of NATO and the EU.

Building the required capabilities as the key tools of defense policy is gradually becoming less national and increasingly multinational solution. And this is not due only to the enduring recession, albeit economy might be pointed out as the main driver thereof. It is not only about saving money, it is about to be **more capable of working together in allied format** to respond to the challenges of today and tomorrow. It is more than achieving higher spending efficiency; it is about adopting a new strategic culture of working together as members of an enlarging and stronger Euro-Atlantic family.

That is the vision that should lead Bulgaria's participation in a range of multinational projects for capability development, both under the NATO 'Smart Defense' Initiative and the EU 'Pooling&Sharing' one. This is the only possible way to have the necessary defense capabilities that would otherwise be impossible to obtain on our own.

'Smart Defense' and 'Pooling&Sharing' must be complementary to each another, not competitive. There should be no room for a 'beauty contest' between NATO and the EU in this field, especially in enduring financial austerity and in a world order which is progressively moving towards a multipolar structure. If developed successfully and in synergy, such joint

solutions will certainly bring about more capable NATO allies. Furthermore, it will lead to a more capable and burden-balanced North Atlantic Alliance as well as to a more active and capable EU Common Security and Defense Policy.

With reference to all the above mentioned seven points, the acquisition decisions that will be made in Bulgaria will define the future of the national defense for decades to come. Every investment made in new weapon platforms should be well thought out and give a crystal clear answer how much capable it makes the Armed Forces to deal with the new security challenges. Furthermore, the future acquisition decisions must be evaluated not only in a purely national perspective, but also in light of the expanding opportunities provided by the NATO and EU multinational capability-building initiatives. This would represent a new philosophy of build-up of the Bulgarian Armed Forces and would open new and larger horizons for cooperation and further integration.

Therefore, the choice of new military equipment is strategic in its heart. It should be made with a clear-headed and pragmatic assessment, with the eyes looking to the future as well as with a clear idea about the character of the long-standing Bulgarian defense policy as a trustworthy and respected NATO and EU member state.

## **ОБЩИЯТ И ЧАСТНИТЕ ЗАКОНИ ЗА/НА СЛУЖБИТЕ ЗА СИГУРНОСТ - АНАЛИЗ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

**Илиан Алипиев<sup>1</sup>**

КЪМ ПАКЕТА ОТ ДОКУМЕНТИ, КАСАЕЩИ ПРОЕКТОЗАКОНА ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ И ПРОЕКТОЗАКОНИТЕ ЗА РАЗУВНАВАНЕТО, ВОЕННОТО РАЗУЗНАВАНЕ И НАЦИОНАЛНАТА СЛУЖБА ЗА ОХРАНА.

**Сигурността е основна човешка потребност, благо и право на индивида, обществото и държавата.** Създадена веднъж, системата за национална сигурност се превръща в динамичен фактор за устойчивото състояние, развитие и просперитет на обществото и държавата.

**У нас средата за сигурност и изискванията към елементите от системата за защита на националната сигурност са дефинирани в:**

- Стратегия за национална сигурност на Р.България;
- Националната отбранителна стратегия /НОС/ на Р.България;
- Бяла книга на отбраната на Р.България и други доктринални документи.
- Военна доктрина /ВД/ на Р.България;

Независимо от наличието и в момента на система за национална сигурност и развити нейни елементи, все още част от специалните ни служби нямат устройствени закони, няма правно определение на термини като разузнаване, контраразузнаване, шпионаж, контрашпионаж, специални операции, разузнавателна общност, вътрешна и външна сигурност, система за национална сигурност и много други. Не са развити и изяснени преките и косвени играчи от системата за национална сигурност, както и няма съответстващи структурни и определящи нормативни актове за цялата система, за част от елементите и за част от органите и пунктовете за управление.

Относително наскоро създадената структура в САЩ, наречена „хомланд секюрити“ се ръководи от лице с ранг на министър и се занимава със сигурността в рамките на територията на САЩ. Тази структура ползва докладите на ЦРУ, ФБР и всички останали агенции и служби за сигурност, разполага с авиация, погранични командвания, националната гвардия и др. При възникването на заплаха, в зависимост от нейната степен, отговорът се формира на модулен принцип – отначало се реагира със силите и средствата на полицията, ако те не са достатъчни се намесват и службите за сигурност, ако и те не са достатъчни се намесва националната гвардия, и ако и те не са достатъчни накрая се намесва и армията. Ето това е един надлежен пример за интегрирането на усилията и споделянето на оперативните възможности от всички елементи в системата за сигурност, с цел адекватно реагиране на появили се заплахи и при защита на НС.

Разбира се България е малка страна, с ограничени възможности и не може да си позволи това, което правят в САЩ, но поне може да ползва натрупания от тях опит.

В предложените проектозакони не са разписани подробно правомощията на президента, премиера, началника на отбраната, министрите, ръководители на ведомства и много други такива, във връзка с националната ни сигурност. По-време на публичната дискусия проведена във Военна академия „Георги С. Раковски“, експерти по военна сигурност изказаха мнение, че на военния министър във военно време следва да се предвиждат единствено функции на занимаващ се с осигуряването на доволствие и ресурси за Въоръжените сили. Тази теза провокира много въпроси, един от които е - при една военна обстановка как ще се осигури приемственост в ръководството на системата за защита на НС?

---

<sup>1</sup> Alumnus на Европейския център за изследване на сигурността „Джордж Маршал“ – Германия.



**Система за национална сигурност /СНС/.** В законите и поднормативните актове са определени както организационната структура, така и взаимоотношения и взаимовръзки, в които влизат въоръжените сили, РО, всички министерства и ведомства и всички юридически и физически лица, действащи в интерес на националната сигурност на страната. В това понятие се включват както държавното ръководство и органите за управление по време на война, така и процедурите, регулиращи минаването от мирновременни на военновременни релси, системите за оповестяване, системите за държавни и военновременни запаси и всички компоненти свързани с отбранително-мобилизационната подготовка и готовност на страната. Системата за национална сигурност е нещо много повече от армията, службите, полицията и системата за гражданска защита и противопожарна безопасност. Тя обхваща цялата държава и общество, включително и останалите видове власти, освен изпълнителната. Елементите на СНС трябва да са балансирано изградени, с интерфейс помежду си, ръководени от общи правила. СНС се състои от „**пряко ангажирани институции**” и „**косвено ангажирани институции и лица**” и действа съгласно законите на страната в мирно и във военно време. Като под „**пряко ангажирани институции**” с националната сигурност се разбират структурите на МО, МВР, ДАНС, ДАР, ВР, НСБОП, ДОТО както и органите за управление на СНС за мирно и военно време, а под „**косвено ангажирани институции и лица**” се разбира останалата част от СНС министерства, ведомства, органи, организации, юридически и физически лица, с ангажименти и задачи по защита на националната сигурност на страната.

От всичко казано дотук е видно, че надграждането и интегрирането на сектора за сигурност ще е една изключително трудна задача, започваща не от началото, а от средата на пътя. Тази задача трябва да се изпълнява така, че системите за действие за защита на националната ни сигурност за мирно и за военно време да се изграждат успоредно, тъй като деструктивните въздействия по време на война ще пречат за създаването тепърва на военновременна СНС.

Изхождайки от тези основни допускания в следващата част от изложението ще бъде направен опит за анализ на проектозаконите за службите.

## **1. ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ /ЗУФСНС/.**

Сигурността на отделния човек носи частичен характер, ако не е налице сигурност за всички. Ето защо идеята за такъв закон е изключително важна и навременна. В предоставеният ни проектозакон са смесени идеите за изграждане на система за защита на националната сигурност и изграждане на система на разузнавателната общност /РО/. В проектозакона не става ясно дали това ще е закон **за системата за национална сигурност**, където е мястото и на специалните служби, или това ще е рамков закон за службите за сигурност /РО/.

Наистина най-добре би било първоначално да се приеме закон за националната сигурност като рамков, в който да се дадат параметрите, органите за управление, структурата, елементите и взаимодействието на системата за национална сигурност, да се въведат нови правно определени термини като посочените по-горе в увода и после да се отиде към приемането на законите за службите за сигурност и напасването им с вече приетите закони за отбраната и ВС, за МВР, ДАНС, ЗЗКИ и др. Задължително условие е с приемането на четирите проекта на закони да върви процес и на успоредната промяна на приетите вече закони, особено на ЗОВС и ЗДАНС.

Хубава е идеята за разширени функции на съвета за сигурност към МС /ССМС/, но в проектозакона този съвет е сведен единствено до „шапка“ над службите. Правомощията на ССМС трябва да са в сферата на целия сектор за сигурност. Функциите на ССМС несъмнено трябва да се разширят в посока зависима от идеята за обхвата на този проектозакон – дали ще е закон за СНС или ще е закон за РО.

В предоставения проект са смесени управленческите функции на ССМС с консултативни. Координацията е само един от елементите на управлението, а проектозакона е за управлението и функционирането на системата за защита на НС.

**Въпросът за контрола** – той също е част от управленския процес. Обществото вече има опит в областта на демократичния контрол над системата за сигурност, но основния въпрос е баланса между демократичния контрол и неразгласяването на класифицирана информация. Тази тема е предмет на самостоятелен анализ. **Само ще посоча, че службите трябва да имат собствени инспекторати, подчинени на ръководителите им, и че е необходимо да се ситуира инспектиращо звено за цялата система на националната сигурност, което би могло да е отдел в Главния инспекторат към МС, с подзвено /сектор/ за контрол върху РО.** Така кръгът на управлението и контрола, осъществяван от изпълнителната власт ще се затвори като относително независим за СНС орган.

Във всяка една от службите трябва да има приет етичен кодекс и етична комисия за разглеждане на конфликт на интереси сред служителите. Ръководителите им трябва да подлежат на разглеждане на конфликт на интереси от комисия по етика, намираща се в ССМС.

Служителите на службите трябва да са сигурни в разпоредените им от ръководителите дейности. За да няма последици върху тях, те трябва да могат да подават сигнал извън службата, в която работят, ако не са сигурни в законосъобразността и правилността на разпоредените им действия. Това естествено трябва да е отразено в съответните проектозаконали.

В представения проект няма изисквания към подготовката на кадри и израстването им в длъжност както това например е отразено в закона за отбраната и въоръжените сили /ЗОВС/. Има такива само за новопостъпващи. В този проектозакон трябва да се вземат мерки срещу политизирането на службите и за използването им при постигането на политически цели. Предлаганите закони трябва да съдействат за създаването на благоприятен климат около служителите в интерес на изпълнение на законовите им правомощия. Трябва на всички служители да е ясно, че всякакви техни отклонения от законовите норми ще бъдат сакционирани. Законите трябва да осигурят професионално израстване без използването на политическо покровителство. За да се избегне евентуален политически натиск, въведената мандатност за ръководителите на служби трябва да се разминава с мандата на правителствата.

В проектозакона е дадено непълно определението за „**партньорски служби**” поради което като такива биха могли да се считат и тези от Русия. Освен изискването за подписани споразумения, за партньорска служба трябва да се счита само такава, с чиято държава сме в съюз и изповядваме еднакви ценности.

Сега е момента да се прецени и необходимостта от орган като ДКСИ. Дали тя не е излишна, след като не притежава собствени възможности, а работи въз основа на справки подадени от службите? Още при изготвянето на заплахите за сигурността на страната ни във връзка с влизането ни в НАТО, беше обсъждан и въпроса за обявяването на отделни служби като национални органи по видовете сигурност! Възможно ли е сертификатите за сигурност за НАТО и ЕС да се издават от ДАНС, а сертификатите на ръководителите на служби да се издават от ССМС? Напълно възможно е, ако се отрази в закон. Правомощията на президента в мирно време и тези на Консултативния съвет за сигурност към него трябва да са разписани в този закон.

## 2. ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ “РАЗУЗНАВАНЕ”/ЗДАР/.

„Този закон урежда статута, дейностите и функционирането на Държавна агенция “Разузнаване”,.....и статута на нейните служители.” Така горе-долу започват представените проектозаконали за трите служби от РО – цивилното разузнаване, военното разузнаване и НСО.

Чл.3 от този проект, особено точки „д” и „е” определено са идеологизирани. Ясно е какво се има в предвид, но един разузнавач пропагандиращ за България лесно би се разшифровал пред чуждите специални служби. Определението за „**разузнавателна информация**” рязко се отличава от същото

определение в следващия проектозакон – този за Военното разузнаване. Правно определените термини в проектозакона за ВР са по-точни, но преповтарянето на текстове в проектите е още едно доказателство за това, че разузнаването също трябва да е единно както в момента е така с контраразузнаването /ДАНС/.

В този проект разузнавателните дейности не са прицезирани като например липсва участие на разузнаването в специални операции, самостоятелно или с други органи на страни от ЕС и НАТО, както това е посочено в проекта за ВР.

Безсмислено е инспектора да се назначава от премиера по предложение на същия директор, който ще бъде контролиран! Например военните контраразузнавачи назначават ли се в поделенията по предложение на контролираните армейски командири и подчинени ли са на тях?

Половината от текста на целия проектозакон касае статуса на личния състав. Тук текстовете и в трите проекта са подобни, защото така или иначе статуса на служителите им ще е еднакъв или подобен, независимо от това дали ще са под пагон или не, включително и с този от ДАНС, ДОТО и ГДБОП. Така по един или друг начин ще са налице общо 6 Държавни агенции или приравнени структури на тях, независимо от наименованието на отделните служби. Съгласно закона за администрацията Държавната агенция се ръководи от председател, който по същество е политическо лице. За какво тогава му е мандатност? Тук логично възниква и въпроса – след като статуса на личния състав от специалните служби ще е еднакъв, защо някои от елементите на РО ще са сведени в Държавни агенции, други в служби, трети в дирекции. Възниква и още един важен въпрос – защо някои ще са военнослужещи като тези от ВР и НСО, а други ще са цивилни.

В проекта няма изисквания към подготовката на кадри и израстването им в длъжност както това е отразено в закона за отбраната и въоръжените сили /ЗОВС/, освен такива към постъпващите.

ЗДАР предвижда разузнаването да си има собствено контраразузнаване, наречено структура за вътрешна сигурност. По-скоро това би трябвало да е звено за собствена сигурност, а не за вътрешна сигурност, тъй като тогава би трябвало да има и звено за външна сигурност – откъм страна на външния противник. Вярно е, че ЗЗКИ определя проучването за достъп до класифицирана информация да се извършва от съответните специални и полицейски служби, но наличието на собствени контраразузнавания не накъсват ли по този начин единната контраразузнавателна система на страната? Както е описан като единен процеса и споделянето на възможностите в проекта на закона за ВР, така е единен и със споделени възможности и контраразузнавателния процес.

Слабост на този проект е и липсата на споделяне на разузнавателни възможности, както това е описано в проекта за ВР. Не е ясно как цивилното ни разузнаване ще споделя възможностите си с военното ни разузнаване /не само споделяне на информация, а и участие в операции/ или с тези на Въоръжените ни сили както и по какъв начин цивилното разузнаване би могло да участва в модули на СНС от различен тип и характер, с цел защита на националната ни сигурност.

Изрично трябва да се подчертае, че този закон определя структурата, правомощията, дейностите и подчинението на ДАР в мирно време.

### 3. ЗАКОН ЗА ВОЕННОТО РАЗУЗНАВАНЕ /ЗВР/.

В този проект подробно са формулирани задачите, управлението и споделянето на възможностите между тактическото, оперативното и стратегическото военно разузнаване /ВР/ Първите две са поставени под методическото ръководство на стратегическото. Тук обаче възниква въпроса, как така имаме стратегическо военно разузнаване, след като вече не провеждаме стратегически военни операции?

Като слабост на формулираните от проекта дейности може да се посочи участието на ВР в специални операции само чрез собствени сили и средства или съвместно с такива от страните от НАТО и ЕС. В специални операции ВР трябва да участва съвместно със силите и средствата на нашите ВС, НАТО, ЕС или съвместно с други собствени служби за сигурност, или в модулни модели различни от посочените,

чиято цел е споделяне на способностите и интегриране на усилията на всички участници. Споделянето на способности е посочено като цел и в доклада на вицепремиера г-н Цветанов при представянето на проектозаконите.

Определението за „**специални операции**“ в този проектозакон се разминава с това на тактическите формирования от парашутнодесантните ни части.

И в този проектозакон се къса връзката на общия контраузнавателен процес, тъй като собственото контраузнавателно обезпечаване на ВР ще намали споделените способности в тази област, което ще доведе и до по-слаба сигурност на провежданите операции. Службите за КР на двете разузнавания биха могли да се подчиняват методически на сегашната ДАНС за да има обща контраузнавателна картина, по-успешно да се преодоляват слабости и грешки, допускани от ръководствата им, и за да се повиши ефективността на контраузнавателните операции.

Военното ни разузнаване е с по-високи възможности, в сравнение с цивилното, има собствен апарат извън страната, разполага с войскови подразделения за наблюдение на въздушното, наземното и морското пространство, подразделения за РЕБ и РЕВ, и други, а в проектозакона се предвижда да е с по-малък статус от този на цивилното разузнаване, което ще доведе до колизии. Освен това във военно време цивилното разузнаване на всяка държава преминава на подчинение на военното разузнаване и закона трябва това да го има впредвид. Затова и в този проектозакон трябва да се посочи, че той касае дейността на ВР в мирно време като за военно време ще важат други нормативни документи.

И в този проект липсват взаимоотношенията на службата със ССМС.

#### **4. ЗАКОН ЗА НАЦИОНАЛНАТА СЛУЖБА ЗА ОХРАНА.**

В проекта за НСО се предвижда началникът му да е председател на комисия, в която влизат шефове на държавни агенции, следователно началникът на НСО ще е с по-висок статус от ръководител на държавна агенция. Ако ръководителя на държавна агенция е със статус на заместник министър, значи ли, че шефа на НСО ще е с ранг на министър?

Този проектозакон няма да го разглеждам подробно поради факта, че не бих разглеждал НСО като специална служба и като част от РО. Тя е чисто охранителна служба и би трябвало да охранява не повече от няколко десетки лица като въпроса за необходимостта от охраната на депутатите би могъл да се преразгледа. Не е задължително автопарка на Народното събрание да е към НСО. От предложенията към проектозакона, направени от личния състав на НСО се вижда, **че той иска да е с полицейски правомощия на пътя и при охраната на лица, обекти и мероприятия.** В крайна сметка НСО може да се трансформира в специализирано звено към Главна дирекция Охранителна полиция - МВР или като самостоятелно звено директно подчинено на МВР, със съответстващи полицейски правомощия, регламентирани от закона за МВР. Така ще се решат и множество други въпроси на НСО като движението на колите със специален режим, носенето и използването на оръжие от личния състав, статуса му на полицаи и др.

#### **5. ЗАКОНА ЗА ДАНС.**

Този закон драстично трябва да се промени и то едновременно с приемането, и влизането в сила на горепосочените 4 проекта. Какво значи държавна агенция за национална сигурност? Дали влизащите в нея 2 контраузнавателни служби са достатъчни за да осигурят необходимата ни степен на национална сигурност, че тази агенция е с такова наименование? Нима Въоръжените сили не са от значение за националната ни сигурност? А военното ни или цивилното ни разузнаване нямат ли отношение към националната сигурност? Че имат отношение към сигурността ясно и недвусмислено се вижда от посочените текстове в проектозаконите им и от част от преповторенията на правомощията им с тези на ДАНС.

В ДАНС в момента са структурирани само част от специалните ни служби и то по-малката /само **контраразузнаването**/). Извън ДАНС в момента са звената за вътрешна сигурност на разузнаванията ни, тези за вътрешна сигурност на МВР, цялата ГДБОП, разузнавателния отдел на гранична полиция, инспекторатите от РО и др.ЗЗКИ обаче сочи **6 на брой** служби за сигурност! Ето защо, съгласно сегашният си закон ДАНС не разполага с пълния административен капацитет и обхват на дейностите, необходими за изчерпване на аспектите в областите на сигурността. ДАНС не би могла да изпълнява предявените изисквания към нея като към „**специализиран орган към Министерския съвет за изпълнение на политиката по защита на националната сигурност**”, както е записано в нейния закон. Този текст задължително трябва да се промени, защото ДАНС е една от организациите за защита на националната ни сигурност, а не всичките. Такъв орган евентуално би могъл да бъде ССМС. В противен случай ДАНС би трябвало да се занимава с цялостната политика по защита на националната сигурност, да управлява Въоръжените сили, системите за оповестяване, гражданската и противопожарна защита на населението, другите специални служби. Този спорен текст също така навява и мисли за евентуалното политическо използване на ДАНС.

В сегашния си вариант и със сегашните си правомощия ДАНС би могла да се нарича ДАС /Държавна агенция за сигурност/, или ДАВС /Държавна агенция за вътрешна сигурност/, или Агенция за безопасност, или по друг начин, различен от сегашния.

Философията на този закон трябва да определят контраразузнаването като част от РО и от системата за защита на националната ни сигурност, като единна система и процес, произвеждащи единна сигурност.

## **5. КОНТРОЛЪТ НА СЛУЖБИТЕ ЗА СИГУРНОСТ В ПАКЕТА ОТ ЗАКОНИ**

Контролът е част от управленческия процес и се занимава с проверката дали определена система е в нужните параметри за да изпълнява предназначението и функциите си.

В зависимост от целите и функциите, контрола може да бъде дефиниран като: външен и вътрешен; предварителен, ат-хок и последващ; финансов, одитен, одитен по изпълнението), функционален или с цел сертифицирането на дадено звено за определен вид дейности, и т.н.

Контролът в службите за сигурност се осъществява на няколко нива както следва:

- ръководител на служба за сигурност;
- изпълнителна власт;
- съдебна власт и прокуратура;
- парламентарен контрол;
- контрол от гражданския сектор, осъществяван от граждани и неправителствени организации /НПО/.

### **1. Контрол, осъществяван от ръководителите на службите за сигурност.**

Този вид контрол се осъществява основно вътре в системата на службата от всеки пряк началник, от звена с такива правомощия или от назначени със заповед комисии. Целта е съответният ръководител да се увери в устойчивото състояние на системата, която ръководи и за която отговаря. В тази област влизат инспекторатите, комисиите за разкриване и предотвратяване на конфликт на интереси, комисиите създадени с отделна заповед за разследване на произшествия и нарушения, и т.н. Тук няма да се спирам на функциите на инспекторатите, определени от законите. Само ще акцентирам върху необходимостта от такива във всяка една служба за сигурност, подчинени на нейният ръководител за да е наясно самия той с нейното състояние. Същевременно службите за сигурност трябва да бъдат контролирани и на едно по-високо правителствено ниво, защото е необходимо предпазване от възможности за злоупотреби от страна на самите ръководители - например при конфликт на интереси

при ръководители или при наличие на желание от тяхна страна да се разправят с „непослушни“ служители, или да прикрият свои грешки, или такива на подчинените и приятелите си, или просто да им предстои повишение, награда, или даже от криворазбрано достойнство. В обхвата на този вид контрол влизат и възможностите за разпореждане на действия, с оглед изпълнение на политически поръчки, корупция или лично облагодетелстване. Ето защо освен инспекторати в службите, е необходимо да има и звено, контролиращо РО и намиращо се извън тези служби – например в Главния инспекторат на МС. Функции на това звено биха могли да се разпростират върху методическото ръководство на инспекторатите от службите, върху неправомерните действия на ръководителите на служби и проявите на конфликт на интереси при тях. То би могло да разследва и оплаквания от служители на службите за оказан върху тях политически натиск от началници или за незаконосъобразно получени разпореджания.

## 2. Контрол, осъществяван от изпълнителната власт.

Такъв орган, освен законово посочените, би могло да се яви и горепосоченото звено към МС. Тази част от темата беше подробно обсъждана на семинар през 2005 г., на който бяха разгледани следните по-важни въпроси като:

Форми за контрол върху службите:

- вътрешно ръководство и контрол на службите;
- контрол, осъществяван от изпълнителната власт;
- контрол, осъществяван от парламента;
- контрол, осъществяван от външни за службите органи;
- разглеждане на жалби от граждани – като някъде това се прави от омбудсман, другаде – от комисиите по надзор над разузнаването, или от съда;
- външно одитиране, което трябва да е регламентирано със закон и да има специални изисквания към одиторите като сертификати за сигурност, подчинение на определени правила и др.

Мерките за недопускане на политическо вмешателство в дейността на службите, регламентиране чрез закон, биха могли да бъдат следните:

- мандатност на ръководителя на службата;
- отдаване на писмени заповеди до него от имащите право да му разпореждат;
- орган, задължен по закон да формулира политиките в областта на сигурността;
- контрол върху тайните операции, провеждани от службите;
- правомощията на службите да се определят само от закон;
- забрана върху службите да разследват действия по протести, застъпничество при избори, несъгласия с незаконосъобразни заповеди и други такива случаи, които се явяват част от демократичния процес и са в унисон със закона;
- забрана на службите чрез действията си да прокарват интересите на определена политическа партия;
- създаване на институцията Генерален инспектор, независим от ръководителя на службата, или на друг независим орган за контрол, но правно упълномощен като омбудсман, сметна палата и др.;
- предоставяне на Генералния инспектор от съответния министър на копия от разпореджанията си до ръководителя на съответната служба и др.

В настоящата статия на парламентарния и съдебен контрол няма да се спирам, въпреки необходимостта от доразвиването им, защото относително добре е регламентиран в нашите закони и има опит в осъществяването му. Ще фокусирам вниманието си върху контрола осъществяван от изпълнителната власт и контрола от гражданските организации, за което е целесъобразно да бъдат формулирани подходящи текстове в законите, регламентиращ управлението и функционирането на защитата на националната ни сигурност и тези на службите.

### 2.1. Контрол от изпълнителната власт

Към Главния инспекторат на МС е необходимо да се създаде Инспекторат на Разузнавателната общност със следните правомощия:

- проверка на сигнали на граждани за незаконосъобразна дейност извършвана от конкретни служби за сигурност;
- проверки по сигнали на служители от службите, съмняващи се в законосъобразността на получените заповеди от своите началници;
- проверки законосъобразността на определени дейности и операции на службите за сигурност;
- разследвания на началниците на служби за прояви на конфликт на интереси, корупция и некомпетентност;
- проверки на системите за обучение, кадрово израстване и ресурсно осигуряване;
- проверки на проявени системни грешки в дейността на службите и др.

Дейността на това звено е необходимо да се уреди в правилника, приет от МС за главния инспекторат на МС и да влезе в устройствения правилник на МС като задължително условие преди това е той да бъде правно регламентиран в проектозакона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

Целесъобразно е да се обмисли и необходимостта от създаването на звено за инспекции и за цялата система за национална сигурност, който да следи за слабостите и дисбалансите в нея и да предлага мерки за отстраняването им. То може да бъде обособено структурно като отдел в Главния инспекторат на МС, с развити съответно функции и правомощия и със сектор, занимаващ се с контрола над РО.

### 2.2. Контрол върху службите, осъществяван от неправителствени организации /НПО/ и граждани.

По отношение на този вид контрол в документите от гореразгледания семинар се посочи съвсем малко – разглеждането на жалби от граждани, засегнати от дейностите на службите. Ето защо в нашето законодателство трябва да се регламентира допускането на жалби от граждани, адресирани до съда, инспекторатите и омбудсмана, касаещи накърнени права, вследствие от действия на службите за сигурност.

Законите за достъп до обществена информация, за защита на личните данни и ЗЗКИ относително добре са отрегулирали този въпрос. Гражданите и НПО съгласно законите нямат достъп до секретни данни, каквито са тези за дейността на службите, което е нормално. Най-важния въпрос е как да се реализират демократичните изисквания, правила и норми за осъществяването на действителен граждански контрол, основан върху принципа „необходимост да се знае“ без да се наруши секретния характер в дейността на службите?

Ето един примерен модел за контрол на службите за сигурност от страна на организации от неправителствения сектор и граждани. Към ССМС би могъл да бъде създаден контролен орган, наречен Обществен експертен съвет /ОЕС/, състоящ се от представители на НПО. Обществен, защото е неправителствен и се състои от външни за системата и за щата на службите и неангажирани с тях лица.

Експертен, защото тези хора разбират от работата на специалните служби и са готови да предадат своята приемственост, знания и опит в областта на контрола. Граждански, защото членовете му вече не са на активна работа и членуват като обикновени граждани в НПО, с насочености към националната сигурност. Контролен орган, защото ще има правомощия да участва по определен за това ред в осъществяване на контрол върху дейността на службите за сигурност. Членовете на ОЕС биха могли да са и бивши служители, които не са в конфликт на интереси, членуват в съответни НПО и имат или биха могли да получат сертификати за достъп до класифицирана информация, издадени по съответния ред.

На ОЕС би могло да се формулират следните функции:

- обсъждане и внасяне на предложения до ССМС за подобряване на нормативната уредба в дейността на службите за сигурност /СС/;
- внасяне на сигнали до ССМС, свързани със законосъобразността в дейността на СС;
- участие в съвместни комисии между ССМС и Главния инспекторат към МС с цел проверки върху дейността на СС и обучението им;
- участие в разглеждането на случаи, свързани с нарушения в дейността на СС и внасяне на предложения до ССМС за подобряване организацията на дейност на СС;
- осъществяване на контрол, по ред, определен от правилника за дейността на ОЕС и предлагането на мерки за преодоляване на слабостите;
- достъп до класифицирана информация, съгласно ЗЗКИ и достъп до информация и документи от СС по определен от Правилника ред;
- участие в дейности на СС по ред, определен от правилника за дейността на ОЕС;
- да удостоверяват принадлежността си към ОЕС със съответен документ, който е и пропуск до учрежденията на ССМС, СС и други обекти, съгласно Правилника на ОЕС;
- членовете на ОЕС са същевременно и съветници на обществени начала на СС и на ССМС, по определен от Правилника на ОЕС ред. На тях могат да се възлагат и изготвянето на становища, извършване на консултации, подпомагане чрез анализи и др.;
- при обсъждането на въпроси от служебен характер, спрямо работата на ОЕС и членовете му се прилагат изискванията на ЗЗКИ;
- членовете на ОЕС се излъчват от средите на НПО, но не ги представляват, не се отчитат за работата си пред ръководствата им и са независими от излъчиллите ги НПО. В работата си като такива те изпълняват указанията и се отчитат на Председателя и секретаря на ОЕС;
- членовете на ОЕС могат да ползват почивната и медицинска база на МО и МВР по определения за това от Правилника ред;
- членовете на ОЕС могат да получават парични суми, командировъчни и други доволствия, включително от МО и МВР във връзка с изпълняваните задължения по ред, определен от Правилника.

Дейността на ОЕС, редът и изискванията за определяне на членовете му както и правомощията им се уреждат с правилник, приет от МС. Председател на ОЕС е Секретаря на ССМС, а административен секретар на ОЕС е назначен за целта член от състава на ОЕС. ОЕС провежда заседания под ръководството на Председателя си и изготвя протокол за внесените предложения, становища и решения, взети с обикновено мнозинство от членовете му.

Представянето на кандидати за членове на ОЕС от съответните НПО не е достатъчно условие те да станат такива. Те стават членове след получаването на сертификат за сигурност по съответния ред и бъдат отдадени в заповед на премиера, че са членове на ОЕС. Заповедта е явна, като препис от нея се връчва на лицето, препис остава в ССМС при председателя на ОЕС и преписи се изпращат на съответните служби за сигурност, и съответната НПО.



В Правилника на ОЕС трябва да се утвърди образец за карта на член на ОЕС към ССМС, с надпис на гърба, сочещ правомощията му. Членовете на ОЕС не могат да бъдат замествани от други представители от съответните НПО и могат да бъдат освобождавани само от премиера със заповед, по предложение на Председателя на ОЕС.

Законовите параметри, касаещи ОЕС биха могли да се регламентират в раздел „контрол“ в закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност на Р. България.

Членовете на ОЕС ще са длъжни да подписват декларация за неразгласяване на сведения от секретен характер, придобити в качеството им на такива и ще подлежат на съответния контрол, полагащ се за носителите на класифицирана информация. Като такива, при необходимост те ще работят с класифицирана информация, заведена и съхранявана в секретното деловодство на МС.

С въвеждането и правното регламентиране на един такъв модел ще се създаде възможност за осъществяване на демократичен и действен граждански и НПО контрол върху дейността на службите, балансиране на интересите на гражданското общество и тези на службите за сигурност и недопускане изтичането на класифицирана информация или нанасянето на вреди на системата за национална сигурност.

Това ще е и един нов принос в най-добрите практики за граждански и НПО контрол върху дейността на специалните служби.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ:**

От всичко казано дотук би могло да се обобщи, че за една малка страна като нашата, с население колкото един сравнително среден световен град, **6** специални служби и много структури по сигурността са една тежка, мудна, слабо ефективна, трудно управляема, трудно споделяща способности и трудно контролирана система. Съвсем нормално е да имаме само една ДАНС и в нея да се намират всички служби за сигурност, без сегашните НСБОП и НСО, на които мястото им е в МВР. В крайна сметка само Военното ни разузнаване би могло да е отделено в самостоятелна структура, но това би намалило споделянето на възможности с цивилното ни разузнаване и с останалите елементи от РО, и би затруднило ангажиментите му към НАТО и ЕС. Това е начинът за споделяне на възможностите между цялата ни разузнавателна общност вътре в нея и между нея и Въоръжените сили или с другите елементи от системата за защита на националната ни сигурност. Този подход ще интегрира силите и средствата на СНС, ще намали разходите и ще улесни взаимодействието с партньорските ни служби и участието в самостоятелни или в съвместни специални операции, осъществявани на модулен принцип. Не е изключено при такъв сценарий, ръководителите на РО, респективно ДАНС, да са из средите на военните ни служби за сигурност.

Няма да е далече и денят, когато изискванията на времето за интегриране на усилията и за бърза реакция биха довели до създаването на единно **министерство на националната сигурност**, където биха могли да са заедно, но и относително самостоятелно структурирани въоръжените сили, службите за сигурност, службите за гражданска защита и противопожарна безопасност, системите за ранно предупреждение и оповестяване, пунктовете за управление на силите и средствата, военната критична инфраструктура и комуникации, а защо не и дирекцията на полицията и телефон 112. Регламентирано от закон, системата ще се управлява от единен център и в зависимост от нарастването на заплахите ще действа стъпаловидно, с поетапно включване и нарастване на държавните усилия и тези на гражданското общество за защита на нацията и страната.

## **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

1. Националната отбранителна стратегия /НОС/ на Р.България.
2. Стратегията за национална сигурност /СНС/ на Р.България.

3. Военна доктрина /ВД/ на Р.България.
4. Закон за отбраната и въоръжените сили на Р.България /ЗОВСРБ/.
5. Закон за ДАНС.
6. Закон за защита на класифицираната информация /ЗЗКИ/.
7. Закон за МВР.
8. Закон за консултативния съвет за национална сигурност.
9. Закон за Държавна агенция „ДР и ВВЗ“.
10. Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет.
11. Правилник за дейността на НСО.
12. Наредба за планиране на граждански ресурси за отбрана.
13. Пакет от 4 проектозакона за: управление и функциониране на системата за национална сигурност; ДАР, ВР, НСО.
14. Материали от факултативен семинар 6278 на Джордж Маршал център – „Контрол над разузнаването в демократичното общество“.
15. „Правни стандарти и най-добри практики за контрол върху разузнавателните служби“ - Ханс Борн и Ян Лей, издание Осло, 2005г.

СП. ПРОБЛЕМИ НА СИГУРНОСТТА И РЕФОРМА В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ

Редактор: Илия Налбантов

Адрес за кореспонденция:  
Ул. „Оборище“ № 37; ап. 6  
София 1504  
ISSN 1314-5754  
[http://www.gcmarshall.bg/index\\_bg.html](http://www.gcmarshall.bg/index_bg.html)