
Доброто управление в сектора за сигурност като необходимо условие за интегриране в Евроатлантическата отбранителна система

доц. д-р Тодор Тагарев

Тодор Тагарев е ръководител на секция “Информационни технологии в сигурността” www.IT4Sec.org в Института по информационни и комуникационни технологии на БАН и Центъра по мениджмънт на сигурността и отбраната, www.defencemanagement.org, главен редактор на *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

Ключови думи: Спектър на заплахи, мащаб, ефективност, ефикасност, доверие, интегритет, позициониране, специализация, интелигентна отбрана

Todor Tagarev, *Good Governance in the Security Sector as a Prerequisite for Bulgaria's Defence Integration*

Keywords: Threat spectrum, scale, effectiveness, efficiency, trust, integrity, positioning, specializa-tion, smart defence, pooling and sharing



Текстът е лицензиран под [Creative Commons Признание-Некомерсиално-Без производни 2.5 България License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/bg/)

Редактори: доц. Тодор Тагарев, доц. Велизар Шаламанов,
доц. Венелин Георгиев, посл. Валери Рачев

ISSN 1314-5622

Краткото ми изложение е структурирано в две основни части: (1) Защо е необходимо интегриране в Евроатлантическата система за сигурност и отбрана и (2) кои са ключовите условия, за да се случи тази интеграция. За разлика от други изложения пред тази аудитория и аналогични форуми, този път няма да съм абстрактно-теоретичен и да говоря за принципи, критерии и процеси. Възнамерявам вместо това да насоча вниманието Ви към някои горещи проблеми, без чието решаване интеграцията ни в Евроатлантическите структури ще бъде дълъг, мъчителен процес, неразбиран от огромната част от българските граждани.

Длъжен съм да отбележа, че тук изразявам свои лични виждания, които не ангажират която и да е от организациите, с които се свързва името ми.

ЗАЩО Е НЕОБХОДИМА ИНТЕГРАЦИЯ?

Няколко основни фактора предполагат разширяваща се и задълбочаваща се интеграция, насочена към постигане на по-висока ефективност и ефикасност в търсенето на сигурност и отбрана. Основни сред тях са:

1. Разширяващ се спектър от заплахи и предизвикателства:
 - разнообразни по характер, не поддаващи се на пряко класифициране в сферите на отговорност на традиционни организации;
 - трансгранични взаимодействия;
 - силни и понякога неочаквани взаимни влияния: Най-известен тук вероятно е примерът за връзката между тероризма, провалените държави и разпространението на оръжия за масово унищожение, дефинирана като основна заплаха в Европейската стратегия за сигурност.¹ Друг пример ни дава връзката между целите и стратегиите на терористични организации, разпространението на кибер оръжия и уязвимостта на критични инфраструктури на съвременните общества.
2. Втората причина, свързана с развитието на информационните технологии и социалните мрежи, водещи до „Демокрация 2.0“², се корени във възможностите за информиране на големи обществени групи за развитие на събитията практически в реално време. Нарастват очакванията за бърза и ефективна реакция на организациите от системата за сигурност и —*пост фактум*— се поставят под въпрос взети по-рано решения, формулират се изисквания и се предлагат предполагаемо по-ефективни алтернативи.
3. Изместване на обществените приоритети и ограничаване на финансови и човешки ресурси, които обществото е готово да заделни за сигурност, предизвикано от

¹ Вж. т.н. Solana paper: *A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy* (Brussels, 12 December 2003), <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>. Прегледът на прилагането на Европейската стратегия за сигурност потвърждава и развива тази теза, в частност добавяйки връзките между тероризма и организираната престъпност. Вж. European Council, *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World* (Brussels, 11-12 December 2008), <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf>

² Задълбочен анализ на тези развития е представен в статията Velichka Milina, “Security in a Communications Society: Opportunities and Challenges,” *Connections: The Quarterly Journal* 11, no. 2 (Spring 2012): 53-66. <http://www.procon.bg/node/4643>.

намаляване и застаряване на населението и, съответно, на повишаващите се разходи за пенсионно осигуряване и здравеопазване.³

4. И последната причина, която ще посоча и която може би е очевидна от начина, по който е формулирана темата на моето изказване, е членството ни в НАТО и Европейския съюз и процесите на задълбочаваща се интеграция в тези два съюза. Ако вземем например Европейския съюз, дълго време политиката за сигурност и отбрана се разглеждаше като важен, но отделен стълб. Лисабонският договор от 2009 г. промени това и създаде очаквания и предпоставки за задълбочаваща се интеграция чрез развитие на:
- Обща политика за сигурност и отбрана;
 - Стратегия за вътрешна сигурност;
 - Стратегии и програми за противодействие на тероризма;
 - Политика и механизми за защита на критични инфраструктури;
 - Общи стандарти за кибернетична сигурност, защита на вериги от доставчици, и т.н.

В обобщение на първата си теза ще подчертая, че финансово-икономическите реалности и нарастващата стойност на модерните способности правят „интелигентната отбрана“ на НАТО и концепцията за „pooling and sharing“ на Европейския съюз без алтернатива.

Неотдавнашна публикация привежда убедителни примери за рязката промяна на мащабите на въоръжените сили в течение само на няколко десетилетия:⁴

- През 1939 г., преди началото на Втората световна война, ВМС на Франция разполагат със седем линейни кораба (battleships), един самолетносач, седем тежки и 12 леки крайцера, 78 разрушителя и 81 подводници. Днес, с четвъртия по големина бюджет за отбрана в света, основната флотилия на Франция включва един самолетносач, четири амфибийни кораба, 12 фрегати и 6 атакуващи подводници.
- През 1842 г. Великобритания разполага 14 000 военнослужещи в битката за Кабул и поддържа достатъчно личен състав за действия на територията на империя, в която „слънцето никога не залязва“. Днес британската армия изпитва сериозни затруднения да поддържа 8 000 военнослужещи в Афганистан.
- През 50-те години на XX век САЩ произвеждат над 9 000 самолета F-86 Sabre – основен изстребител на САЩ и техните съюзници по време на Студената война. Произведените F-16 са приблизително наполовина, а едва ли някога броят на произведените F-35 ще превиши 3 000.

Днес на практика няма страна, дори сред най-големите, водещи световни сили, която да може да гарантира сигурността си самостоятелно. За по-малки страни, интеграцията няма реална алтернатива. Или ако има такава, тя е свързана с още по-съществена интеграция и трансфер на права и отговорности към наднационални структури. Или казано с други думи, единствената алтернатива е нарастващ отказ от суверенитет.

³ Тези фактори и тяхното влияние са разгледани детайлно в доклада на Красен Станчев, „Макроикономика, стимули за растеж и ‘криза’,“ Международна конференция „Доброто управление и макроикономически подходи за устойчиво икономическо развитие“, гр. София, 6 декември 2012 г., <http://www.gcmarshall.bg/Krassen%20Stanchev%20macro_development_incentives_crisis.pdf>.

⁴ Magnus Nordenman, “The Incredible, Shrinking Modern Military,” *The Atlantic*, 12 November 2012, <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/11/the-incredible-shrinking-modern-military/264989>>.

Но нека оставим тази тема за бъдещи конференции⁵ и се фокусираме върху ефективното интегриране на България в НАТО и ЕС. Това интегриране предполага ефективни и ефикасни решения за специализация на страната в избрани отбранителни способности и обединяване на усилията на две или повече страни членки в изграждането и/или съвместното поддържане на отбранителни способности.

За да се осигури ефективно интегриране, страната ни трябва да изпълни като минимум три условия, свързани съответно:

- със създаване на доверие;
- с интегритет;
- с адекватно позициониране.

ДОВЕРИЕ

Интеграцията, и в частност интелигентната отбрана, няма как да се случат, ако съюзниците нямат доверие помежду си.

Веднага след влизането си в НАТО България направи фалстарт, изпращайки един от съветниците на президента тогава, за представител в съюзното командване в Монс, Белгия.⁶

От тогава изминаха повече от осем години и вероятно системата за допускане на отделни лица до чувствителна информация, в това число информация на наши съюзници, работи по-добре. Но това е една доста тясна сфера, в която са въведени строги формални изисквания за да се гарантира минимално необходимото равнище на доверие. Показателна за общото равнище на доверие към страната е констатацията в статия на списание *Foreign Affairs* от месец май 2012 година, която поставя България в списъка на т.н. „mafia states”, или страни, в които “националният интерес и интересите на организираната престъпност са неразривно свързани”.⁷

Дори при най-малко съмнение по този въпрос, едно гражданско общество в добро здраве ще започне да търси отговори. Ще настоява за прозрачност в дейността на държавните органи и органите на местната власт, за тяхната отчетност пред обществото и неговите представители в парламента. Обществото ще търси тази отчетност настойчиво, регулярно.

Основните начини и инструменти за изразяване на този обществен интерес са медиите и групите за натиск по определени теми. Но след повече от 20 години демократизация ние отново трябва да си задаваме въпроса – „Имаме ли ефективни инструменти за обществен, граждански контрол?” Имаме ли гаранции, че тези, които са на власт, няма да предприемат действия против общественения интерес?

⁵ Prof. Jack Treddenick вече повдигна този въпрос в доклада си “The Global Economic Crisis and the Future of European Defense,” International conference on “Good Governance and Macroeconomic Approaches to Sustainable Economic Development,” Sofia, 6 December 2012, <http://www.gcmarsall.bg/Trednick%20Sofia%20Dec%202012%20Slides%20Reduced.pptx>.

⁶ Вж. например „Генерал Павломир Кънчев, който беше номиниран за български представител в обединеното командване на НАТО в Монс, бе върнат в България,” bTV news, 4 май 2004 г., http://bTVnews.bg/31819-General_Pavloмир_Kanchev_koyto_beshe_nominiran_za_balgarski_predstavitel_v_obedinenoto_komandvane_na_NATO_v_Mons_be_varnat_v_Bulgaria.html. Отразяването на новината е показателно и за опитите на висши военни да манипулират общественото мнение.

⁷ Moisés Naím, “Mafia States,” *Foreign Affairs* 91, no. 3 (May/June 2012).

Медиите в гражданските общества са основен пазител на ценностите и интересите на обществото. Но къде са медиите в България? През последните дни видяхме известни проблясъци, например с използването на материали на разследващи журналисти, довело до бламирането на кандидат за Конституционния съд дори след избирането му от парламента (макар че, ако трябва да бъдем честни пред себе си, трябва да си отговорим и на въпроса дали това щеше да се случи без натиска от Европейската комисия).

Последните дни ни дадоха и други примери на „разследващи журналисти“ от една от най-гледаните телевизии, които ни поднесоха претоплени и малко мухлясали новини за „крупни далавери в БАН“ (между впрочем, разкрити от вътрешните контролни органи на БАН, за което своевременно са информирани съответните органи). И в същото време, тези телевизии запазиха „неутралитет“ по скандалните решения на силните на деня, отново при финансиране на научните изследвания, когато става въпрос за суми, на два порядъка по-големи.

Друг пример за състоянието на медиите ни дава факта, че нито една от основните медии не отбеляза констатацията на авторитетното списание *Foreign Affairs*. Статията и нейните нелицеприятни констатации бяха отбелязани само от два интернет сайта – www.bivol.bg и www.riskmonitor.bg.⁸

ИНТЕГРИТЕТ

Постепенно, терминът „интегритет“ изглежда се налага в дискусиите във връзка с и като противовес на термина „корупция“. Но това е едно тясно разбиране и днес няма да говорим за корупция в смисъла, в който понятието обикновено се интерпретира в България. Вместо това, ще разглеждам интегритета в смисъла на:

- Цялостност
- Почтеност
- Надеждност

Човек (или ведомство, или дори държава) е с интегритет тогава, когато между думи, планове и действия има максимално съответствие.

Може ли например да очакваме България, при около пет пъти по-малък бюджет за отбрана (изразен като процент от брутния вътрешен продукт) в сравнение с края на 80-те години на XX век и неколккратно поскъпнали способности, да развива широк спектър от способности на разумна цена? Въпросът е риторичен, но ние продължаваме да залагаме на армия с широк спектър от способности.

След десет години на дискусии⁹ все още няма видима специализация на България в отбранителни способности – не само на практика, но и в плановете за развитие на въоръжените сили.¹⁰ Аналогично, все още продължаваме да говорим за „интелигентната отбрана“ главно в бъдеще време.

⁸ Вж. <http://riskmonitor.bg/bg/news/bulgaria-as-a-mafia-state>.

⁹ През януари 2003 г. Военен журнал публикува моя статия по този въпрос. Вж. Тодор Тагарев, „Военни способности – национално, съюзно планиране и специализация,“ *Военен журнал*, т. 110, бр. 1 (2003 г.): 35-45.

¹⁰ *Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България*, приета с Решение на Народното събрание от 28.10.2010 г., <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=653>>.

Допуска се съществено разминаване между декларираните отбранителни политики, в т.ч. дефинираните в т.н. План 2015 (2004 г.), неговия актуализиран вариант от началото на 2008 г. и Бялата книга от 2010 г., и тяхната реализация. Една от причините е ограничената прозрачност на процеса на разработване на отбранителни политики и вземането на съответните решения, което води до разминаване между декларираните цели и реалните възможности за изграждане на способности.

Като правило, тези проблеми се задълбочават в процеса на реализация. Съкращения в числеността на личния състав, направени за да се осигури изграждането на необходими способности в рамките на зададени бюджетни ограничения, се използват впоследствие като основание за допълнително намаляване на бюджета за отбрана. Модерни концепции, като „интелигентна отбрана” и „обединяване и споделяне”, също се използват за да се обосноват допълнителни съкращения на отбранителния бюджет, предопределяйки по този начин ниската ефективност на отбранителния сектор.¹¹

Едно неизбежно следствие е неизпълнението на целите на силите, сега „цели за способности” и невъзможността да се поемат в пълен обем съюзните ангажименти. От гледна точка на съюзниците, това се възприема като сериозен проблем в интегритета – и то не на отделна личност, а на България.

Интегритетът се нарушава и чрез съществено разминаване между компонентите на отбранителната политика, или „компонентните политики”.¹² Това включва например:

- разминаване между декларирана отбранителна политика и развитието на отбранителната индустрия, предвидено в документа „Стратегия за развитие на българската отбранителна технологично-индустриална база”;
- много ниски, ако изобщо могат да бъдат забелязани, амбиции в областта на научните изследвания и технологичното развитие, особено относно участието в многонационални проекти в рамките на НАТО и най-вече в проектите на Европейската отбранителна агенция. По този начин не участваме в разработването на бъдещи високотехнологични оръжия и оборудване и сами се обричаме в ролята на изпълнители на политики и потребители на знание, технологии, продукти и услуги, създадени от други.

Трети пример за проблеми в интегритета ни дават неочакваните промени в кадровата политика,¹³ извършени без предварително обсъждане. След решението на Народното събрание от тази седмица, много е вероятно да продължи подаването на рапорти за напускане на армията, което вече има епидемичен характер¹⁴ и може да има сериозни последици за състоянието на армията и сигурността на страната. Паралелно на това, част от пенсиониранияте военнослужещи заемат голям брой места за държавни служители в системата

¹¹ Вж. например становището по този въпрос на директора на Европейската отбранителна агенция: Claude-France Arnould, “Pooling & Sharing: More Effective, Not Cheaper Defence,” 11th Congress on European Security and Defence, Berlin Security Conference, 28 November 2012, <http://www.eda.europa.eu/info-hub/news/2012/11/27/pooling-sharing-more-effective-not-cheaper-defence?goback=%2Egde_3122277_member_191784614>.

¹² Тодор Тагарев, Валери Рачев, *Отбранителна политика и развитие на Въоръжените сили на Република България 2018* (София: Военно издателство, 2008 г.), <<http://www.it4sec.org/node/689>>.

¹³ Основните параметри на кадровата политика са дефинирани в Бялата книга, приета в края на 2010 г., и са закрепени чрез закон.

¹⁴ Вж. например „90 депутати въведоха възраст за пенсиониране на военнослужещите,” *Отбрана.com*, 05.12.2012 г., <http://www.otbrana.com/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8_3543>.

на министерството на отбраната, препятствайки по този начин изграждането на цивилна експертиза.

ПОЗИЦИИ В СЪЮЗНИ СТРУКТУРИ

Трето ключово условие за успешното интегриране на България в Евроатлантическата система за сигурност и отбрана е доброто позициониране на страната в НАТО и ЕС. Това предполага наличие на добре обмислена и последователно следвана политика на страната за реализиране на своите национални интереси като член на тези два съюза. Като минимум, позиционирането включва избор на подходящи роли и области на специализация, както и заемане на съответстващи длъжности на политическо равнище, в административните структури и във военните щабове.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В съвременната сложна среда България, българското общество и граждани не могат да гарантират сигурността си без ефективно интегриране в Евроатлантическата система за сигурност и отбрана. Не можем обаче да очакваме ефективно интегриране, ако не осигурим собствения си интегритет, доверието и уважението на съюзниците и не следваме своя, национална политика за да намерим по най-добър начин своето място в НАТО и Европейския съюз.

Тези цели не могат да бъдат постигнати без да си свършим „домашната работа“. Иска ми се да вярвам, че сдружението на завършилите колежа „Дж. Маршал“ може да катализира процеси, които ще укрепят интегритета на министерството на отбраната и на страната, доверието на съюзниците в нас и ще подпомогнат позиционирането на страната в съюзните структури.