



Policy of the Bulgarian Ministry of Defence for Modernization of the Armed Forces

Atanas Zaprianov

Deputy Minister of Defence, Ministry of Defence, Sofia, <http://www.mod.bg>

ABSTRACT

In his address to the conference on the occasion of the 70th Anniversary of AFCEA International on December 12-13, 2016 in Sofia, Bulgaria, the deputy defence minister, presents the evolving requirements to the development of defence capabilities, the need to maintain modern, capable armed forces, finding the respective balance between plans and resource constraints, and the measures undertaken by Bulgaria's defence ministry to enhance its project management capacity. The emphasis in the report is on the requirements to provide for effective civil control, transparency, force integration and interoperability, and conditions for participation of the national defence industry in the implementation of the main equipment projects.

ARTICLE INFO

RECEIVED: 09 Jan 2017

ACCEPTED: 30 Jan 2017

ONLINE: 06 FEB 2017

KEYWORDS

force modernisation, defence requirements, force integration, interoperability, defence industry.



Creative Commons BY-NC-SA 4.0

Политика на Министерството на отбраната за модернизация на Въоръжените сили

Атанас Запрянов

Заместник-министър на отбраната, Министерство на отбраната, София 1000, www.mod.bg

РЕЗЮМЕ

В доклада си на юбилейна конференция по случай 70 годишнината от създаването на световната Асоциация AFCEA International, проведена на 12-13 декември 2016 г. в гр. София, заместник-министърът на отбраната представя променящите се изисквания към развитието на отбранителни способности, необходимостта от поддържане на модерни и боеспособни въоръжени сили и намиране на съответния баланс между планове и ресурси, основните програмни документи за развитие на силите и съответните проекти за модернизация, и мерките, предприети от министерството на отбраната, за усъвършенстване на механизма на проектно управление. Акцентът в доклада е поставен на изискванията на ефективен граждански контрол, прозрачност, интегрираност и оперативна съвместимост, и участие на националната отбранителна индустрия в реализирането на проектите за модернизация.

Ключови думи

модернизация на Въоръжените сили, изисквания, интеграция, отбранителна индустрия.

Благодаря на ръководството на Асоциация AFCEA International за поканата за участие в Юбилейната конференция по случай 70 години от създаването на световната асоциация, посветена на модернизацията на сектора отбрана и сигурност и изграждането на отбранителни способности. Използвам случая, за да поздравя ръководството и членовете на AFCEA, като бих искал да подчертая приноса на Асоциацията през годините за осигуряване в регионален и международен мащаб на платформа за споделяне и обмен на идеи, опит и информация за модернизация на въоръженията, техниката, електрониката, информационните и комуникационните технологии и

създаване на условия за тяхното развитие и успешно внедряване в интерес на националната сигурност и отбрана.

Темата на лекцията, която имам удоволствието да представя днес пред Вас е „Политика на Министерството на отбраната за модернизация на Въоръжените сили“. Модернизацията на българските въоръжени сили винаги е била интересна тема, предизвикваща оживени дискусии и генерираща нееднозначни мнения. На първо място, ще поставя акцент върху промените в настоящата среда за сигурност, които задават нови измерения на подходите за модернизация на въоръжените сили в контекста на членството ни в НАТО и ЕС. Ще идентифицирам някои от основните проблемни въпроси, пред които е изправено Министерството на отбраната (МО) за постигане и поддържане на модерни и боеспособни въоръжени сили. На второ място, ще Ви представя основните системни усилия и приоритетите на МО за справяне с тези предизвикателства. В този контекст, ще чуете за приетите през 2015г. стратегически документи като Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020 (Програма 2020) и План за развитие на въоръжените сили 2020, въвеждане на проектен подход в МО за управление на инвестиционните проекти, както и за стартиране, след получено одобрение от страна на Народното събрание през 2016 г. на едни от основните проекти за модернизация на въоръжените сили, сред които: „Придобиване на нов тип боен самолет“, „Придобиване на многофункционален модулен патрулен кораб“, „Осигуряване на летателната годност на самолети МиГ-29“. Продължават усилията на МО за стартиране проекта на Сухопътни войски: „Придобиване и поддръжка на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирана бригада“, в съответствие с един от основните принципи, които следваме в нашата отбранителна политика, а именно принципът за баланс при модернизацията на видовете въоръжени сили.

По отношение на стратегическата среда за сигурност, бих искал да отбележа, че изискванията към развитието на отбранителни способности, адекватни на новите предизвикателства, бяха повишени от динамиката на политическите и социалните процеси в последните години в близки до страната ни региони и произтичащите от тях трудно предвидими рискове и заплахи. Днес сме изправени пред стратегическа среда, характеризираща се с динамичност, комплексност и наситеност с предизвикателства, идващи от Югоизток и Изток. Значителен остана рискът от силен миграционен натиск, което ангажира сериозни финансови, материални и човешки ресурси, включително от системата за отбрана. Кризата в Украйна и динамиката в развитието на хибридните заплахи продължи да оказва дестабилизиращо влияние върху регионалната стабилност. Тероризмът остана главната заплаха за международната и националната сигурност. Военните ни контингенти в операции и мисии зад граница бяха сред най-застрашените от терористични атаки. Реална остана опасността от кибератаки срещу правителствени

институции, важни икономически обекти, финансовата система, отбраната и преносните мрежи на енергоресурси.

В този контекст, усилията на Министерството на отбраната са насочени към поддържане на модерни и боеспособни въоръжени сили за реализиране на политиката в сферата на отбраната и сигурността, в съответствие с процеса на отбранително планиране на НАТО и процеса на развитие на отбранителни способности в ЕС. Стратегическата цел на отбранителната политика е защитата и утвърждаването на националните интереси, чрез изграждане, поддържане и използване на адекватни на средата на сигурност отбранителни способности в рамките на единния комплект оперативно съвместими модерни въоръжени сили.

За изпълнение на представената цел, към настоящия момент могат да се идентифицират следните основни проблемни въпроси, които оказват влияние върху процеса на модернизация на Въоръжените ни сили.

Основен проблем в процеса на модернизация на въоръжените сили е съществуващият дисбаланс между планираните способности и отделяните за тяхното изграждане и поддържане ресурси, който поражда т.нар. дефицит на сигурност или "security gap". Именно в постигането на максимален баланс между задачи, подходи, средства и ограничени ресурси, за да не се налага поемането на политически риск – "security gap", се корени най-голямото предизвикателство пред отбранителната политика. Системното недофинансиране на сектора за отбрана в последните години продължава да се отразява негативно върху отбранителните способности на Българската армия. Финансовият недостиг допълнително мултиплицира натрупвания през годините негативен ефект на слабости и пропуски в управлението на системата за отбрана. След промените от края на 80-те години, въоръжените сили претърпяха множество трансформации, които бяха по-скоро насочени главно към съкращения на личния състав и военните поделения, а не към модернизация на съществуващите бойни системи и платформи.

По силата на исторически дадености, до 1989 г. основното въоръжение и техника, въведено в експлоатация в Българските въоръжени сили е произвеждано и поддържано в бившия Съветски съюз. Наличието на остаряло съветско въоръжение и техника в рамките на Българската армия е наследство от участието на страната ни във Варшавския пакт, което все още рефлектира върху процесите на модернизация на отбранителните ни способности. В контекста на членството на България в НАТО, тези зависимости оказват влияние не само върху развитието на националните отбранителни способности, но и тези на Алианса като цяло. Намаляване зависимостта от руско въоръжение и техника придобива все по-голямо значение в рамките на настоящите предизвикателства пред сигурността на държавите по Източния фланг на НАТО в следствие анексирането на Крим и налагане санкции на Русия от държавите-членки на ЕС.

В съответствие с решенията от Срещата на върха на НАТО от Варшава през 2016 г. и поетия ангажимент за увеличаване на устойчивостта (Commitment to enhance resilience), в рамките на който бе отбелязано, че държавите-членки ще работят съвместно за преодоляване на съществуващата зависимост от руско въоръжение, както чрез национални усилия, така и на основата на многонационално сътрудничество, усилията на МО са насочени към поддържане и изграждане на оперативно съвместими въоръжени сили чрез придобиване на ново въоръжение и техника, оперативно съвместими с наличното в останалите държави-членки на НАТО и ЕС.

След извършения преглед на някои от основните идентифицирани проблеми, свързани с модернизацията на българските въоръжените сили, следва да отправим поглед към настоящето и да видим какви всъщност са стъпките, които МО е предприело на национално и международно ниво за тяхното преодоляване?

На първо място, в отговор на новите предизвикателства и за запълване на получените се вакуум в стратегическата рамка на отбранителната политика след изтичането, в края на 2014 г., на времевия хоризонт на Бялата книга за отбраната и въоръжените сили от 2010 г., Народното събрание прие Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2020 (Програма 2020). Документът определя параметрите за развитие и основните насоки за изграждане на отбранителните способности до 2020 г., като отчита фундаменталните изменения в геостратегическата среда за сигурност. Основният фокус се премества от структурни и организационно-щатни промени към развитите на отбранителните способности чрез модернизация. Програма 2020 предвижда нарастване на ресурсното осигуряване на отбраната, като бюджетът за отбрана за 2016 - 2018 г. бъде не по-малък от достигнатия през 2014 г., а в периода след 2018 г. и до 2024 г. се предвижда постепенно увеличение на разходите за отбрана, в зависимост от нарастването на икономическите възможности на страната, съгласно решенията от Срещата на високо равнище на НАТО в Уелс (2014 г.). Въз основа на Програма 2020 и с цел реализацията ѝ Министерският съвет прие План за развитие на въоръжените сили 2020. В Програма 2020 са дадени и основните насоки за модернизация на въоръжените сили, като са очертани основните инвестиционни проекти на Съвместното командване на силите, видовете въоръжени сили, както и в областта на комуникационно-информационната поддръжка на командването и управлението на въоръжените сили. Планът, от своя страна ще осигури развитието на въоръжените сили до 2020 г. с балансирани способности по всички компоненти за изпълнение на целия спектър от мисии и задачи на въоръжените сили, сред които: мисия „Отбрана“, мисия „Подкрепа на международния мир и сигурност“ и мисия „Принос към националната сигурност в мирно време“.

На второ място, в изпълнение на заложената в Програма 2020 цел за изграждане на ефективна система за придобиване на въоръжение и техника, съгласно която в основата на управлението на проектите ще бъде прилагана методологията PRINCE2 (Projects in Controlled Environments), в МО бе въведен проектен подход за управление на инвестиционните проекти на министерството, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия. Необходимостта от извършване на промени в отбранителния мениджмънт в МО чрез въвеждане на проектен подход като инструмент за управление на инвестиционните проекти се наложи от необходимостта за намиране на оптимален баланс между планираните способности, ресурсните възможности и постигането на краен резултат. В този контекст, с цел осигуряване на успешното инициране, разработване, изпълнение, контролиране и приключване на инвестиционните проекти, в МО се въведе и е в процес на адаптиране методът „Управление на проекти в контролирана среда“ (PRINCE2). В тази връзка Министерството на отбраната предприе редица дейности по въвеждане на проектен подход в МО, чрез изграждане на капацитет и способности за управление на проекти в портфолио. С въвеждането му в административната практика на МО се цели постигане на по-голяма ефективност при управлението на проекти вследствие на:

- Използване на общ, последователен и логичен подход;
- Разписване на механизми, гарантиращи създаване на ясна организация и контрол на всеки етап от развитието на проекта;
- Въвеждане на изисквания за постоянен преглед на състоянието на проекта с оглед постигането на увереност, че той се развива съгласно заложения план за реализация и начална обосновка;
- Предвиждане на възможности за регистриране и обмен на поуците от практиката при управлението на проекти и др.

Със заповед на министъра на отбраната беше създаден Борд за управление на портфолио от проекти (П2Б) като стратегически орган за управление на инвестиционни проекти в Министерството на отбраната. Бордът следва да поддържа портфолио от проекти за изграждане на необходимите отбранителни способности на въоръжените сили, произтичащи от съществуващите стратегии, планове, национални и отбранителни програми.

Предприети са конкретни действия по някои от основни инвестиционни проекти за модернизация на въоръжените сили на Република България. Както споменах, през 2016 г., съгласно чл. 22 от Закона за отбраната и въоръжените сили, Министерският съвет одобри проект за инвестиционен разход „Осигуряване на летателната годност на самолети МиГ-29“, надвишаващ 50 млн. лв., а Народното събрание прие със свое решение проектите за инвестиционен разход: „Придобиване на нов тип боен самолет“ и „Придобиване на многофункционален модул патрулен кораб“, надвишаващи финансова стойност над 100 млн. лв. С оглед на това, бе даден

мандат на Министерството на отбраната за стартиране на тези проекти. Какви отбранителни способности ще придобие Българската армия с тяхното изпълнение:

- Придобиване на нов тип боен самолет

Проектът предвижда придобиване на 16 броя самолети на два етапа, с цел преодоляване на зависимостта от Русия и осъвременяване на авиационния парк на българските Военновъздушни сили.

Първи етап 2018 г. – 2021 г., придобиване на 8 броя самолета.

Втори етап 2022 г. – 2023 г., придобиване на още 8 броя самолета.

Предвижда се проектът да бъде реализиран чрез сключване на междуправителствено споразумение.

- Придобиване на многофункционален модулен патрулен кораб

В рамките на проекта се предвижда придобиване на 2 многофункционални модулни патрулни кораба в рамките на 7 години, чието строителство ще се извършва на три етапа. На всеки етап се придобиват отбранителни способности или се доизграждат съществуващи такива.

Предвижда се проектът да бъде изпълнен, съгласно Закона за обществени поръчки (ЗОП), или по-скоро в съответствие с изключенията от него, предвидени в чл. 13 и чл. 149.

- Осигуряване на летателната годност на самолети МиГ-29

В съответствие с чл. 22 от Закона за отбраната и въоръжените сили, през м. март, Министерски съвет одобри Проект за инвестиционен разход „Осигуряване на летателната годност на самолети МиГ-29“.

Проектът е в пряка връзка с проекта „Придобиване на нов тип боен самолет“ и следва да осигури летателна годност на 15 бр. самолети МиГ-29 в междинния период до усвояването на новия боен самолет.

Предвижда се проектът да бъде реализиран чрез сключване на междуправителствен договор с Полша. В рамките на проекта и с оглед осигуряване допълнителни гаранции за летателната годност на МиГ-29, ще бъдат придобити резервни части чрез организиране на процедури по ЗОП.

- Придобиване и поддръжка на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирана бригада

Проектът е разработен за времеви интервал от 6 години, като е предвидено придобиването на 238 единици бойна и специална техника за комплектуване на три батальонни бойни групи и допълнително оборудване.

Към момента, поради високата стойност на проекта и невъзможността на страната да осигури необходимите финансови средства, съгласно краткосрочните финансови разчети на Министерство на финансите, проектът се преработва. Предвижда се оптимизиране на изискванията към бойните

машини, така че да се намали общата стойност на проекта и да се измести и удължи времето за неговата реализация.

След неговото финализиране, същият ще бъде подготвен за внасяне за одобрение от Министерския съвет.

- Модернизация на фрегати клас „Е-71“

С проекта ще се изгради способност за водене на борба с надводен противник на дистанции зад пряката радиолокационна видимост, като се придобие противокорабен комплекс с голяма дистанция на стрелба и добри възможности за пробив на средствата за противовъздушна отбрана (ПВО) и радиоелектронна борба на противника. Допълнително ще бъдат модернизираны сензорите на корабите и ще бъде подменена автоматизираната бойна и информационна система на корабите.

В рамките на обхвата на проекта ще бъдат възстановени, ремонтирани или подменени следните основни елементи на две фрегати:

1. Зенитно-ракетен комплекс NATO SeaSparrow System;
2. Комуникационно-информационни и навигационни системи;
3. Корпус, корабна силова уредба, спомагателни системи и механизми;
4. Артилерийско въоръжение и Реактивна бомбометна установка;
5. Торпедно въоръжение;
6. Сензори и Бойни информационни и управляеми системи (БИУС).

Предвижда се внасянето на проекта за одобрение от Министерски съвет, поради високата прогнозна финансова стойност.

Освен по тези инвестиционни проекти, МО работи за реализирането и на други такива, като: „Придобиване на нови трикоординатни радари“, „Изграждане и функциониране на съвместен оперативен център на Съвместното командване на силите“, „Развитие на Автоматизираната информационна система на Министерство на отбраната, Българската армия, оперативните и тактически щабове“, „Кибер защита“ и други.

Бих искал да отбележа и някои от ключовите принципи, които МО ще спазва в хода на реализиране на инвестиционните проекти за развитие на въоръжените сили, сред които залегнали като основни елементи в Плана за развитие на въоръжените сили до 2020 са:

- Принципът за ефективен граждански контрол върху въоръжените сили;
- Принципът за развитие на въоръжените сили в съответствие с промените на средата за сигурност със способности, адекватни на новопоявяващите се рискове и предизвикателства;
- Принципът за изграждане и развитие на въоръжените сили на основата на: интеграция, достатъчност, приоритетност, съвместимост, адаптивност, модулност на войсковите единици, единство на силите, отчитане на ресурсите, единоначалие и организационна подчиненост, приемственост, последователност и прозрачност.

Освен това, управлението на проектите се извършва в условия на максимална прозрачност. Прилагането на вътрешноведомствени механизми за обсъждане и дефиниране на параметрите по проектите за модернизация осигуряват не само прозрачност, но и отразяват експертното мнение на компетентните в сектора отбрана и въоръжените сили, военни и административни органи. За проектите за модернизация, изискващи изразходването на значителен финансов ресурс се прилагат стриктно регламентите, заложи в чл. 22 на Закона за отбраната и въоръжените сили, съгласно който за проекти над 100 милиона лева, Народното събрание трябва да одобри проектите за инвестиционен разход, внесени от Министерски съвет. За проектите на стойност от 50 до 100 милиона лева, решенията за инвестиционните разходи се осъществяват от Министерски съвет и той контролира изпълнението. В хода на изпълнението на проектите, с инструментите на парламентарния контрол народните представители и обществото получават достъп до информация. Следва все пак да обърне внимание, че когато говорим за процесите на превъоръжаване на армията, МО осигурява пълна прозрачност дотолкова, доколкото това е възможно, като се вземе предвид чувствителния и в чести случаи класифициран характер на информацията, с която се борави.

МО поставя особен акцент върху възможностите за участие на националната отбранителна индустрия в процеса на изпълнение на проектите за модернизация на въоръжените сили. Съгласно чл. т.162 от Стратегията за национална сигурност на Република България, приета от 41-то Народно събрание на 25 февруари 2011 г., развитието на национална отбранителна индустрия е съществен елемент от системата за национална сигурност. Това налага приемането на мерки, които да защитят основния интерес на страната ни, свързан, както с нейния суверенитет, така и с развитието на отбранително-технологична индустриална база.

Въпреки че Законът за обществени поръчки е в известна степен рестриктивен по отношение на възможностите за директно сключване на договори с национални производители, МО търси начини за въвличане на националната отбранителна индустрия в изпълнението на проектите за модернизация на въоръжените сили. Тази възможност е предвидена във всички основни проекти за модернизация. В тази връзка ще се търсят възможности за установяване на индустриално сътрудничество при реализиране на модернизационните проекти, което ще създаде предпоставки за развитие и укрепване на българската индустрия. От значение е да отбележа, че индустриалното партньорство е жизнено важен инструмент за запазване и/или развитие на съществуващи или създаване на нови (индустриални, технологични, образователни) ключови способности в Българската отбранителна технологична и индустриална база, както и за повишаване на сигурността на доставките, оперативната независимост и постигане на съвместимост.

В заключение бих искал да кажа, че забавянето на процесите по модернизация на въоръжените сили оказват пагубно влияние върху развитието на отбранителните способности. Повече от 25 години въоръжението и техниката, свързана с бойните способности на Българската армия не беше част от приоритетите ни за поддържане ресурсите на въоръжените ни сили, бе оставена да се амортизира, а това доведе до отслабване, даже загуба на отбранителни и оперативни способности. Всяка следваща отсрочка за програмата за превъоръжаване на видовете въоръжени сили, крие опасности за националната ни сигурност и отслабва възможностите ни за равностоен съюзник в колективната отбрана на НАТО. Необходимо е предприемане на стъпки за осигуряване системно финансиране на сектора за отбрана и изпълнение на решенията на НАТО от срещата на високо равнище в Уелс през 2014 г. за увеличаване на инвестициите за отбрана, препотвърден и във Варшава през настоящата 2016 г. С решението си за одобрение на три основни инвестиционни проекти за превъоръжаване, Министерският съвет изпълнява този ангажимент. Това именно е отговорът на предизвикателствата пред силно променената среда за сигурност. В този смисъл, изпълнението на основните инвестиционни проекти следва да стартира незабавно и да продължи с планомерни темпове. Именно превъоръжаването на Българската армия е и следва да продължи да бъде един от основните приоритети на ръководството на МО.