

ВОЕННА АКАДЕМИЯ „ГЕОРГИ СТОЙКОВ РАКОВСКИ”

**ФАКУЛТЕТ “НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ И ОТБРАНА”
КАТЕДРА “МЕНИДЖМЪНТ НА СИГУРНОСТТА И ОТБРАНАТА”**

МАЙОР ПЕТЪР АНГЕЛОВ СТОИЛОВ

**РАЗВИТИЕ И УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ
НА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВНАТА СИСТЕМА
ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТБРАНАТА**

**АВТОРЕФЕРАТ
НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД**

**за придобиване на образователна и научна степен „доктор“
в област от висше образование 9 „Сигурност и отбрана“**

**Научна специалност „Организация и управление извън сферата на
материалното производство“ (Управление на сигурността и отбраната)**

Научен ръководител:

полковник доцент доктор Тотко Симеонов Симеонов

София 2018 г.

Дисертационният труд е обсъден на катедрен съвет на 02.05.2018 г. и е насочен за защита пред Научно жури от катедра „Мениджмънт на сигурността и отбраната“ при факултет „Национална сигурност и отбрана“ на Военна академия „Г. С. Раковски“ – София, по научната специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство“.

Дисертантът е редовен докторант в катедра „Мениджмънт на сигурността и отбраната“ при факултет „Национална сигурност и отбрана“ на Военна академия „Г. С. Раковски“.

Основните изследвания по дисертационния труд са проведени във Военна академия „Г. С. Раковски“.

Автор: майор инж. Петър Ангелов Стоилов

Тема: „Развитие и усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната“.

Тираж ____

Излиза от печат на _____

Издателски комплекс на Военна академия „Г. С. Раковски“

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Военната организация на държавата, независимо от своята специфика, е органична и иманентна част на обществото. В днешно време особено е актуален проблемът с променливата глобална и регионална среда, влияеща и върху националната сигурност, оказвайки крайно негативно въздействие не само върху въоръжените сили, но и върху държавата и нейните институции.

Протичащите в страната преобразования вследствие приемането на Република България в НАТО и Европейския съюз доведоха до кардинални промени в административното и правно осигуряване на управлението на държавата и в частност на сигурността и отбраната. В днешно време пътищата за усъвършенстване на управленските процеси са предмет на разгърнати широки дискусии, не само в научните и експертни среди, но и сред широката общественост. Спецификата на въоръжените сили и носенето на военната служба, като особен вид държавна служба, обуславят административно-правната система за управление на отбраната като част от общата система за сигурност.

Значимостта и актуалността на темата на дисертацията се обуславят от няколко обстоятелства. Последното десетилетие изправи отбраната на страната пред редица сериозни предизвикателства. Едновременно с подготовката за гарантиране на националната сигурност, пред Въоръжените сили на Република България възникнаха задачи за реформиране на структурите на войските и силите и подготовката им за участие в колективната евроатлантическа система за сигурност. Поуките от практиката сочат, че мисиите в които Българската армия участва представляват не налагане на сила, а създаване на условия за установяване на правов ред, пряко свързано с мисия втора на Въоръжените сили на Република България. Новите условия, при които се осъществява управлението на отбраната на страната, налагат необходимостта от изследване и адаптиране на нейното административно-правно осигуряване. В рамките на националната военна наука, дълбочината и обхвата на изследванията на проблема все още не съответстват на пълно на значенето му и на световните темпове на развитие на колективните механизми по неговото прилагане.

Проучените литературни и нормативни източници в областта на сигурността и на отбраната на страната, показаха наличието на недостатъчно добре изследваната ниша, свързана с елементите от административно-правната система за управление на отбраната на страната. В резултат не се осигурява ефективно функциониране на военната институция на стратегическо ниво на управление, както на национално, така и при изпълнение на международни договори в рамките на НАТО и ЕС, и същите не са ясно дефинирани и установени в националните нормативни документи, въпреки извършените до

момента изследвания на различни автори (Т. Тагарев, Г. Бахчеванов, Н. Николов, В. Шаламанов и др.) в тази сфера на дейност. Оттук произтича и необходимостта от настоящата научна разработка, чиято актуалност се доказва по безспорен начин от гледна точка на непрекъснато нарастващата потребност от усъвършенстването на административно-правната система за управление на отбраната, и повишаване на ефективността и ефикасността в процеса на развитие на отбранителните способности на страната.

Дисертационният труд е насочен към изследването на научна област, в която съществува недостиг от сериозни научни разработки (особено в Република България) по проблемите на функционирането на административно-правната система за управление на отбраната, което предполага неговата голяма практическа значимост за постигане на ефективното продължаване на процеса на усъвършенстване и трансформация на Въоръжените сили и постигане на устойчиво функциониране на системата за отбрана на страната. В този смисъл, не са известни комплексни научни трудове, които да изследват задълбочено всички тези въпроси, макар че някои елементи на административно-правната система за управление на отбраната са изследвани от различни български и чуждестранни автори. Те обаче засягат или само отделни области (имащи отношение към системата за отбрана на страната) на сложните социални системи, или са насочени в чисто институционален план.

Гореизложеното позволява да се формулира следния **научен проблем**: С приемането на страната в Северноатлантическия съюз се предявиха нови изисквания към изграждането и усъвършенстването на отбранителни способности. Въпреки членството на страната ни в Алианса, много от поддържаните военни способности остават нелегитимни и действията на законите в тази посока – неефективни. Доказателство за това са резултатите от прилагането на Закона за резерва и лошия баланс между активните сили. Необходимо е да се наложи мениджърски подход за материализиране на усилията на процеса на трансформация на Въоръжените сили. Целесъобразно е разработване на проблематиката за развитието и усъвършенстването на административно-правната система за управление на отбраната. На базата на историческия анализ на състоянието и развитието на административно-правната система за управление на отбраната и на изучаването на националния и световен опит да се набележат мерки за нейното усъвършенстване.

Обектът на изследване в настоящия дисертационен труд е административно-правната система за управление на отбраната. На базата на сравнителен анализ е разгледан и обобщен исторически опит, свързан с развитието на административно-правната система. Изведени и систематизирани са актуалните проблеми на функционирането и организацията на тази система.

Предмет на изследването са особеностите на функционирането и организацията на административно-правната система за управление на отбраната, основните характеристики и ефективността ѝ през отделните етапи на нейното развитие и възможностите за усъвършенстването ѝ.

Целта на настоящата дисертация е, чрез изследване и анализиране на развитието, функционирането и организационния модел, да се разкрие необходимостта от усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната. За постигането на тази цел са решени следните **научноизследователски задачи**:

1. Проследяване и анализ на развитието на административно-правната система за управление на отбраната и разкриване на мисията и целите ѝ през изследвания период.

2. Изследване и анализиране на съвременната административно-правна система за управление на отбраната през призмата на системния подход.

3. Систематизиране на насоки за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната.

Работна хипотеза на изследването: Военната институция в България има изградени традиции и опит, но смяната на политическия режим, членството на страната в ЕС и НАТО, както и новите предизвикателства пред сектора за сигурност, налагат съществени промени в организационната структура, функциите и нормативната уредба, за да може административно-правната система за управление на отбраната да изпълнява ефективно ролята си на фактор за национална сигурност.

Методология на изследването. За постигане на набелязаната цел и решаването на посочените задачи са използвани следните общонаучни методи на изследване: литературен обзор; исторически анализ; системен подход; анализ и синтез; сравнение и моделиране. За верифициране на резултатите от теоретичното изследване е използван един от методите за емпирично изследване – събиране на мнение (анкета).

За по-голяма задълбоченост и конкретика на научното изследване, същото е извършено при следните **ограничения**:

1. Изследването на административно-правната система обхваща периода след 1878 г. до настоящия момент.

2. В настоящия дисертационен труд се изследва институцията на стратегическо ниво на управление на отбраната (Министерство на отбраната). Оперативното и тактическо ниво не са предмет на тази дисертация.

3. Изследвани са само закони, подзаконови актове и стратегически документи, както и ратифицирани международни такива.

4. Не са разгледани документи съдържащи класифицирана информация, касаещи въоръжените сили и националната сигурност.

Резултатите от дисертационния труд имат както научно, така и практическо приложение. Предложените направления за усъвършенстване създават условия за повишаване на ефективността и ефикасността в управленческия процес, не само в системата за отбрана на страната, но като цяло и в системата за национална сигурност.

II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, общи изводи и предложения, заключение и библиография. Приложенията към дисертационния труд са оформени в края на дисертацията. Номерацията на главите и параграфите съответстват на тези от дисертацията.

Съдържание на дисертационния труд

В *увода* се обосновава актуалността на темата и научно и практико-приложния ѝ характер. Формулиран е научният проблем и е заложена работната хипотеза. Определени са обектът и предметът на изследването, дефинирани са целта и основните задачи, посочени са ограниченията, при които се извършва изследването. В глава първа се решава първата научноизследователска задача на дисертационния труд в рамките на пет параграфа. В глава втора в рамките на пет параграфа се решава втората научноизследователска задача на дисертационния труд. Третата научноизследователска задача получава реализация в глава трета в рамките на три параграфа.

ГЛАВА ПЪРВА

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВНАТА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТБРАНАТА

1. Дефиниране на понятието административно-правна система

Военното дело с неговия основен компонент – армията, от векове е една от най сложните обществено-технически системи, създавани от човечеството. Високата ѝ степен на организираност се дължи на няколко основни фактора, един от които е качеството на администрацията и процесът на администриране.

Промените в характера на въоръжените сили и военните конфликти заедно с членството в НАТО, интегрирането в европейските структури за сигурност и отбрана и изпълнението на международни военнополитически задължения, по които България е страна, предполагат поддържане и развиване на модерна и ефикасна администрация.

За да се стигне до същността на изследването и да се отговори на целите на разработката са разгледани и синтезирани определенията на основните категории и понятия, които изграждат административно-правната система: система; право и правна система; администрация; отбрана; военна администрация; административно-правна система.

Последователния преглед на всички тези категории, разкрива връзката между анализирани понятия и административно-правната система за управление на отбраната, което от свое страна води до по-лесно дефиниране на изследвания обект.

1.1. Система

За потребностите на дисертационното изследване, първото понятие, което е подложено на анализ е понятието „система”. Направен е преглед на различни водещи дефиниции за понятието система и на основата на сравнителен анализ на използваните термини е показано сходството в тяхното съдържание

Прието е, че в най-общия смисъл на думата системата е *множество от обекти и връзки между тях, които се разглеждат като едно цяло, като една връзка може да свързва два или повече обекта.*

Анализираната класификация на системите е според различни признаци: 1) според взаимодействието с околната среда: отворени; абсолютно затворени; относително затворени; 2) според начина на възникването си - естествени и изкуствени; 3) според степента на абстракцията - абстрактни и реални и др.

Подчертано е, че повечето системи имат някои общи характеристики: имат структура, определена от техните части и устройство; предполагат поведение, което включва вход, обработка и изход на материали, енергия, информация и данни; притежават взаимосвързаност; извяват самостоятелни функции или групи от функции.

1.2. Администрация и администрация на сигурността и отбраната

Изследвани и анализирани са множество дефиниции на понятието администрация. *Администрацията*¹ е органична необходимост за всяка държава. Без нея държавата не може да упражнява своите функции. Тази значимост на администрацията се увеличава все повече и повече и ще се превръща в един от елитните проблеми на 21 век. Известно е, че терминът има латински произход (*administratio* – ръководене, управление).

За първи път френският учен Анри Файол определя понятието като ред за осъществяване на организирани действия. В рамките на изминалия оттогава почти вековен период има множество публикации, касаещи административния мениджмънт. В нашата литература това понятие е подложено на системно

¹Проект: „Активни и стабилни структури на гражданското общество за по-ефективна и прозрачна администрация“, [cited 30.07.2017], Available from: <http://www.aep-bg.org/html/bg/newproject.html>

изследване и анализ в редица академични трудове. Според авторите на монографията „Въведение в публичната администрация“ на администрацията може да се гледа, като на обществена реалност, която е предназначена да подпомага и съдейства на управлението за вземане на решения.

Администрацията обикновено се свързва с държавната организация. Терминът „администрация“ е многозначен и не винаги коректно използван. С него се обозначава най-общо: ръководство, управление, разпореждане, персонал и др.² В българския език понятието „администрация“ се свързва с органите на изпълнителната власт в една държава, длъжностните лица в едно управление, административният персонал или помещението за управата на дружество или предприятие.

Чрез анализиране на различни източници е разкрита връзката между администрация и администрация на сигурността и отбраната. Разкрита е същността на администрацията на сигурността и отбраната и влиянието ѝ при формирането на административно-правната система за управление на отбраната.

От изложението става ясно, че администрацията на сигурността и отбраната възниква едновременно с възникването на държавата и обхваща голям брой проблеми, свързани със сигурността на гражданите, структурата и функциите на органите на държавна власт и държавните административни органи, на които се възлагат функции да осигуряват националната сигурност, основните задачи на държавното и местното управление за тяхното реализиране, административните права и задължения на гражданите и начините за тяхното осъществяване.

Въпреки това, администрацията на сигурността и отбраната не е законодателно регламентирана, като самостоятелна администрация. Това е така, защото органите и структурите на администрацията на сигурността и отбраната са установени в администрациите на законодателната, на изпълнителната и на съдебната власт, както и в президентската администрация.

1.3. Отбрана

Значимостта на понятието отбрана за настоящата разработка наложи да се направи преглед и да се анализират различни дефиниции, за да се изведат връзките на изследвания обект със системата за отбраната на страната.

Отбрана на Република България се възприема като система от политически, икономически, военни, социални и други дейности за осигуряване на стабилна среда на сигурност и за подготовка и осъществяване на въоръжена

²Арабаджийски Н., Администрация на сигурността и отбраната, Военно издателство, С., 2007, с. 29-40.

защита на териториалната цялост и независимостта на държавата³. Системата за отбрана, включва органите за ръководство, командване и управление, въоръжените сили, съответната инфраструктура, силите и средствата на министерствата и ведомствата от централната администрация, специализираните служби и др.

*Отбраната*⁴ е система от дейности за укрепване на мира и сигурността, за запазване на националните човешки и материални ценности чрез поддържането на икономиката, въоръжените сили, населението и отбранителната инфраструктура в готовност за действие, както и действие за защита на териториалната ѝ цялост, независимост и суверенитет.

Налага се разбирането, че промените в стратегическата среда за сигурност обусловиха значителни промени в стратегическото преосмисляне на схващанията, политиката, стратегическия мениджмънт на сектора за сигурност и отбрана. В Република България, коалиционната и интеграционната общност през последните няколко години бяха приети важни документи, които засягат съществено средата за сигурност.

1.4. Право, система на правото или правна система

Разгледани и анализирани са различни понятия свързани с правото. Приета е дефиницията, че правото⁵ е система от правни норми създадени от държавата, регулиращи основните обществени отношения, в това число и тези свързани със сигурността (национална и международна) и охранявани чрез специфична система от правни норми. Чрез правото се постига нормативната институционалност на обществото. Такъв вид обществени отношения са и отношенията свързани с националната и международната сигурност.

Направен е изводът, че правото е неразривна част от системата на национална сигурност, тъй като именно чрез правните норми се регламентира и се придава задължителност за спазване и изпълнение на актовете, свързани със защитата на националната сигурност.

Систематизирана и анализирана е теорията, представяща източниците на правото. Отбелязано е и мястото на международните договори и спогодби в йерархията на нормативните актове.

Източници на военното законодателство у нас са:

- а) Конституция на Република България.
- б) Закони отнасящи се до отбранителните способности на страната.

³Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България, чл. 3 и 4.

⁴ Симеонов Т., Правна уредба на мениджмънта на сигурността и отбраната, Военна академия, С., 2014.

⁵Петров Г., Функциониране и организация на военносъдебната система като фактор за национална сигурност, дисертация, 2014.

в) Постановления на Министерския съвет/ Народното събрание отнасящи се до отбраната на държавата.

г) Заповеди на Министъра на отбраната.

1.5. Военна администрация, военноадминистративно право и връзката им с административно-правната система

На основата на преглед и анализ на тези понятия е изведена връзката им с административно-правната система за управление на отбраната.

Военната администрация у нас разглежда следните основни въпроси: а) устройство на въоръжените сили; б) организация на войските; в) общи основи за комплектуване; г) управление на въоръжените сили; д) взаимоотношения между гражданските и военни органи; е) всеобща военна служба; ж) награждаване на военнослужещите; и) служба в запаса на въоръжените сили; к) мобилизация.

Администрацията като дейност е свързана с функциите организиране и ръководене. Това също така се отнася и до решаване на военноадминистративните проблеми. Последните произтичат от непосредствените нужди на живота на армията и тяхното познаване е един от основните прерогативи на командирите.

Приета е тезата, че *военноадминистративното право*⁶ е правна дисциплина, която като част от общото административно право изучава вътрешните правни норми, които се отнасят до организирането и функционирането на обществената служба по подготовката на войската и воденето на война.

В резултат на направения преглед и анализ на различните схващания и дефиниции, основавайки се на теорията за правната система в България, е структурирано едно различно, допълнено и уточнено по нов начин определение на понятието *административно-правна система за управление на отбраната, като основна част от системата за управление на отбраната състояща се от военната администрация (всички военноадминистративни органи на държавата и тяхната дейност за развитието и контрола на въоръжените сили) и военноадминистративното право (правни норми, които се отнасят до организирането и функционирането на Въоръжените сили), която изгражда правните основи на самата военната администрация, правния механизъм на военното строителство, управление, комплектуване, материално и финансово осигуряване на Въоръжените сили на Република България.*

⁶Стайнов П., Военноадминистративно право, Университетска печатница, С., 1946.

2. Създаване и развитие на военното ведомство и въоръжените сили за периода 1878-1911 г. и общ преглед на закони, укази, заповеди свързани с това

Създаването на новата Българска държава неизбежно изисква и създаването на въоръжени сили (армия) като нейна важна съставна част. Това се обуславя не само от закономерностите, но и от конкретно възникналите условия на Балканите – необходимостта от защитата на създаденото княжество и решаване на въпроса за националното обединение.

Синтезирана и анализирана е информацията за създаването и развитието на военното министерство през този период и всички законови актове свързани с него.

На преден план е изведена констатацията, че като най-висше военноадминистративно учреждение в България Военното министерство има следните основни задачи: защита на държавния суверенитет и националната независимост; охрана и отбрана на териториалната цялост на държавата; отстояване интересите на българското общество и ценностите на националната идентичност; формирането и организирането на войскови части и учреждения, обучението и подготовката на личния състав и задоволяването му с необходимите материални средства, за да се изгради войска, годна да защити независимостта на родината.

Направен е анализ на организационната структура от създаване на военното министерство и впоследствие необходимостта от осъществяване на промени. Военното министерство продължава да съществува до 11.VII.1911 г., когато е преименувано на Министерство на войната.

3. Развитие на военното ведомство и въоръжените сили за периода 1911—1947 г. и общ преглед на закони, укази, заповеди свързани с това

Министерството на войната (1911-1947) е наследник на Военното министерство на основата на изменението на Търновската конституция от 11.VII.1911 г. (чл. 161). Министерството на войната е Централно ведомство, което осъществява военната политика на българската държава. Царят е върховен началник на всички въоръжени сили в мирно и военно време, а министърът на войната упражнява под негово ръководство изпълнителната власт по организацията, снабдяването, осигуряването и подготовката на щабовете и войските. По време войните през периода 1912-1918 г. на Министерството на войната съответно се възлагат задачите по подготовката на запасния личен състав, мобилизирането му и комплектуването на нови подразделения и части във вътрешността на страната. Приоритет в дейността на военното ведомство става попълването на армията с команден състав.

След направения анализ става ясно, че във военно време най-важните функции по воденето на войната са от компетенцията на главнокомандувачия, а Министерството на войната изпълнява относително по-второстепенни военни задачи.

Подчертани са последиците от Първата световна война и по-специално на последствията за Министерството на войната и Българската армия от Ньойския мирен договор. Основна задача на Министерството на войната през 20-те години е да преустрои армията в доброволческа, със силно ограничен числен състав. През 1923 г. е приет Закон за устройството на войската и пограничната стража на българското царство, в който задачите на Министерството на войната се запазват. Характерно само за този период е, че министърът на войната е цивилно /гражданско/ лице. Такава е практиката и в редица големи западноевропейски страни по онова време.

Избухването на Втората световна война през 1939 г. и включването на България към Тристранния пакт налагат организационни и структурни промени в Министерството на войната. През 1940 г. е приет нов Закон за военните сили на Царство България, според който Министерството на войната има нова структура. Настъпват промени в организацията, въоръжението и подготовката на войската.

През периода 1920 - 1944 г. Министерството на войната е натоварено и с вътрешнополитическа задача. То ръководи дейността на армията за запазване на държавно-политическата система. Министерството на войната решава и комплекса от задачи за охрана на държавните граници, за осигуряване на отбраната на държавната територия и съхраняване на държавния суверенитет и националната независимост.

В периода на съществуването си Министерството на войната претърпява редица организационно-структурни промени. Последната такава реорганизация е през 1942 г. Министерството на войната съществува под това название до 1947 г., когато е преименувано в Министерство на народната отбрана.

4. Развитие на военното ведомство и въоръжените сили за периода 1947-1991 г. и общ преглед на закони, укази, заповеди свързани с това

Разгледано и анализирано е развитието на военното ведомство след края на Втората световна война. Отбелязано е, че до 1947 г. организацията на министерството се запазва, но в неговата структура се обособява орган за политическа работа в армията, което става с Наредба за политическо възпитание на войската. С приемането на 4. XII. 1947 г. на новата Конституция на НРБ Министерството на войната се преименува в Министерство на народната отбрана.

Новата роля, задачи и функции на Министерство на народната отбрана са определени в Закона за всеобщата военна служба в Народна република България от 1958 г., измененията и допълненията към него и в Конституцията от 1971 г.

При направения анализа е подчертано, че Министерство на народната отбрана е централно ведомство, което провежда партийната и държавната политика в ръководството на Въоръжените сили. То осъществява непосредствено ръководство на Българската народна армия с цел защита на националната независимост, териториалната цялост и неприкосновеността на държавните граници, държавния суверенитет и завоеванията на социализма.

Ръководни органи на Министерство на народната отбрана са министърът, зам. министрите и Колегиумът. В структурата му влизат Генерален щаб, Главно политическо управление на народната армия (ГлПУНА), Централно военно управление и др.

Вследствие направения анализ е видно, че военното управление има пряка и непосредствена връзка с общодържавното управление⁷. Общото ръководство на Въоръжените сили на Народна република България се осъществява от Министерския съвет (чл.43 от Димитровската конституция и чл.5 от Указа за всеобща военна служба). Непосредственото ръководство на Народната армия се извършва от Министъра на народната отбрана.

Синтезирана и анализирана е информацията относно органите на военно управление, които според обсега на своите функции се делят на: висши - тези, които възглавяват висшето военно управление (Министерството на народната отбрана); централни - тези, които разпростират своята власт над цялата армия (Генералният щаб, Главното политическо управление на Народната армия и др.); местни - простираат властта си спрямо малък брой подчинени войскове групи или на определена част от територията на държавата (областните управления на военните окръжия и военните окръжия).

Подчертани са възложените задачи на Министерството на народната армия през разгледания период: организацията и устройството на сухопътните въоръжени войски, военновъздушните и военноморските сили, ръководството и оперативното им използване в мирно и военно време, развитието и усъвършенстването на всички средства, необходими за отбраната на страната и общото ръководство по мобилизационната готовност на Въоръжените сили в Народната република.

⁷Учебник по военна администрация, ВА“Г.С.Раковски“, С., 1954, с. 34.

5. Развитие на военното ведомство и въоръжените сили за периода 1991-2004 г. (приемане на Република България в НАТО) и общ преглед на закони, укази, заповеди свързани с това

Разгледано е развитието на военното ведомство след демократичните промени у нас, които поставят пред обществото множество проблеми и въпроси, свързани с всички сфери на неговото функциониране⁸ в т.ч. и въоръжените сили, като специфична, но високо значима обществена област.

Подчертано е, че с демократизацията на българското общество, започнала през 1989 г., и след разпускането на Обединените въоръжени сили на държавите-членки на Варшавския договор (1991 г.) се променя и организационната структура на Министерството на народната отбрана. С Указ № 168 от 20. XII. 1990 г. то се преименува в Министерство на отбраната. Организационната структура на Министерството на отбраната се привежда в съответствие с настъпилите промени и приоритети в държавната политика за членство на България в НАТО. Промените намират място в утвърдения през декември 1995 г. Закон за отбраната и Въоръжените сили на Република България (ЗОВС).

Анализирани са правата и отговорностите на органите за управление на отбраната – Президент, Министър на отбраната, Началник на Генералния щаб.

На преден план е изведен един особено актуален въпрос – този, за демократичния контрол над въоръжените сили. Той обхваща управлението на военните дейности от правителството и контрола от страна на парламента както върху правителството, така и върху военните.

Синтезирана и анализирана е информацията относно приемането на множество нормативни документи, свързани с отбраната на страната: 1998 г. Народното събрание приема Концепция за националната сигурност; 1999 г. - Военна доктрина на Република България; през 1998 г. е приет План за организационното изграждане и структура на Българската армия до 2004 г., известен като План 2004.; 2002 г. - Актуализиран план за организационното изграждане на въоръжените сили до края на 2004 г. В съответствие с плана организационно Българската армия е сведена до Генерален щаб, Главни щабове на Сухопътни войски, Военновъздушни и Военноморски сили и командвания на стратегическите комуникационно-информационни системи и материално-техническо осигуряване.

ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ПЪРВА

1. Административно-правната система на отбраната е основна част от системата за управление на отбраната състояща се от военната администрация

⁸Тотомиров Ц., Българската армия в условията на преход, издателство „Св. Георги Победоносец“, С., 1997.

(всички военноекминистративни органи на държавата и тяхната дейност за развитието и контрола на въоръжените сили) и военноекминистративното право (правни норми, които се отнасят до организирането и функционирането на Въоръжените сили), която изгражда правните основи на самата военната администрация, правния механизъм на военното строителство, управление, комплектуване, материално и финансово осигуряване на Въоръжените сили на Република България.

2. Още от създаването си през 1879 г. като най-висше военноекминистративно учреждение в България, Военното министерство има за задачи - защита на националния суверенитет и независимост; охрана и отбрана на териториалната цялост на държавата; отстояване интересите на българското общество и ценностите на националната идентичност; формирането и организирането на войскови части и формирования, обучението и подготовката на личния състав и задоволяването му с необходимите материални средства.

3. През годините 1911 г. - 1945 г. България участва в четири войни. Характерното е, че през подготвителните периоди Министерството на войната има водеща роля по отношение на мобилизацията и подготовката на Българската армия.

4. През периода 1947 - 1991 г. характерът на тоталитарната власт определя структурата, задачите и дейността на военното министерство. Запазва се кадровата система, по която е устроена Българската армия и въз основа на принципа за всеобщата военна служба мирновременните кадри на Въоръжените сили са ядрото, около което се изграждат цялостните въоръжени сили на страната.

5. През периода 1991 - 2004 г. освен приемането на нов закон за отбраната и въоръжените сили много важна стъпка в развитието на министерството и въоръжените сили е деполитизацията на армията. Важна задача е и подготовката за приемане и присъединяването на България към НАТО.

ГЛАВА ВТОРА

ИЗСЛЕДВАНЕ СЪСТОЯНИЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВНАТА СИСТЕМА В УПРАВЛЕНИЕ НА ОТБРАНАТА

Административно-правната система в управлението на отбраната не е просто механичен сбор от структури, норми и хора, а сложна организация, с много силни взаимни връзки, координация и управление. Системата е уникален комплекс от компоненти, различни нива на подчиненост и задължително необходим синергичен ефект, който повишава значително нейните

възможности до степен, когато тя преминава в качествено ново състояние и е способна надеждно да генерира сигурност.

Една от концепциите, с най-голямо отражение върху управленската теория и практика е така нареченият системен подход. Стойността на системния подход е свързана преди всичко с възможността неговите постижения и предписания да се използват за анализ на съществуващите организационни образувания и същите да се усъвършенстват като взаимно свързани съвкупности от обекти и цели.

1. Системният подход при изграждане на административно-правната система

В съвременните условия, характеризиращи се с голяма динамика, комплексност и сложност на процесите, самостоятелното прилагане на отделни научни дисциплини, подходи и методи е необходимо, но не достатъчно условие за научно обосновано изучаване и разрешаване на проблемите. Това може да се осъществи с използването на системния подход. Днес е общопризнато, че системният подход се явява най-подредената и надеждна основа за управление на сложни взаимосвързани дейности, позволяваща да се откриват и анализират съставлящите системата компоненти, както и техните взаимовръзки.

Системният подход е средство за изследване и управление на обекти, разглеждани като система, в която са определени елементите, вътрешните и външни връзки, влияещи на функционирането на системата, като целите на всеки елемент се формират в зависимост от общото предназначение на системата.

В настоящото изследване е направен анализ на възможността за прилагането на системния подход върху различни видове системи. Подчертано е, че при прилагане на системен подход към изследване на организационни системи се изхожда от факта, че всяка организация се явява система, всеки от елементите, на която има свои определени и диференцирани цели. В съответствие с това задачата на управлението се свежда до интегриране на системообразуващите елементи. През последните години прилагането на системният подход към организациите се налага сред инструментариума за тяхното изследване.

Структурата на организацията като система често се изобразява като плоска двуизмерна организационна блок-схема⁹. Приложението на теорията за системите в управлението облекчава ръководителите в задачата им да разглеждат организацията като единство от съставляващите я части, които са неразривно включени във външната среда.

⁹Велкова Л., Административен мениджмънт, Софттрейд, С., 2008.с. 17-19.

Чрез инструментариума на системния подход и системния анализ е изведено и доказано твърдението, че административно-правната система в управление на отбраната се характеризира с това, че е отворена система, но притежава и някои характеристики на затворените системи.

Описани са елементите (компонентите, подсистемите) на административно-правната система – административна система (Министерство на отбраната) и система на военноадминистративното право (Конституция на Република България, Закон за отбраната и Въоръжените сили и всички онези правно-нормативни актове свързани с отбраната) – явяващи се подсистеми.

Под създаване на организация¹⁰, се има предвид изграждане на организация с изкуствен произход в чиято основа стои нейното предназначение. Популярно е в системното инженерство предназначението да се нарича „мисия“. Често редом с мисията се появява и понятието „визия“.

При изследването и анализа на различните нормативни документи, свързани с дейността на организацията на стратегическо ниво на управление (Министерство на отбраната) никъде в пълен обем не е описана мисията и не е открита точно и ясно формулирана визията за условията, на които трябва да отговаря организацията.

Предназначението на организацията е главната причина за нейното създаване и по тази логика може да се опише като глобална цел на системата. Но за да планираме системата в детайли, определянето на глобалната цел не е достатъчно. Нужно е още да се отчете и конкретната ситуация. По тази причина в контекста на характеристиките на конкретната среда се дефинира вторият компонент от процеса на системно планиране – *стратегическата цел, от която произлизат различните организационни цели*. Те се явяват приложно изражение на предназначението на системата в контекста на конкретна ситуация. Налице са случаи, когато динамиката на средата е твърде висока и целите трудно се дефинират. Тогава често се ползва технологията на заместване на целите с *функции*. На свой ред, всяка функция може да се дефинира като перспектива на реализация на предназначението в условия на динамична среда.

В устройствения правилник¹¹ на Министерство на отбраната точно и ясно са разписани *функциите и задачите* на всяка една административна структура на Министерството.

Всяка цел се постига чрез изпълнението на система от дейности или т.нар. *задачи*. Системата от едновременно и последователно изпълнявани

¹⁰Калинов К., Аспекти на теорията на организациите: С прости думи за сложността на системите..., В., 2017

¹¹ Устройствен правилник на Министерството на отбраната, Приет с ПМС № 5 от 21.01.2014 г., обн., ДВ, бр. 8 от 28.01.2014 г., в сила от 1.02.2014 г., последно изм. и доп., бр. 71 от 1.09.2017 г., в сила от 1.09.2017.

задачи за постигане на единна цел се нарича „целева стратегия“. Именно целевата стратегия е следващият елемент от процеса на системно планиране.

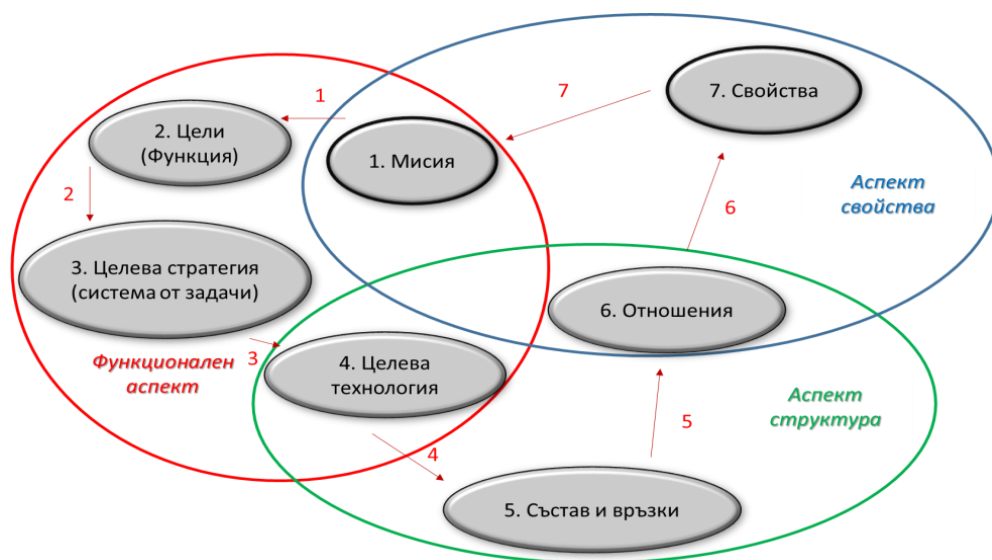
Всяка задача е възможно да се изпълни чрез прилагането на различни методи, способности или похвати. Именно тези начини за изпълнение на задачата се обобщават с понятието *технология*. Технологията е на практика последователност от дейности, реализирани от конкретни физически изпълнители, за изпълнението на конкретна задача. Докато предназначението, целите и задачите са определено абстрактни категории, то технологиите прокарват „моста“ към физичната страна на системата - нейната структура. Съвкупността от технологии за изпълнение на целевата стратегия се нарича *целева технология*.

На следващ етап за реализацията на технологиите е изяснен *съставът на системата*.¹² Съставът произтича от технологията и представлява съвкупност от компоненти за реализиране на целевата технология. Това е физичният компонент на системата.

На базата на компонентите, отношенията и връзките между тях, възниква един много интересен елемент на системната архитектура - *системните свойства*. Те се дефинират като отделни или съвкупност от типични за системата характеристики. Казано накратко - свойствата могат да определят предназначението на системата.

Като цяло системният подход се заключава в схващането за многоаспектността на организациите в тяхната цялост. Нагледно представяне на аспектите на организацията според професор Калинов е направено на *фигура 1*. Както всяка система, организацията се разглежда като триединство на функция, структура и свойства. Това на практика са трите аспекта на организацията: функционален аспект, структурен аспект и аспект свойства.

¹²Калинов К., Организационна култура, Данграфик, В., 2016.



Фигура 1. Схематично представяне на аспектите на системата и техните компоненти¹³

Системата се дефинира по множество начини, но според нас подходяща за целите на това представяне е следната дефиниция: *съвкупност от взаимозависими компоненти, според която организацията е специфична система, включваща човешки индивиди.*

Приложени са теоретичните постановки на системния анализ по отношение на съвременната организация, вследствие на което е защитена тезата, че административната подсистема, като част от административно-правната система на отбраната, носи всички белези, идентифициращи я като организация. Това на свой ред дава основание да се прилагат различни достъпни подходи в процеса на нейното усъвършенстване и развитие.

Посредством приложението на системния подход и системния анализ при изследването на административно-правната система, ние сме в състояние да я декомпозираме на компоненти, подсистеми и структурни елементи, за да вникнем в дълбочина на проблема и да установим, както предимствата, така и нейните недостатъци и по този начин бихме могли много по-лесно да предложим варианти за усъвършенстване. Това съответно би довело до подобряване дейностите в управлението на отбраната.

Не на последно място, в демократичното общество, в което живеем със засилен граждански контрол върху институциите, самото усъвършенстване на системата би довело и до прозрачност при разходването на средствата за отбрана.

¹³ Калинов К., Организационна култура, Данграфик, В., 2016

2. Сравнителен анализ с аналогични ведомства в НАТО и Руската федерация

*Сравнението*¹⁴ е мисловна операция, заключаваща се в съпоставяне на обекти с цел установяване на сходство или различия между тях. За целта на изследването и поради ограничения обем са разгледани три европейски държави, на които са сравнени административно-правните системи: Германия – като съюзник в НАТО и една от водещите държави в Европейския съюз, Румъния като страна с която заедно Република България е кандидатствала за приемане в НАТО и Европейския съюз и Русия – европейска държава извън двата съюза.

2.1. Статут на организационната структура на Федералното министерство на отбраната на Германия

Направен е анализ на организационната структура на Федералното министерство на отбраната на Германия, основаваща се на основните закони свързани с това.

Видно е, че отговорностите в рамките на министерството са ясно дефинирани - а понякога и предефинирани - така че в по-голямата си част компетенциите и отговорностите са обединени в подхода "едно цяло".

Подчертана е интегрираността в министерството. Обединяването на отговорности служи за намаляване на зависимости и за фокусиране на обхвата на дейностите на министерството върху основните задачи на министерството.

В резултат на това министерството продължава да изпълнява изцяло своите стратегически отговорности, докато оперативните дейности са поверени на военните агенции и гражданските органи в рамките на организацията на Бундесвера и остават в тях.

Това налага Федералното министерство на отбраната и Бундесвера да се възприема като функционален субект и да се осигури координираното прехвърляне на задачи към елементи в рамките на министерството или към подчинени елементи, които са готови да ги поемат.

Въз основа на направения анализ е подчертано, че организационната структура на високо ниво и командната верига във Федералното министерство на отбраната и Бундесвера се основават на следните ключови елементи:

1) Федералният министър на отбраната е главнокомандващ на въоръжените сили в съответствие с германската конституция, Чл. 65а и ръководител на другите организационни области на министерския си пост в съответствие с германския Основен закон. Организационните структури и

¹⁴Орлов Н., Методология на научните изследвания, РУ „Ангел Кънчев“, Русе, 2002

командната верига във Федералното министерство на отбраната и Бундесвера съответстват на тези конституционни разпоредби.

2) Като върховен федерален орган, Федералното министерство на отбраната не е нито част от въоръжените сили, нито от Федералната администрация по отбрана. Гражданските и военните членове на министерството са част от общата административна структура на командването и изпълняват задачите си въз основа на официални указания, дадени от висши служители и/или насочват подчинените си, като им дават официални инструкции, независимо от статута на съответното лице съгласно закона за обществените услуги.

Подчертано е, че организационната структура на Федералното министерство на отбраната следва принципите, описани в съвместния процедурен правилник на федералните министерства. Тя е съобразена с функцията на министъра като член на федералния кабинет и главнокомандващ на въоръжените сили.

Основните задачи на министерството, които трябва да бъдат изпълнени в този контекст, са следните: стратегическо оформяне и координиране на областите на политиката; осъществяване на политически цели, основни политически въпроси и програми; осигуряване на международно сътрудничество; участват в законодателния процес и поемат контролни и надзорни функции по отношение на подчинената област на отговорност съгласно Съвместния правилник на федералните министерства.

Достигнато е до извода, че организационната структура улеснява икономичното, ефективно и ефикасно изпълнение на мисията. Следователно, йерархичните нива, както и обхватът на контрола, са добре адаптирани към изискванията.

Следва се интегриран подход, чиято цел е да осигури адекватно организационно представителство на дела на цивилни и военни постове в рамките на организационните елементи според съответните задачи. Съгласно целите и изискванията, гражданският и военният функционален персонал поемат своите отговорности в рамките на един и същ организационен елемент, взаимно допълващи се.

2.2. Министерство на националната отбраната на Румъния

През 90-те години на двадесети век текат процеси по трансформацията на Северноатлантическия пакт. Междублоковото противопоставяне е отминало сравнително скоро и за да се справи с новите предизвикателства пред сигурността на държавите членки на НАТО, организацията се готви да приеме още членове, които да се присъединят към Вашингтонския договор и да

разширят обхвата на действие на съюза. Кандидати за нови членове стават редица държави, сред които са и България и Румъния.

В анализа е разгледано Министерството на националната отбрана на Румъния поради няколко причини. На първо място, представлява интерес поради това, че всички процеси свързани с приемането на България и Румъния в Северноатлантическия пакт текат едновременно и за двете държави. Съответно присъединяването към НАТО става едновременно през 2004 г. и двете държави започват своя път по промяна на административно-правните си системи в управление на отбраната, трансформирайки ги така, че да са съвместими с тези на по-старите страни членки.

На второ място, като страна съсед и съответно съюзник е необходимо да се види как Румъния се справя с трудния процес на трансформация на въоръжените си сили и съответно тяхната модернизация за справяне с новите предизвикателства пред сигурността и отбраната: нарастващи заплахи от световен тероризъм, увеличаваща се миграция, нарастващи бежански потоци от страните, в които има военни конфликти и др.

От направения анализ е видно, че Министерството на националната отбрана на Румъния е специализираният орган на централната държавна администрация, подчинен на правителството, чрез който се осъществява дейността в областта на националната отбрана, съгласно разпоредбите на националното законодателство и стратегия за сигурност, за гарантиране на суверенитета, независимостта и единството на държавата, териториалната цялост на страната и конституционната демокрация.

Министерството на националната отбрана се отчита пред парламента, правителството и Върховния съвет по отбраната на страната за прилагане на разпоредбите на Конституцията, другите действащи нормативни актове, решенията на правителството и Върховния съвет за отбрана на страната, както и на международните договори, към които Румъния е страна в своята област на дейност.

Описани и анализирани са мисията на Министерството на националната отбрана на Румъния¹⁵, както и задълженията и отговорностите на Министерството на националната отбрана на Румъния¹⁶.

Систематизирани и анализирани са основните нормативни актове свързани с отбраната на страната в съответствие, с които е организирана дейността на министерството.

¹⁵Бяла книга на отбраната на Румъния, 2015.

¹⁶ Задължения и отговорности на Министерство на националната отбрана на Румъния, [cited 07.03.2018], Available from: <http://www.mapn.ro/legislatie/atributii/index.php>

2.3. Организационна и правна система за управление на отбраната на Руската федерация¹⁷

С функцията отбрана е натоварено Министерството на отбраната на Руската федерация.

Изследвана и анализирана е правната основа за организиране на отбраната на Руската федерация: Конституцията на Руската федерация и Законът от 31 май 1996 г. № 61-ФЗ "За отбраната" от 30.12.1999 г.; "За военните задължения и военната служба" от 28.03.1998 г., с промяна от 21 май 2002 г.; "За статута на военнослужещите" от 27.05.1998 г. с промяна от 21.05.2002 г.; "За мобилизационната подготовка и мобилизацията в Руската федерация" от 27.02.1997 с промяна от 30.12.2001 г.; "За военното положение" от 30 януари 2002 г. № 1-ФКЗ; "За алтернативната служба" от 25 юли 2002 г., № 113-ФЗ и др.

Вследствие на направения анализ на правната основа е формулиран изводът, че Федералният закон "За отбраната" определя основите и организацията на защитата на Руската федерация, правомощията на правителствените органи на Руската федерация, функциите на държавните органи на субектите на Руската федерация, организациите и техните длъжностни лица, правата и задълженията на руските граждани в областта на отбраната, силите и средства, необходими за отбрана, отговорността за нарушаване на законодателството в областта на отбраната, както и други норми, свързани с отбраната.

Фундаментът на отбраната са Въръжените сили на Руската федерация¹⁸, които са призовани да защитават суверенитета, териториалната цялост и други важни интереси на Руската федерация в случай на въръжена агресия срещу нея. Те могат да бъдат използвани и за изпълнение на задачи, произтичащи от международните задължения на Руската федерация (например като мироопазващи сили).

От изследваните нормативни документи е видно, че непосредственото управление на въръжените сили е поверено на Министерството на отбраната на Руската федерация (Министерство на отбраната на Русия). Това е федерален изпълнителен орган, отговорен за развитието и състоянието на въръжените сили, тяхната бойна готовност, военна дисциплина и отчитане пред президента на Руската федерация за тяхната дейност.

В хода на своята дейност руското министерство на отбраната участва в разработването на предложения за военна политика и във военната доктрина на Руската федерация; развива концепцията за изграждане на Въръжените сили

¹⁷Организационно-правовая система управления обороной, [cited 28.03.2016], Available from: <http://ifreestore.net/313/69/>

¹⁸Пак там

на Руската федерация, федералната държавна програма за въоръжаване и разработване на военно оборудване, предложения за държавна заповед за отбрана; поръчки и финансира производството и закупуването на въоръжение и военно оборудване, храна, облекло и други имуществени, материални и други ресурси за въоръжените сили; осигурява мобилизационната готовност на въоръжените сили, както и социалната защита на военнослужещите, цивилния персонал на въоръжените сили, освободените от военна служба, членовете на техните семейства и др.

Направен е анализ на задачите на Министерството на отбраната на Руската федерация при организиране на отбраната и са представени основните от тях. Отчетена е разликата с другите разгледани министерства на отбраната на Германия и Румъния - тук министърът на отбраната е военнослужещ, а негов пръв заместник е Началникът на Генералния щаб на Въоръжените сили.

От изследването на организационната структура се налага изводът, че интегрираността на Министерството на отбраната на РФ е различна и има различно ниво на амбиция при осъществяване на интегрираността.

3. Правна система на отбраната на страната

През последните години заплахите за сигурността на съвременните общества като тероризъм, разпространение на оръжия за масово унищожение, засилващата се миграция в следствие на екологични и климатични промени и най-вече в следствие на военните конфликти в определени горещи точки от света търпят своето развитие. Заплахите за западната цивилизация такава каквато я познаваме, провокират търсенето на глобални отговори и реакции, които да гарантират мир, спокойствие, стабилност и правов ред.

Сигурността на държавата, обществото и отделните граждани на една страна са в пряка връзка със състоянието на конституционно установения правов ред в нея.

Това налага разглеждането и синтезирането на правната уредба на сигурността и отбраната, която следва бързо да отразява промените в средата за сигурност и ако е възможно да бъде променяна предвид бъдещите рискове и заплахи.

Вследствие на направения анализ за мястото на правната уредба на отбраната е видно, че тя е изцяло в полето на публичното право. Основа на правната уредба на отбраната са Конституционното право и Административното право. Видно е, че правната уредба на отбраната бидейки елемент от Специалната част на Административното право, може да се определи като Военноадминистративно право.

Военноадминистративното право има редица особености - специфичен е предметът на правно регулиране – това са обществените отношения, свързани с

организацията, управлението и прилагането на въоръжена сила. Развитието на правната уредба на отбраната изисква постоянно хармонизиране между огромно количество нормативни актове. Представено е противоречието между същността на всяка изпълнителна дейност - издаването на административни актове (т.нар. административни производства), и мисията на Българската армия и Въоръжените сили които имат много по-различен характер – защита на целостта, независимостта и териториалната цялост на българската държава. Това вътрешно противоречие несъмнено се отразява на реалното функциониране на системата за отбрана и създава остра дилема между декларираната мисия и реалните дейности на тази сложна организация.

Представена е класификация на източниците на военноадминистративно право: метаюридически източници изакониви и подзаконови източници.

Извършеният анализ на метаюридическите източници показва, че те имат по-скоро политически, отколкото строго юридически характер. Това са различните стратегии, концепции и доктрини. Към тях спадат и някои международни метаюридически източници, като Стратегическата концепция на НАТО, Европейската стратегия за сигурност и др. По отношение на метаюридическите източници се наблюдава сериозен напредък, който обаче се гради върху „кухи основи” – при липсата на Българска национална доктрина, която би следвало да стои в основата на Стратегията за сигурност и Националната отбранителна стратегия. Направен е преглед на най-важните актуални метаюридически източници на военноадминистративно право: Стратегическата концепция на НАТО; Европейската стратегия за сигурност; Бялата книга за отбраната и въоръжените сили; План за развитие на Въоръжените сили; Актуализирана стратегия за национална сигурност (приета от Народното събрание през 2018 г.); Националната отбранителна стратегия (приета от Министерски съвет през април 2016 г.); Инвестиционният План-програма на Министерство на отбраната до 2020 г.

Вследствие на анализа на строго юридическите източници на военноадминистративното право е формулиран изводът, че е налице свръх регулация – няколко десетки закона и стотици подзаконови нормативни актове. Налице е и недостатъчна съгласуваност с други ведомствени нормативни актове.

Като сериозен недостатък е изведена хроничната нестабилност. Дори в рамките на един и същ управленски мандат основният отраслов закон - Законът за отбраната и въоръжените сили търпи непрекъснати промени, т. нар. промени „на парче”, които демонстрират сериозни слабости при концептуалната обосновка и разработването на тази специализирана нормативна уредба.

За нуждите на изследването са анализирани по-важните законовите източници на военноадминистративно право: Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България; Закон за резерва на въоръжените сили на Република България; Закон за противодействие на тероризма; Закон за изпълнение на Конвенцията по касетъчните боеприпаси и Конвенцията за забраната на използването, складирането, производството и трансфера на противопехотни мини и за тяхното унищожаване; Закон за военното разузнаване; Закон за военната полиция; Закон за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили и др.

Подчертано е, че главоломно нарастващата правна уредба не спомага за по-доброто развитие на системата за отбрана и за укрепване състоянието на Българската армия. Същевременно актуалната правна уредба изобщо не регулира изключително важни правни институти. Всичко това поставя въпроса за необходимостта от интегрирана военно-юридическа експертиза с оглед подобряване на правната уредба и цялостното функциониране на системата за отбрана.

Анализът на честите промени и допълнения на нормативната база свързана с управлението на отбраната показва необходимостта от интегрирана военноюридическа експертиза с оглед подобряване на правната уредба на отбраната. След приключилия стратегически преглед на отбраната е целесъобразно да се проведе своеобразен „стратегически преглед” на нормативната уредба в отбраната с цел почистването ѝ от тежки, неработещи и затлачващи системата нормативни актове. Освен това следва да бъде засилена юридическата експертиза при разработването на нови нормативни актове в системата на отбраната. Необходимо е да се има предвид, че несъвършенствата в нормативната уредба не само нанасят материални и финансови загуби на държавния бюджет, но и влияят крайно негативно върху морално-психологическия статут и патриотичната устойчивост на българските офицери и военнослужещи.

4. Организация на административната система (интегрираната отбранителна институция на стратегическо равнище).

За нуждите на изследването е сложен знак за равенство между Административна система, отбранителна институция, Министерство на отбраната, военно ведомство и военна организация на стратегическо равнище.

Отчетено е, че дори и след приемането на Република България в НАТО се вижда острата нужда от трансформация на военната организация на стратегическо равнище и че развитието на отбранителната институция на стратегическо равнище на управление е в контекста на военната реформа чрез

План 2004, Прегледа на структурата на силите по цел за партньорство PG0028, Стратегическия преглед на отбраната, Бяла книга за отбраната и Въоръжените сили на Република България, План за развитие на Въоръжените сили на Република България до 2020 г. и във връзка с въвеждането на Закона за администрацията.

Разгледани и анализирани са множество публикации и изследвания свързани с организацията на отбранителната институция (монографията на професор Велкова и изследването на професор Тагарев). Организацията на интегрираната отбранителна институция на стратегическо равнище е обект на изследване в работите на проф. Тодор Тагарев и Валери Рачев¹⁹. Според тях организацията трябва да бъде създадена по такъв начин, който да допринася за изпълнението на зададените мисия и функции при това по оптимален начин. Резултатите от краткото аналитично изследване на условията показват някои от възможностите за трансформация на съществуващата система на военната организация – МО, БА и структури подчинени на министъра на отбраната – в нова интегрирана съвместна отбранителна институция. Въпреки, че моделът не е нов и успешно работи в страни като Дания, Белгия, Холандия и др., като цяло основните проблеми на стратегическо равнище на институцията продължават да са актуални.

На база на теорията е направен извод, че организационната структура на управление е от бюрократичен тип (*Таблица 1*).

Таблица 1

Бюрократичен тип
Точно определена йерархия (групова или индивидуална)
Система от задължения и права
Разчленяване на всяка задача на поредица от процедури
Обезличеност на взаимоотношенията
Твърдо разграничение на трудовите задължения

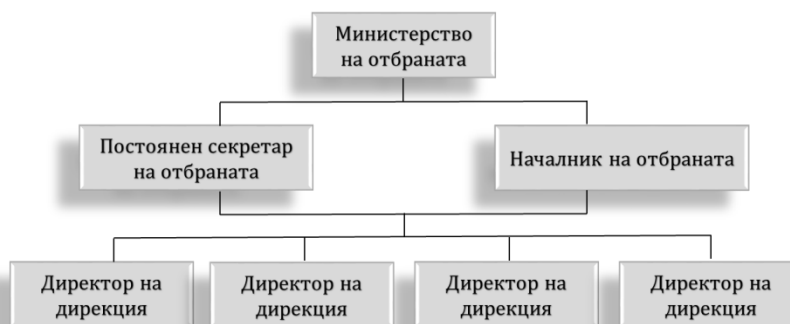
Бюрократичните структури за управление показват своята ефективност в големи и свръх големи организации, каквато е Министерството на отбраната.

Едновременно с това на тях са им присъщи недостатъци, които са особено видни в контекста на съвременните условия и задачи на развитие. Също така е ясно, че щом въпросите на стратегията и тактиката за развитие на организацията се решават само на висшето управленско ниво, а останалите равнища са заети с изпълнение на тези „спускани отгоре“ решения, се губи

¹⁹Тагарев Т., Рачев В., Отбранителна политика и развитие на въоръжените сили на Република България (2018)

общия управленски интелект, който понастоящем се разглежда като важен фактор на ефективното управление.

В следствие на анализа на основните видове бюрократични структури - линейна, функционална и линейно-функционална²⁰ е направен извода, че отбранителната институция е от смесения тип или линейно-функционална организация, т.е. линейните ръководители имат право да дават разпореждания и да вземат решения с участието на функционалните служби (Фигура 2).



Фигура 2. *Линейно-функционалната организация на Министерството на отбраната*

Приложено към изследваната административна система, това позволява да се установи, че единият елемент е мисията. *Мисията* на системата е да осигури окомплектоването на въоръжените сили с подготвен и мотивиран личен състав и постигането на необходимите оперативни способности чрез съвременни подходи за управление на човешките ресурси.

Както във всички останали институции, така и в Министерството на отбраната има Устройствен правилник, в който са споменати основните функции на министерството. В случая в резюмиран вид, тези функции (цели) са: планиране на отбраната; разработване на стратегически, оперативни, мобилизационни и други мирновременни и военновременни планове; разработване и изпълнение на научно-технически програми и планове; изграждане и поддържане на система за управление на страната и във въоръжение сили по време на война; изграждане, подготовка и всестранно осигуряване на въоръжените сили и поддържането им в бойна и мобилизационна готовност; водене на разузнаване и контраразузнаване; охрана на държавната граница на Република България; подготовка и поддържане на националното стопанство в готовност за работа във време на война; изграждане на необходимите и отбранителни и защитни съоръжения на войските и населението; подготовка на населението за действие при извънредни обстоятелства и във война; използване на въоръжените сили съгласно

²⁰Велкова Л., Административен мениджмънт, Софттрейд, С., 2008.

Конституцията и законите на страната; защита на населението и националното стопанство при извънредни ситуации и във време на война; осъществяване на сътрудничество с други държави и международни организации.

Наличието на стратегическа визия е много важно за всички аспекти на обществения живот, но особено силно това се проявява в сигурността и отбраната. Ясните стратегически цели позволяват формиране на приоритети, обвързване на подходите и задачите с ресурсите и впоследствие – отчитане и най-важното, отговорност за изпълнението – доколко са постигнати ясно дефинираните и приети от обществото цели.

Вследствие на направения анализ може да се отчете, че липсата на стратегическа визия за министерството или формулирането на такава с неясни цели и за кратък период от време, по никакъв начин не дава възможност за развитие и усъвършенстване на системата. Обвързването със целите и задачите на политическия кабинет за съответния управленчески мандат създава предпоставки за частични и хаотични промени и некачествени дейности и процеси по трансформацията на Въоръжените сили. Организационната структура на Министерството на отбраната се привежда в съответствие с настъпилите промени и приоритети в държавната политика за членство на България в НАТО и ЕС.

На следващо място е анализиран елементът „Ръководство и Структура”.

Ръководство: Министър; Заместник-министри; Началник на отбраната; Заместник-началници на отбраната; Постоянен секретар на отбраната; Главен сержант на Българската армия.

Структура: Инспекторат; Дирекция "Сигурност на информацията"; Дирекция "Вътрешен одит"; Звено "Финансов контрол и материални проверки"; Звено "Протокол"; Обща администрация; Специализирана администрация; Щаб на отбраната.

Подчинени структури: Служба "Военна информация"; Служба "Военна полиция"; Централно военно окръжие; Комендантство – МО; ИА "Военни клубове и военно-почивно дело"; Институт по отбрана; Военномедицинска академия; Военна академия "Г. С. Раковски"; Национален военен университет "Васил Левски"; Висше военноморско училище "Н. Й. Вапцаров"; Национален военноисторически музей.

Направеният подробен анализ на Министерството на отбраната, показва че интегрираният модел на управление на отбраната цели да се прекрати дублирането на функции между политическото и военното ръководство в Министерството на отбраната. Началникът на отбраната и Постоянният секретар на отбраната имат възможност да разполагат с равна по обем информация, имат достъп до всички структури на Министерството на

отбраната, така че, когато решенията се вземат от министъра, да бъдат обосновани както от военната, така и от цивилната експертиза.

Подчертано е, че в цялата своя дейност, министерството се основава и води *политика на прозрачност*. Въпреки, че Бялата книга²¹ на отбраната не е нормативен документ, на база всички изследвания в нея могат при достатъчно високо ниво на амбиция да се създадат необходимите нормативни документи за трансформацията на въоръжените сили на България и за тяхното устойчиво и постоянно развитие.

Основополагаща роля за повишаване резултатността на отбранителната политика е въвеждането на нови управленски практики, които водят до премахването на условията за корупция в Министерството на отбраната и утвърждаването на адекватни ценности, морал и поведение на хората от отбраната.

5. Мястото на военните юрисконсулти в административно-правната система в управление на отбраната

Когато говорим за административно-правна система неминуемо трябва да намерим място в нея и на онези експерти и специалисти които следят за прилагането на цялата законова и нормативна уредба свързана с отбраната – като започнем с всички международни договори, конвенции, спогодби, разпоредби, които Република България е ратифицирала и приключим с нормите от националното законодателство.

В България за извършителите на тези дейности се е наложило понятието юрисконсулт. Но така или иначе това са онези правни съветници, които трябва да участват във всички процеси на управление и да дават своята експертиза по спазването и прилагането на законите. Със своите правни съвети трябва да придават легитимност на действията на командирите от всички степени.

Изследвани и анализирани са схващанията за дейността на правните съветници съгласно ратифицираните Женевски конвенции от 1949 г. и техните допълнителни протоколи от 1977 г. и по-специално Протокол I. Целта да се изискват юридически съветници във въоръжените сили, както е посочено в член 82 от допълнителните Протокол I е да подобри познаването и следователно, спазването на международното хуманитарно право. Тъй като поведението на военните действия стават все по-сложни, както от правна, така и от техническа гледна точка, държавите считат за подходящо, договори като Протокол I, да предоставят на военните командири правни съветници, които да им помагат да прилагат и да обучават по международно хуманитарно право.

²¹Бяла книга за отбраната и Въоръжените сили на Република България

Анализирани са както ролята така и задачите на правните съветници в мирно време и по време на война съгласно международните договорености.

Изследвани и анализирани са нормативни документи от различни държавни законодателства и по-специално националното законодателство и националната съдебна практика в Германия и Руската федерация.

Особено внимание е обърнато на съдържанието, свързано с правните съветници в: Бяла книга на германската политика за сигурност и бъдещето на Бундесвера германското федерално министерство на отбраната; Германският военен наръчник (устав) (1992); Военният устав на Руската федерация (1990); Регламентите на Руската федерация за прилагането на МХП (2001 г.); Правилата за вътрешна служба на въоръжените сили на Руската федерация (2007 г.); Коментарът на МКЧК относно допълнителните протоколи по отношение на член 82 от Допълнителния протокол I от 1977 г.

Направеното изследване на тези нормативни документи показва не само необходимостта от юрисконсулти, а и сферата на компетентност на тези правни съветници. Вследствие на анализа е направен изводът, че в съвременните конфликти, участието на военни формирования е немислимо без правна експертиза. Вземането на решение за провеждане на операция е задължително да става с участието на юрисконсулти, познаващи международното хуманитарно право

Без да се свежда до минимум изключителната отговорност на военните командири, ключовият играч, отговарящ за формулирането на правилата за това какво може и не може да се направи по време на война и който в голяма степен отговаря за практическото прилагане на правилата, е системата на юрисконсултите със всичките нейни компоненти.

Днешният спектър на конфликти обхваща широк диапазон от възможни сблъсъци на интереси, действия, разбирания, където военните сили могат да бъдат използвани. Легитимността на конфликта е основата, върху която всички операции или войни трябва да бъдат планирани (построени).

Налага се изводът, че могат да се използват няколко варианта за решаване на проблема свързан с легитимността на операциите: включване на юридически съветници в състава на контингентите; дистанционна юридическа поддръжка от национална територия; използване на „Всеобхватна виртуална система за правна помощ” (CLOVIS).

Анализът на изложеното дотук ни дава ясна рамка относно това каква е спецификата на дейността на юрисконсултите във Въоръжените сили. Тази рамка би могла да се използва за основа за пренаписване на задълженията на юрисконсулта. Тук е мястото да се подчертае, че този анализ ни показва само едната страна на дейността на юрисконсулта – тази, осъществявана в мирно

време. Много различна е спецификата на работа на юрисконсултите по време на война или въоръжен конфликт, което не е предмет на настоящата работа.

ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ВТОРА

1. Вследствие на направения сравнителен анализ между българската административно правна система с тези на другите две страни-членки на НАТО (Германия и Румъния), се налага изводът, че е необходимо последователно разработване на нормативните документи на стратегическо ниво, касаещи националната сигурност и отбраната и строгото съблюдаване на тяхната йерархия, което поражда необходимост от написване на нова Бяла книга на отбраната с точно указани и записани приоритети и задачи, и ясни срокове за изпълнението им от страна на Министерството на отбраната.

2. Потребна е структурна промяна в организацията на дейностите на отбранителната институция с оглед на новите предизвикателства, стоящи пред нея и използване на модерните методи на административен мениджмънт при управление на организацията.

3. Необходимо е интегриране на военно-юридическа експертиза с оглед подобряване правната уредба и функционирането на системата за отбрана.

4. Едни от основните направления в борбата със съвременните предизвикателства пред националната сигурност са свързани с усъвършенстване на нормативната база, касаеща сектора за сигурност и отбрана, както и създаване на организация и материално осигуряване за нейното стриктно прилагане.

ГЛАВА ТРЕТА

НАСОКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВНАТА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОТБРАНАТА

Извършващите се в края на ХХ век радикални промени в политическата, икономическата и социалната обстановка и в средата за сигурност създават уникални условия за развитието на нови технологии, формиращи креативно поведение на организациите в динамично променяща се среда, поради което възниква необходимост от дефиниране на социална поръчка за разработване на общ универсален подход за извършване на ефективни промени в социалните организации.

В резултат е създаден архитектурният подход, който надгражда и обединява предимствата на структурнофункционалния и системния анализ. Поради качествата си няколко години по-късно архитектурният подход се налага като основна парадигма за представяне на големи бизнес структури и държавни институции. По отношение на прилагането на този подход в сектора за отбрана у нас може да се посочи, че във въоръжените сили липсва единна

база за развитие на нови системи, както и технология за всеобхватен анализ на вече съществуващите.

1. Теоретичен модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната

1.1. Общи предпоставки за създаване на модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната

Утвърждаването и прилагането на подходяща стратегия за усъвършенстване и трансформация приложена правилно от държавата отстранява елементите на колебание в нейната външнополитическа ориентация и възможностите за поддържане на трайна несигурност и нестабилност в сектора за сигурност, основана на конюнктурни политически цели и интереси.

Стратегията за усъвършенстване на сектора за сигурност и създаването на модел по-специално на административно-правната система за управление на отбраната е израз на силно изразена амбиция за успешно завършване на продължилия дълги години процес на трансформация на Въоръжените сили.

Проблемът за избора на модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната в началото на XXI век е отнесен към нов клас научни въпроси, които до голяма степен изискват приложението на множество различни подходи и методи в сравнение с досега използваните. С други думи, това е нестандартна задача, изискваща ново мислене, при което анализът на перспективите пред стопанството на страната трябва да се осъществява при отчитане на няколко основни фактора:

Първо, промените в средата за сигурност, които световната глобализация и политиката на държавите в региона пораждаат.

Второ, необходимостта от повишаване на способностите за сигурност и отбрана на България, основано на устойчиво и адекватно структурирана отбранителна институция.

Трето, от особена важност е да се осигури поддръжката за завършване на трансформацията и осигуряване на необходимите резерви от страна на преобладаващата част от населението на страната.

За тази цел е необходимо да се определят методологията на анализа и перспективите и алтернативите на усъвършенстване. При определянето на изходните принципи на анализа са изведени *три главни момента*:

Първият е свързан с факта, че анализът на толкова значим проблем може да бъде осъществен само на основата на т.нар. теория на социалните алтернативи.²²

²² Нейната същност се свежда до това, че общественото развитие по принцип е многовариантно. Това прави изключително сложен и уникален проблемът за обществения избор на модела за усъвършенстване - щом са възможни варианти, възниква и въпросът за избор на един от тях.

Второто съображение при определяне на перспективите за развитие се свежда до това, че анализът на проблем от такъв клас изисква съвършено ново равнище на мислене.

Третото изискване при прогностичния анализ е необходимостта да се отчете въздействието на глобализацията върху сигурността на страната, както външна така и вътрешна.

Изборът на модел за усъвършенстване на административно правната система за управление на отбраната винаги е съзнателен акт. Изведена е една от първостепенните задачи в насоките за избор на модел: създаването на задълбочена, балансирана и дълговременна линия за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната, което през последните години се отчита от експертите по националната сигурност.

Подчертано е, че при избор между възможните алтернативи за развитие на сектора за сигурност, този избор по никакъв начин не е произволен, а има своите ограничители, които непременно изискват реалистична оценка. Тези ограничители най-общо могат да се сведат до:

Първо, като разглеждаме проблема за Националната сигурност на Република България в световен мащаб и в условията на глобализация, е необходимо да отчитаме и анализираме глобалните тенденции в развитието и усъвършенстването.

Втората група ограничители се отнасят до цялата съвкупност от условия свързани с трансформирането на отбраната и Въоръжените сили и социално-икономическо развитие на страната, тъй като ресурсният потенциал (особено по отношение на човешки ресурс, мобилизационен ресурс и капиталовите натрупвания), с който разполагаме и който ще използваме през следващите 10-15 години, на практика вече е формиран.

За да изработим адекватен модел, трябва да определим основните насоки за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната. Тук при избора на приоритети е необходимо в съответствие с равнището на икономическо и обществено развитие на страната и при отчитане на световните тенденции, да бъдат формулирани отправните, целеви постановки на модела.

В съвременни условия качествените вложения в усъвършенстване системите за управление на отбраната са решаващи за организационния и архитектурен прогрес на Въоръжените сили и са най-ефективните от стратегическа гледна точка. Именно този факт изисква в модела за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната в качеството на целеви ориентир да бъдат позиционирани

вложенията в организационното моделиране на архитектурата на Министерството на отбраната.

Значим фактор при изработването на теоретичния модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната е свързан с членството на Република България в НАТО. В голяма част от страните членки се използват модерни подходи за организационно моделиране на управленските структури. Алианса също успешно прилага такъв подход при изготвяне на организационната си архитектура.

Ето защо възможностите за устойчиво развитие на т.нар. общества в преход, сред които е и нашата държава, в най-висока степен зависят от тенденциите и темповете на интеграция към по-развитите партньори и съюзници. Посредством такава интеграция се търсят възможности за преодоляване на дистанцията между страните, като основа за изграждане на стабилна и устойчива среда за сигурност. В този смисъл интеграцията и членството в НАТО може да се възприеме като своеобразен ускорител за усъвършенстване на системите за отбрана на Република България, чрез който да се преодолее изоставането и да се повиши равнището на сигурност.

1.2. Теоретичен модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната

Интеграцията на България в НАТО и Европейския съюз няма алтернатива. Тя е главно стратегическо направление в развитието ни през следващите години като пълноправни членове и съюзници. Това прави особено актуално изработването на модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната чрез интеграция.

От методологична гледна точка при разработването на модела са подчертани няколко важни предварителни уточнения:

Първо, моделът за усъвършенстване на административно-правната система трябва да се основава на важни стратегически, доктринални и концептуални разработки и документи и като цяло да бъде ориентиран към прилагането на модерни методи и практики за ефективно управление на промяната в административно-правната система за управление на отбраната и трансформацията на Въоръжените сили.

Второ, като се отчитат националните интереси, в центъра на модела за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната да се постави архитектурната рамка на Министерството на отбраната, т.е. чрез този модел се цели повишаване на ефективността на работа на военната организация започвайки от стратегическото ниво на управление, постигане по-голяма прозрачност при разходване на бюджета за отбрана.

Трето, при изработването на модела за усъвършенстване се разчита не само на използване на националните ресурси и тяхното насочване в приоритетните направления, а най-вече на изградена и функционираща система за усвояване на средства от Европейски програми и фондове.

Същността на модела се свежда до възможността да се повиши равнището на сигурност на Република България посредством достигане равнището на по-високо развитото, стабилно и модерно пространство на останалите страни членки на НАТО и ЕС. Това предполага трансформация и развитие към модерни и ефективни Въоръжени сили - на първо място за осигуряване Националната сигурност, на второ място за адекватно и равноправно участие в съюзните ангажименти. Развитието като трансформация изисква трайно съгласие за промяна към модерност и може да бъде осъществено само от национални елити в добрия смисъл на това понятие. Трансформацията предполага подкрепата и участието на преобладаващата част от населението на страната, съчетани с умела и прецизна политика и със справедливо и обосновано разходване на средства. Следователно повишаването на ефективността на функциониране на системите за управление на отбраната чрез развитие и трансформация е много по-широко от решаването на технократични проблеми, изисква пълна мобилизация и ефективно използване на разполагаемите ресурси, предполага изработването на подходяща политика и прилагането ѝ от съответните институции на властта. Тук е особено важно да подчертаем, че повишаването на равнището на националната сигурност не може да бъде постигнато при използването на догми и доктринерски подходи, които не са съобразени с националните особености и постижения на страната. Необходимо е да се познава същността на различните парадигми за отбранително развитие, а така също и реалният дългогодишен опит на различните държави, за да може той да бъде използван и приложен в съответствие с целите и специфичните потребности на сектора за сигурност.

Изведена е структурата на теоретичния модел – принципи, функции, цели, задачи и механизми за контрол.

Принципна постановка е моделът за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната да се основава на определена концепция за трансформация на Въоръжените сили, отговаряща на условията създадени от членството на Република България в НАТО и Европейския съюз, която да включва отделни количествени цели като конкретизация на стратегическата концепция, без да се допускат увлечения в тази посока. Вторият принцип е, че макар да е необходимо моделът за усъвършенстване да има 10-12 годишен хоризонт и да съдържа най-важните междинни и крайни цели по всички направления, както и средствата за тяхното

постигане и поддържане, тя не трябва да се превръща в дългосрочен план за действие. Необходимо е да съдържа основните насоки на трансформация. Третият принцип е, че моделът за усъвършенстване трябва да бъде ресурсно осигурен, да се основава на подходяща политика, свързана с развитието на институцията, на нейните задачи и начини на функциониране при трансформацията на Въоръжените сили и по-специално на военната организация на стратегическо ниво на управление на отбраната в съответствие със стандартите на НАТО.

И накрая моделът за усъвършенстване трябва да бъде гъвкав, адаптивен и отворен за периодична актуализация в съответствие с бързо променящата се среда за сигурност на регионално и световно ниво.

Моделът за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната е необходим да изпълнява няколко основни *функции*:

Първо, да определя приоритети. Тъй като ресурсите за отбрана са ограничени, а потребностите са неограничени, се налага извеждането на приоритети за постигане на резултати.

Второ, да осъществява координация. Осъществяването на координацията обаче предполага отлично развита организационна структура с присъщите ѝ механизми и в тясно взаимодействие със системата за управление на отбраната.

Трето, да допринася за постигане на национално съгласие, да култивира активна и трайна съпричастност и съучастие.

Четвърто, да служи като катализатор на всеобхватни промени в сектора за сигурност и отбрана.

Пето, да предполага взаимодействие между политическото и военнополитическото ръководство на страната, без да ги противопоставя.

Целеполагането е изключително важно при изработването на всеки теоретичен модел, а успешното формулиране на целите до голяма степен предопределя съдбата на модела.

Основната *цел* на модела за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната трябва да е насочена към гарантирането на такива равнища на усъвършенстване и трансформация, при които да се създадат съпоставими с НАТО стандартите, условия за функциониране на административно-правната система за управление на отбраната, ефективно организационно развитие и модернизация на Въоръжените сили.

Постигането на основната цел изисква нейното декомпозиране до следните цели:

1. Устойчиво функциониране на административно-правната система за управление на отбраната.

2. Адекватно функционираща и адаптирана към съвременните предизвикателства правна система отнасяща се до отбраната.

3. Развита доктринална и концептуална база свързана с изграждането и функционирането на отбраната по цялата йерархична структура на документите.

4. Въведена архитектурна рамка на Министерството на отбраната по подобие на Архитектурната рамка на Министерството на отбраната на САЩ (Department of Defense Architecture Framework (DoDAF)), във Великобритания – Ministry of Defense Architecture Framework (MODAF), НАТО – The NATO Architecture Framework (NAF), Франция (AGATE), Австралия (IDA), Канада (DNDAF) и др.

5. Развита интегрирана система за ефективно управление на отбраната при непрекъснат граждански контрол.

6. Устойчиво функциониране на системата за поддържане на мобилизационните ресурси.

7. Противодействие и преодоляване на корупционните практики в административно-правната система за управление на отбраната.

Моделът за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната трябва да реши следните по-главни *задачи*:

1) Определяне на критериите и параметрите, характеризиращи националните интереси в областта на отбраната и съответстващи на изискванията за национална сигурност в процеса на трансформация на Въоръжените сили и достигане на пълна оперативна съвместимост със съюзниците от НАТО. 2) Характеристика на вътрешните и външните заплахи за сигурността на Република България като съвкупност от условия и фактори, създаващи опасност за нарушаване и прекъсване на процеса на усъвършенстване и трансформация. 3) Определяне и мониторинг на факторите, подкопаващи устойчивостта на функциониране на административно-правната система за управление на отбраната в краткосрочна, средносрочна и дългосрочна перспектива. 4) Формиране на политика, институционални преобразования и необходими механизми, за ефективно вписване на Министерство на отбраната в НАТО и европейското пространство за сигурност, както и за смекчаване на факторите, подкопаващи устойчивостта на отбраната. 5) Изграждане на система от конкретни мероприятия, реализирани на основата на качествени индикатори и количествени показатели свързани с успешно приключване на усъвършенстването на административно-правната система за управление на отбраната и трансформацията на Въоръжените сили.

Изведени са и средствата и индикаторите за постигане на целите и задачите, като е включено разработването на количествени и качествени

критерии и параметри за повишаване на ефективността на процеса на усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната. Политиката за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната е изведена като приоритет на държавата и Министерството на отбраната.

Реализацията на мерките, свързани с гарантирането и повишаването на равнището на усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната, изисква създаването на *система за контрол* над тяхното изпълнение, която трябва да се основава на законите на страната на реалните заплахи за Националната сигурност и отбраната на страната.

2. Архитектурен подход в отбраната

Архитектурният подход е създаден като метод за подобряване планирането и управлението на сложни бизнес системи, архитектурния подход бързо се налага като изключително успешен и навлиза масово от бизнес организациите в сектора за отбрана и сигурност. Той се използва повече от 30 години от страните-членки в НАТО и ЕС.

Синтезирана и анализирана е теорията за архитектурния подход и необходимостта от неговото прилагане. В резултат на това са изведени ползите от внедряване на архитектурния подход като една от насоките за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната.

Архитектурния подход се определя като критичен фактор за организации, които ефективно използват информационните технологии в своята дейност. Той се явява средство за повишаване ефективността на съществуващите в организациите процеси, както и за разработка и реализация на поддържащите ги технически системи за осигуряване. Основната задача на архитектурния подход е да оптимизира взаимните зависимости и съществуващите взаимоотношения в една организация, като създаде съответстваща ИТ инфраструктура и приложения, които да поддържат тази дейност. Най-важната част от прилагането на архитектурния подход е архитектурата на предприятието Enterprise Architecture.

Доказал ефективността си, архитектурният подход бързо започва да се развива и прилага и в сектора за сигурност и отбрана: Архитектурната рамка на Министерствата на отбраната на САЩ, Великобритания, Франция, Австралия, Канада, НАТО и др. Всяка от изброените използва една и съща база за модел, което осигурява оперативната съвместимост на разработваните архитектури.

Изследвани и анализирани са публикации свързани с развитието на архитектурния подход в България (Стефанова С., Христов Н., Стойков М. и др.) Особено внимание е обърнато на изследването на проф. д-р Димитър

Димитров²³. Той представя пет основни аргумента в подкрепа на необходимостта от приложение на архитектурния подход при трансформацията на сектора за сигурност и отбрана в България, в унисон със световните тенденции и изисквания на съюзниците. В резултат на анализа са подчертани значението и възможностите за приложение на архитектурния подход в стратегическото управление. Направен е извода, че методите на архитектурния подход могат да допринесат и за систематизирането на големия брой стратегически документи на Република България.

От направения анализ е видно, че в България има положено добро начало в прилагането на архитектурния подход, но това все още далеч не е масово явление. По-активни действия във връзка с въвеждане на метода у нас се наблюдават след 2011 г., с разработената „Концепция за прилагане на архитектурния подход в отбраната“. Целенасоченото прилагане на архитектурния подход не би могло да реши всички проблеми, свързани със сигурността и отбраната на страната, но използването му би позволило по-добро формулиране на слабите места в системата, по-лесното им отстраняване и по-ефективно управление на процесите в сектора.

3. Верификация на резултатите от теоретичното изследване чрез емпирично изследване – сондиране на мнение чрез анкета

За верификация на хипотезите и решаване на задачите на изследването е проведено емпирично изследване на основата на разработена анкетна карта. *Обект* на изследването е състоянието на административно-правната система за управление на отбраната, нейната организационна функционалност и правна осигуреност. *Предмет* на изследването са състоянието на организацията на административно-правната система за управление на отбраната, основните характеристики и ефективността ѝ на функциониране и възможностите за усъвършенстването на системата. *Целта* на изследването е да се проучи мнението на отделни експерти относно въпроси, свързани със състоянието на административно-правната система, и да се очертаят насоките за усъвършенстването ѝ.

Формулирана е основната хипотеза, че административното и правното осигуряване на отбраната оказва съществено влияние върху процеса за управление на отбраната в контекста на съвременната и бързо развиваща се среда за сигурност. Ако се разкрият способите и механизмите за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната и прилагането им като се отчете опита, мненията и препоръките на анкетираните, е възможно да се изведат някои насоки за усъвършенстването и

²³Димитров Д., Архитектурен подход в стратегическото управление на отбраната и сигурността, доклад на Международна конференция "Сигурността в Югоизточна Европа", 2013

практическото им прилагане в основни стратегически документи касаещи отбраната на страната.

В изследването участваха експерти с различен ранг – офицери и цивилни служители от Министерство на отбраната. След обработване на резултатите е достигнато до следните резултати: голяма част от изследваните – 95 % считат, че е необходимо усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната, като 100 % от тях заявяват твърдо намерение за усъвършенстване. Тези резултати недвусмислено доказват правилността на приетата работна хипотеза на дисертационния труд.

ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ТРЕТА

1. Главна предпоставка за създаването на адекватен модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната е постигане на общо съгласие, активна и трайна амбиция, съучастие и консолидация на военни и цивилни експерти от политическото и военнополитическото ръководство на отбраната.

2. Реализацията на предложения модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната е възможна само при мобилизирането на човешките и финансови ресурси и тяхното насочване в приоритетните направления.

3. Необходимостта от използването на архитектурния подход при създаването на модел за усъвършенстване на административно-правната система, е обоснована с приложимостта му за моделиране на сложни системи, каквато е административно-правната система в управление на отбраната. Правилно разработеният архитектурен модел е инструмент за ефективно интегрирано планиране и развитие чрез възможностите за разкриване на системни проблеми, определяне на необходимите способности и управление на промяната на административно-правната система в управление на отбраната.

4. Формулирането и реализирането на основните насоки за развитие и усъвършенстване на административно-правната система е определящо при решаването на всички принципни, теоретически и практически въпроси свързани с изграждането, развитието и трансформацията на ВС, тъй като административното и правното осигуряване на отбраната оказва съществено влияние върху процеса за управление на отбраната в контекста на съвременната и бързо развиваща се среда за сигурност.

III. ОБЩИ ИЗВОДИ, РЕЗУЛТАТИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБЩИ ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. През целия период на развитие на Министерството на отбраната административно-правната система е основата, върху която се реализират

целите и задачите на военното ведомство, свързани с гарантирането на териториалната цялост на националния суверенитет и независимост; охрана и отбрана на териториалната цялост на държавата.

2. Като част от променящата се публична администрация и в администрацията на Министерството на отбраната се осъществяват непрекъснати изменения. Те трябва да бъдат направени и съобразени със съвременните тенденции и да са в унисон с вече изградени и изграждащи се звена в други аспекти на държавната администрация на българската държава, както и с администрациите на страните-партньори в ЕС и НАТО. Необходимо е да се изгради такава структура, която да е ефективна и в същото време да бъде в състояние да реагира на променящата се вътрешна и външна среда.

3. Административно-правната система за управление на отбраната е сложна система, която, независимо че притежава общовалидни свойства и се подчинява на общи закони, притежава свои функционални характеристики, които съществено я отличават от тези на нейните компоненти. Прилагането на системен подход, откроява синергията между елементите като основен системообразуващ фактор на административно-правната система, при което нейната функционална архитектура съчетава: административна организация и правна база.

4. Административно-правната система в управление на отбраната не е просто механичен сбор от структури, норми и хора, а сложна организация, с много силни взаимни връзки, координация и управление. Системата е уникален комплекс от компоненти, различни нива на подчиненост и задължително необходим синергичен ефект, който повишава значително нейните възможности до степен, когато тя преминава в качествено ново състояние и е способна надеждно да генерира сигурност.

5. Усъвършенстването на административно-правната система за управление на отбраната трябва да се насочи към двете подсистеми. От една страна, би могла да се развие административната структура и организация, от друга страна би могла да се доразвие нормативната и законова база в управлението на отбраната.

6. Изследването позволи да се набележат основните насоки за усъвършенстване на административно-правната система, а именно: промяна на възгледите за трансформация на Въоръжените сили; усъвършенстване на организационната структура за управление на отбраната; и усъвършенстване на правната уредба.

7. Наложително е създаването на адекватен модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната позволяващ прилагане на нов подход за военно строителство и трансформация на

Въоръжените сили, които да има 10-12 годишен времеви хоризонт и да съдържа най-важните междинни и крайни цели по всички направления, и едновременно с това да бъде е гъвкав, адаптивен и отворен за периодична актуализация.

8. Прилагането на архитектурния подход в Министерството на отбраната, би осигурило прозрачност на организационните структури, системи и процеси, би предоставило инструменти и възможности за ефективна аналитична поддръжка на решенията и трансформационните усилия. Чрез Архитектурния подход биха се открили нови възможности за обмяна на данни с единната база от данни на НАТО.

9. Верификацията на модела за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната сочи, че военнослужещите и цивилните служители от Министерството на отбраната и от Въоръжените сили са запознати със сегашното състояние, като голяма част от тях посочват, че макар сегашната военна организация на стратегическо ниво на управление на отбраната да е функционираща е необходимо тя да бъде усъвършенствана, което ще я направи способна да изпълнява мисията и задачите си по управление на отбраната в съвременната променлива среда за сигурност.

СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Приноси с научен характер:

1. Структурирано е различно, допълнено и уточнено по нов начин авторово определение на понятието *административно-правна система за управление на отбраната*.

2. На основата на направения исторически анализ на административно-правната система за управление на отбраната на страната е доказано значимото ѝ място и роля за гарантиране на националната сигурност и отбраната на страната.

3. Аргументирана и доказана е потребността от усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната в условията на непрекъснато променяща се среда за сигурност.

Приноси с научно-приложен характер:

1. Разработен е теоретичен модел за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната.

2. Синтезирани са добри практики в световен и национален мащаб, които да бъдат приложени в административно-правната система за управление на отбраната у нас.

3. В резултат на проведеното емпирично изследване са уточнени проблемните области в административно-правната система на отбраната и са предложени насоки за тяхното преодоляване.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представените в дисертацията възгледи и насоки за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната са центрирани около тезата, че теоретичният модел за усъвършенстване административно-правната система е фактор за развитието военната организация като част от системата за управление на отбраната и стои в основата на създаването на националното благо отбрана.

Жизнеспособността на модела за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната и неговата устойчивост са предпоставка за адекватно трансформационно изграждане на Въроръжените сили.

Цялостната визия за усъвършенстване на административно-правната система за управление на отбраната може да бъде определена като основополагаща за развитието на Въроръжените сили, тъй като преследва постигането на вътрешните и външните цели на военната организация, както и елиминиране на евентуални заплахи, свързани с прозрачно и успешно реализиране на процеса на трансформация на въроръжените сили.

Не на последно място прилагането на архитектурния подход не гарантира успеха на съответната организация, но без прилагането на този подход изграждането на една голяма информационна система, преминаваща през цялата организация на всяка публична институция, е еквивалентно на строежа на милионен град без единен план и без главен архитект.

IV. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА:

1. Стоилов П., *Нормативна база – законова основа за справяне със заплахите и предизвикателствата пред сигурността и отбраната*, Сборник доклади от международна научна конференция „Военна академия „Георги Стойков Раковски“ - 105 години знание в интерес на сигурността и отбраната“, Военна академия „Г. С. Раковски“, София, 2017 (под печат).

2. Стоилов П., *Място и роля на военните юрисконсулти в административно-правната система на отбраната на страната*, Сборник с доклади от научна конференция „Съвременни предизвикателства пред сигурността и отбраната“, Военна академия „Г. С. Раковски“, София, 2018, (под печат).

3. Стоилов П., *Военна администрация*, Сборник с доклади от научна конференция „Съвременни предизвикателства пред сигурността и отбраната“, Военна академия „Г. С. Раковски“, София, 2018 (под печат).