

MANAGEMENT OF NATIONAL SECURITY BASED ON CAPABILITIES

Maxim M. Alashki

Address: 3, Dyakon Ignatii Str., 1092 Sofia, Ministry of Defence, Defence Acquisition Directorate

Abstract: *There is brief information (including definitions) on what is national security capability, the need to build a System for managing the development of national security structures in order to achieve management based on these capabilities, as well as the component parts of the system, with their definitions, characteristics and basic principles. The process of managing the development of structures is illustrated in a schematic and figurative principle.*

Keywords: *National Security Strategy, National Security Capability, Defense Acquisition, System of Required Capabilities, Defense Acquisition System, Budgeting System, Development.*

УПРАВЛЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ, БАЗИРАНО НА СПОСОБНОСТИТЕ

Максим М. Алашки

Адрес за кореспонденция: 1092 гр. София, ул. Дякон Игнатий № 3, Министерство на отбраната, дирекция „Отбранителна аквизиция”

Стратегията за национална сигурност [1] изисква оптимално разпределение на ресурсите за постигане на ефективно управление на системата за сигурност (т. 4), прилагане на принципите на откритост, прозрачност и отговорност при формирането и провеждането на политиките за сигурност и ефективност и ефикасност на управленските и изпълнителските дейности (т. 18), както и повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността при функциониране на институциите и ясно разпределяне на задълженията и правомощията на политическите и административните равнища в органите на изпълнителната власт (т. 69). Стратегията определя и мисиите и задачите, които трябва да изпълняват отговорните за нейната реализация национални структури и ведомства, както и свързаните с тях необходими за придобиване способности – отбранителни, на МВР и на другите свързани с националната сигурност структурни звена. Същите са допълнително и специално развити в отделни стратегически документи – програми, стратегии, концепции и др.

Способността [5, 6] е възможността за успешното изпълнение на мисия, стратегическа цел, оперативна цел или задача на структурата от националната сигурност. Тя е възможността за постигане на определен желан краен резултат, при определени условия и в съответствие с приети стандарти. Някъде в свързаните документи са използвани понятията *потребност* и *удовлетворяване на потребности*. Потребност е необходимост, нужда, която трябва да бъде удовлетворена за да бъдат постигнати определени заложи цели и задачи. Връзката между способност и потребност е по отношение изискването да бъде реализирана необходимост – в единия случай задоволяване на способност, а в другия удовлетворяване на потребност. В този смисъл те са сродни понятия, като удовлетворяване на потребност се явява функция (с по-ниска степен на йерархичност по отношение на обхват) на по-основното понятие задоволяване на способност.

Употребата на понятието способност (или *необходима способност*) се налага от неговото използване във връзка със съюзните ангажименти по линия на ЕС и НАТО, както и в Европа и САЩ като цяло, където то (Capability) е широко и основно третирано в свързаната литература и

документи, включително и в общи такива. Съгласно тях способността е съвкупност и синергия от следните елементи: **(DOTMLPFI/P)** [5, 6]:

- доктрини (**Doctrine**) – всички документи по реализиране на способността;
- организационна структура (**Organization**) – необходими елементи и функции;
- подготовка (**Training**);
- оборудване и материални средства (**Material**);
- командване и обучение (**Leadership and Education**);
- личен състав (**Personnel**);
- инфраструктура (**Facilities**);
- оперативна съвместимост или политика (**Interoperabilities or Policy**).

За постигането, развитието на тези необходими за структурите способности или задоволяване на техния дефицит е необходимо създаването на подходяща Система за управление развитието на тези структурите (СУРС). Идеологията на тази система предполага разделяне между три независими една от друга подсистеми, сами по себе си определени във функционално отношение като отделни системи, на функциите и отговорностите относно вземане на решения по определяне на потребностите във ведомството и тяхната приоритизация, дефиниране и разпределяне на ресурсите, и за необходимата аквизиция, която да материализира потребностите, произтичащи от способностите за изпълнение на определените мисия, цели и задачи на ведомството. Дейността на тези три отделни системи е подходящо да се управлява от съвети, като колективни консултативни органи на съответния ръководител на ведомство, с участието в тях на представители на всички заинтересовани и функционално отговорни подструктури, които ще предлагат решения за определяне на потребностите и оптималните пътища за тяхното задоволяване в рамките на разполагаемите бюджетни средства. Правилата и редът за функциониране на тази система следва да бъдат описани в регламентиращ документ (правилник, наредба, вътрешни правила, указания или др.), който след неговото утвърждаване да се има за изпълнение. Такова управление от страна на колективен консултативен/съвещателен орган не бива да се схваща буквално, а като цялостно ръководство и координация по линия на подпомагане на министъра на вътрешните работи в съответната област.

Целта на внедряването на такава система е да създаде по-добри условия за практическото реализиране както на политиките на съответното ведомство в различните направления на дейност, така и на бюджета, съгласно съответните бюджетни програми, да повиши прозрачността и ефикасността при разпределяне на финансовите средства в съответствие с мисиите, целите и задачите на структурите по отделно и на Системата за национална сигурност като цяло. Освен това ще разпредели отговорностите при вземане на решения и ще бъде основа и за по-добро интегрирано дългосрочно планиране и цялостно развитие на структурите, като не на последно по важност място и за намаляване на обективните предпоставки за корупционни практики.

В Министерството на отбраната бе създадена такава система, наречена Система за управление на развитието на Въоръжените сили (СУРВС). Тя бе регламентирана с постановление на Министерския съвет (ПМС) [2] № 301 от 10.11.2004 г., обнародвано в държавен вестник (ДВ) бр. 103 от 23.11.2004 г. С него се прие Плана за организационно изграждане и модернизация на ВС до 2015 г., както и графиците и разчетите към него.

Целта на заложената в плана СУРВС [5] е осигуряване способностите на Въоръжените сили в рамките на организационните структури от МО, БА и структурите на подчинение на министъра на отбраната, за постигане на националните цели и задачи в областта на сигурността и отбраната на Република България чрез разработване на изисквания, управление на ресурсите за отбрана и придобиване на отбранителни продукти. Съгласно този документ СУРВС се състои от четири взаимно свързани подсистеми, проектирани като:

- Подсистема за необходимите оперативни способности (НОС), предназначена за определяне на изискванията и приоритетите за постигане на необходимите оперативни способности, произтичащи от националните документи и задачи в областта на сигурността и отбраната.

- Интегрирана подсистема за управление на ресурсите за отбрана (ИСУРО), предназначена за определяне на необходимите ресурси за отбрана и кога и как те да бъдат използвани за постигане на дефинираните и подредени по приоритети (приоритизирани) НОС.

- Подсистема за отбранителна аквизиция (СОА), предназначена за определяне на възможно най-оптималния начин, по който следва да бъдат постигнати НОС.

- Подсистема за управление на човешките ресурси (УЧР).

Подсистемата за НОС инициира процесите на СУРВС. Тя осигурява строго определен и документиран процес на анализ и определяне на способностите, които са необходими на МО, БА и структурите на подчинение на министъра на отбраната. Системата изготвя серия „продукти“, които документират решенията за необходимите способности и предоставя входяща информация на другите подсистеми. Разработените и заложили в плана параметри са продукт на подсистемата на НОС. Продукти на подсистемата са: дефиниране на мисиите (писмено описание), необходими оперативни способности (списък), сценарии за планиране, доклади за определяне потребностите на мисиите, структура на необходимите ВС, план за дислокация, интегриран списък с приоритетни проекти, интегриран списък на приоритетните войскове части (организационни структури), предварителен план за интегриране на способностите, план за интегриране на способностите и др.

ИСУРО определя с колко ресурси и кога приоритизираният НОС ще бъдат постигнати и изпълнени чрез процесите на планиране, програмиране, бюджетиране и изпълнение на бюджета. Продукти на ИСУРО са: указания на министъра на отбраната за програмирането, програмен меморандум, меморандум на програмните решения (МПР), предложение за бюджет, преразпределяне на бюджета и др.

Ролята на СОА е по най-ефективен начин да се придобият отбранителните продукти, необходими за изпълнение на мисиите и да се осигури дългосрочната им поддръжка при спазване на изискванията и приоритетите, посочени в Подсистемата за НОС и утвърдените ресурси в ИСУРО. Продукти на СОА са: Стратегия за отбранителна аквизиция, предложения по аквизиция, дългосрочен план за модернизация на ВС и годишни планове за снабдяване и за снемане от употреба.

Проблемен момент при разглеждането на СУРВС като водеща система за управление на дейностите и процесите в МО е обстоятелството, че ПМС, с което бе регламентирана през 2004 г., е отменено в преходните и заключителните разпоредби на ПМС[3] № 135 от 12.05.2011 г. за приемане на Устройствен правилник на МО, обнародвано в ДВ, бр. 39 от 20.05.2011 г., в сила от 01.06.2011 г. Тази отмяна на регламентирането на СУРВС може и да е търсена, целенасочена, може да е и поради невнимание, но е факт, че СУРВС понастоящем е без действащ регламент. Но тъй като и без нарочен регламент, и с наличието на такъв, тази система работи, функционира и чрез нейните продукти се управляват специфични и важни за МО дейности и процеси, приемаме, макар и условно, че СУРВС съществува, в това число и съставляващите я подсистеми, които само по себе си са големи и самостоятелни системи - СНОС, ИСУРО и СОА.

През тази, 2018 г., подобна система бе документално разработена и в МВР, приета от министъра на вътрешните работи, но все още не е внедрена за използване, защото условията и т.нар. зрялост на ведомството на сегашния етап от развитието му не позволяват това - смесват се множество чисто обективни и чисто субективни фактори и причини, както и микс от тях, които не са тема на настоящо разглеждане.

Системата, наречена Система за управление развитието на структурите на МВР (СУРСМВР) [6] е система, която се създаде с основна цел да подобри и усъвършенства връзките и процесите между ангажираните и функционално отговорни структури в МВР на основата на определяне на потребностите и начините за тяхното задоволяване в рамките на разполагаемите ресурси. По своя смисъл и идеология това е система за функционален мениджмънт с линейно-функционална структура. Целта на системата е осигуряване на способностите на министерството, в рамките на организационната му структура, за постигане на националните цели и задачи в областта на националната сигурност и опазване на общественения ред и осигуряване на пожарна безопасност и защита при пожари, бедствия и извънредни ситуации в страната, чрез разработване на изисквания, подходящо управление на ресурсите и придобиване на необходимите продукти - материални средства, строителство, услуги и др.

СУРСМВР също се състои от три основни взаимно свързани подсистеми:

- Подсистема за необходимите способности в МВР, предназначена за определяне на изискванията и приоритетите за постигане на необходимите способности, произтичащи от националните документи и задачи в областта на националната сигурност и опазване на общественения ред, в това число и от потребностите на мисиите, целите и задачите във ведомството.

- Подсистема за бюджетиране, предназначена от една страна за определяне на необходимите ресурси на ведомството и кога и как те да бъдат използвани за постигане на дефинираните и подредени по приоритети (приоритизирани) необходими способности, а от друга страна как това да става по най-оптимален начин по отношение на наличните такива.

- Подсистема за аквизиция, предназначена за материализиране (постигане/задоволяване) на необходимите способности.

Тези три основни подсистеми по своя генезис, връзки и процеси представляват по отделно и сами за себе си също отделни крупни и цялостно завършени системи: Система за необходими способности (СНС-МВР), Система за бюджетиране (СБ-МВР) и Система за аквизиция (СА-МВР). В СУРСМВР се съдържат и участват със своите обекти, субекти и връзки и други подсистеми: кадрова (или за човешките ресурси), логистична, комуникационна, информационна, правна, медицинска, образователна (вкл. научна) и др. Те, обаче се разглеждат като осигуряващи, подпомагащи и съпътстващи дейността и функционирането на основните три такива, и на тях няма да бъде обърнато специално внимание. Последното по никакъв начин не омаловажава тяхното място, роля и значение в Системата на МВР.

Принципно за СУРС, специално се обръща внимание на обстоятелството, че такава система по никакъв начин не се ангажира с броя и задълженията на структурите в отделното ведомство, а във фокуса са функционални връзки между тях, които се срещат/взаимодействат в нещатните консултативни органи – съветите. Там структурите изграждат отношения по линия на синергия и развитие.

Какво представляват бюджетирането и аквизицията?

Бюджетирането [5, 6] е комплекс (система) от дейностите по планиране, контрол и анализ на паричните потоци и свързания с тях финансов резултат. То е управление на процеса на създаване, разпределение и използване на финансовите ресурси на съответната финансово обособена структурна единица.

Терминът „аквизиция“ (Acquisition) [5, 6] буквално се превежда като „придобиване, придобивка“, „акт за придобиване“. Той е специфичен и се използва предимно във военната тематика (ЕС, НАТО и др.), финансовата практика, застраховането, лингвистиката. В конкретния аспект той обхваща всичките дейности по придобиването, поддържането и развитието на способност, свързана с националната сигурност чрез изградена за това система, като е дадено следното определение:

Аквизиция в националната сигурност е (1) бюрократично управление, (2) процес на възлагане на обществени поръчки и доставки и (3) съвкупност от интегрирани процеси по управление на жизнения цикъл на продуктите за национална сигурност, на научно-изследователската дейност в тази област и политиката за придобиване/снабдяване, на проектите за инвестиции и модернизация и тяхното управление, на инфраструктурата и други съпътстващи дейности, които (1+2+3) са свързани с национални инвестиции в придобиване на продукти/способности, свързани с националната сигурност, технологии, програми и тяхната интегрирана логистична поддръжка (ИЛП), необходими за постигане на Стратегията за национална сигурност на Република България.

Целта на аквизицията е да се придобият продукти, които отговарят на определени специфични нужди и удовлетворяване на необходимите способности на допустима (в смисъл на оптимална, справедлива и разумна) цена.

Накратко и съвсем опростено може да се каже, че аквизицията в националната сигурност материализира необходимите способности на свързаните с нея ведомства/структури (удовлетворява потребностите от материални средства, строителство и услуги).

Както вече бе посочено, системата се управлява и в известна степен администрира от **съвети**, като нещатни съвещателни органи на съответния ръководител на бюджетна структура от състава на Системата за национална сигурност. Съвет за необходими способности (СвНС), Съвет по бюджетиране (СвБ, или Бюджетен съвет) и Съвет по аквизиция (СвА) са нещатни колективни консултативни органи на съответния ръководител, които управляват дейностите на трите основни (под)системи на СУРС, а над тях е възможно и подходящо да има „по-старши“ съвет – напр. Съвет по отбрана или Висш съвет на МВР, който е нещатен колективен консултативен орган на съответния министър или друг ръководител за общо управление на дейността във ведомството, който се явява висшестоящ спрямо другите съвети. Последният, поради своя състав, място и роля, може да изпълнява и други функции по управлението на структурата.

Характеристики на СУРС [5,6]

Както всяка многообхватна и сложна система, така и тази притежава много и различни характеристики, в зависимост от широката гама от критерии, спрямо които тя може да се разгледа (анализира и оцени) и дефинира - по структура, по поведение, по свързаност, по функции, по въздействие, по капацитет и т.н. Основните характеристики на системата са следните:

- **Национална значимост.** Обхватът на системата надхвърля този на съответното ведомство - дейностите, процедурите и факторите (обективни и субективни) са свързани с материализиране на необходими на Република България способности за националната сигурност.

- **Бюрократичност.** СУРС е типична бюрократична система, част от държавната администрация. Тя е система, която трябва да осигури придобиването на необходимите продукти, свързани с националната сигурност (в т.ч. и дълготрайни материални активи) за осигуряване на функциите на съответното ведомство.

- **Специфичност.** Тя се изразява в наличие на особени и специфични решения и изисквания към продуктите за национална сигурност, които в някои случаи не са подчинени на икономическите закони и икономическата логика.

- **Публичност.** Поради високите разходи на държавни и обществени средства и важноста за националната сигурност обществото има право да е информирано за това как и за какво (както и за сметка на какво) се изразходват средствата от държавния бюджет.

- **Корупционна чувствителност (опасност).** Чрез системата се усвояват значителни средства, със сравнително високи норми на печалба и по-особен начин за вземане на решения, които може не винаги да са напълно икономически обосновани.

- **Информационна балансираност.** Изисква се баланс между класифицираност по отношение на техническите и оперативни спецификации на продуктите за национална сигурност и достъпа до информация, необходим за осигуряване на прозрачност и отчетност пред държавните институции и обществото.

- **Интердисциплинарност.** При дефинирането, управлението, изпълнението и изучаването на процесите, елементите и връзките на СУРС се използва и прилага микс от области и професионални направления (дисциплини) на мениджмънта, образованието и науката, свързани с националната сигурност и опазване на обществения ред - социални, стопански/икономически, правни, технически/инженерни, хуманитарни и др.

- **Ресурсоемкост и дефицитност (недостиг).** Необходимите средства за задоволяване на необходимите способности като аксиома винаги недостигат и трябва да се работи в среда на перманентен дефицит от капиталови средства.

- **Елементи на моносонност.** В качеството си на купувач/клиент понякога ведомството, свързано с националната сигурност/Държавата, е моносон - тоест единственият купувач на продукти, свързани с националната сигурност и опазване на обществения ред, чийто ограничен пазар се характеризира с висока степен на регулация и характеристики, различни от пазарните.

- **Оперативна съвместимост.** Като страна със съюзни ангажменти по линия на ЕС и НАТО съвместимостта е необходима, а в определени случаи и задължителна. Тя често влияе при избора на доставчик, което понякога диктува избор на не най-добрата като съотношение качество/цена стока.

Основните принципи на СУРС [6] произтичат от Стратегията за национална сигурност, целите, зададени пред системата, нейните функции и задачи, както и от основните характеристики и специфични особености.

Тези принципи са следните:

- Разпределение на правомощията и компетентностите, задълженията и отговорностите.
- Постоянно функционално взаимодействие и висока степен на координация.
- Плановост и отчетност.
- Откритост и предвидимост.
- Принципност и обективност.
- Устойчивост и баланс.
- Спазване на приоритетност.
- Ефективност и ефикасност.

Обобщено процеса на управление развитието на структурите може да се илюстрира по следния схематичен начин (модел):

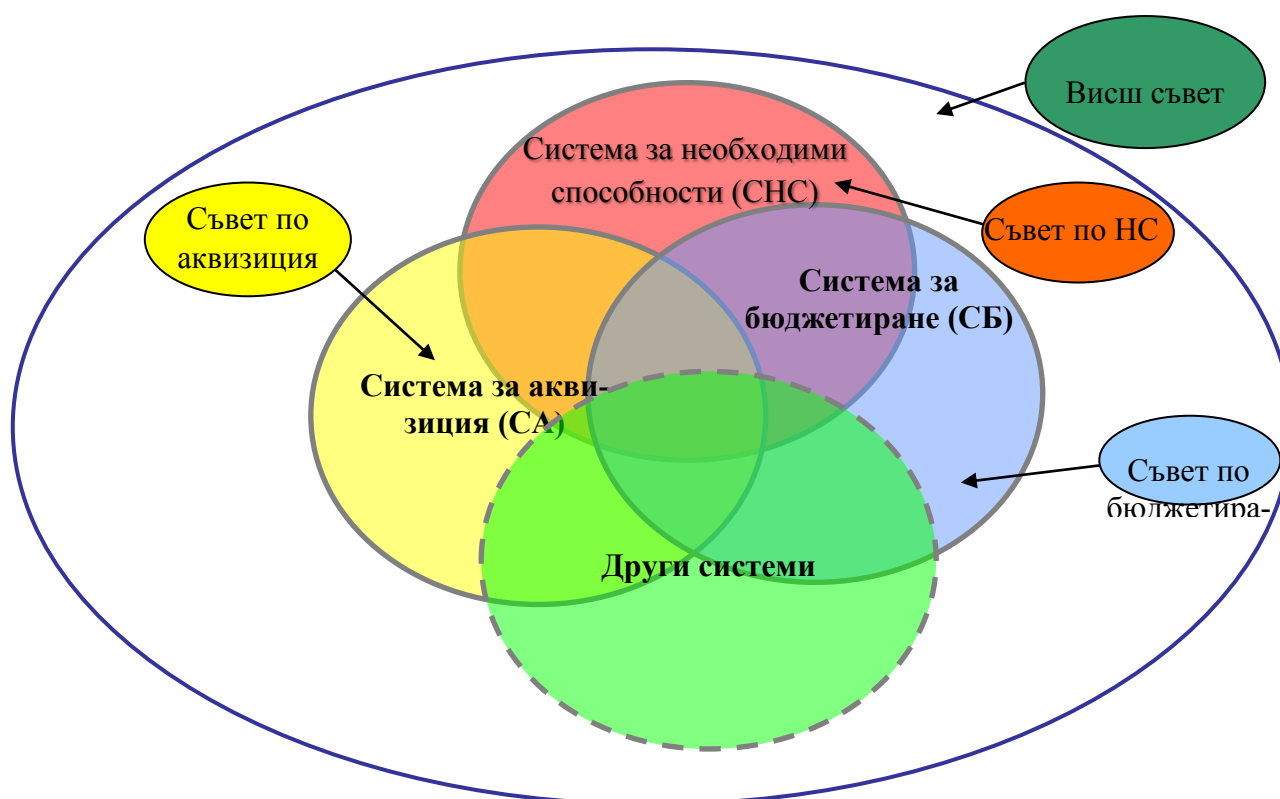


Фиг. 1

Според идеята СУРС, като система за функционален мениджмънт, трябва да съчетае в себе си, и да развие в допустимия оптимален обем, предимствата, които дава линейно-функционалната структура за управление и да ограничи нейните недостатъци. Това не е еднократен регламентиран процес и механизъм, а развитие, което би могло да се постигне чрез усъвършенстване, модернизация и надграждане в дългосрочен период, в течение на времето.

СУРС и взаимодействията в нея е представено нагледно с вариант на Диаграма на Джон Вен^{*} [5, 6], която се състои от три равни по големина (и равнопоставени) пресичащи се кръга (фиг. 2). Всеки от кръговете има за цел да покаже еднаквото значение за правилното функциониране на съответната структура, както и областта на действие на всяка от (под)системите: Система за необходими способности, Система за бюджетиране и Система за аквизиция, и мястото на свързаните с тях съвети. Общите пресечни площи на трите кръга трябва да даде представата и разбирането, че трите системи си взаимодействат (основно чрез своите продукти) и имат една обща цел, която е ефективно управление на структурата. Показано е и взаимодействието с другите системи: логистична, правна, комуникационна, информационна, за личен състав и т.н. То също става чрез техните продукти (документи, предложения, планове и т.н.). Общата пресечна площ на трите кръга (или общият документ) би намерил своята реализация в някакъв Дългосрочен инвестиционен план или друг дългосрочен стратегически документ на структурата в областта на инвестициите, модернизацията и приоритизирането и планиране на придобиването на необходимите продукти (доставките), и като цяло на планиране базирано на способностите на ведомството.

^{*}Джон Вен (John Venn)- британски логик и философ, известен с представянето на наречената на негово име диаграма, която се използва в много приложни области, включително теории на множествата, вероятностите, логиката, статистиката и компютърните науки.



Фиг. 2

Всяка система намира своето истинско място ако бъде приложена в практиката, където при подходящо внедряване и прилагане да докаже своята необходимост и пригодност, които да се измерват с количествени и качествени измерватели (показатели). Така верифицирана тя ще покаже дали помага и в каква степен за усъвършенстване на процесите и функционалните връзки, които следва да регулира.

Оптимизмът относно внедряването и функционирането на СУРС е свързан преди всичко с цялостното убеждение, че тя при правилно въвеждане, прилагане и управление неминуемо ще доведе до развиване в посока на усъвършенстване, модернизиране и надграждане на работата на ведомството и в резултат на това на самата структура, където ще работи. СУРС и управлението и планирането базирано на необходимите способности са по-модерен институционален функционален модел на мениджмънт и планиране, които имат за крайна цел и резултат подобряване в количествен и качествен аспект на дейността, която осъществяват структурите във ведомствата, свързани със сигурността и отбрана и като цяло на самата Система за национална сигурност. Тяхното въвеждане и използване естествено ще развие дейността на съществуващите и работещи досега структури и функционалните връзки между тях. Целта е дефинитивно ясна и перманентна – усъвършенстване на този вид дейност за изпълнение на поставените мисии, цели и задачи пред отделните структури, съобразно нормативните и функционални изисквания и основните характеристики и принципи на системата.

References:

1. Стратегия за национална сигурност, 2018 г.
2. ПМС № 135 от 12.05.2011 г.
3. ПМС № 301 от 10.11.2004 г.
4. Програма за развитие на отбранителните способности на ВС на Р. България 2020, МО, 2015 г.
5. Система за отбранителна аквизиция на Република България - възможности за усъвършенстване, Максим Алашки, монография, МО, 2016 г.
6. Концепция за управление развитието на МВР, Максим Алашки, монография, 2018 г.