

DEFENSE ACQUISITION SYSTEM - A MAIN FACTOR IN THE PROCESS OF BUILDING DEFENSE CAPABILITIES

Rosen M. Ivanov

***Abstract:** The System for Management of the Development of the Armed Forces and its subsystems, regulated in 2004, are presented, with a special place for the Defence Acquisition System and its elements. The defence capability with a focus on the material component and its acquisition by the Defence Acquisition System is considered.*

***Key words:** Armed Forces Development Management System, Defence Acquisition System, Defence Capability, Material Component, Building, Acquisition, Investment Plan-Program, Projects.*

СИСТЕМАТА ЗА ОТБРАНИТЕЛНА АКВИЗИЦИЯ – ОСНОВЕН ФАКТОР В ПРОЦЕСА НА ИЗГРАЖДАНЕ НА ОТБРАНИТЕЛНИ СПОСОБНОСТИ

Росен М. Иванов*

***Резюме:** Представени са регламентираната през 2004 г. Система за управление развитието на Въоръжените сили (СУРВС) и нейните подсистеми, като е отделено специално място на Системата за отбранителна аквизиция и елементите ѝ. Разгледана е отбранителната способност с фокус върху материалния компонент и неговото придобиване от Системата за отбранителна аквизиция.*

***Ключови думи:** Система за управление развитието на Въоръжените сили (СУРВС), Системата за отбранителна аквизиция, отбранителна способност, материален компонент, изграждане, придобиване, Инвестиционен план-програма, проекти.*

През 2004 г. с постановление на Министерския съвет** бе регламентирана една особено важна за развитието на процесите в Министерството на отбраната и Въоръжените сили на Република България (или в т.нар. „Система за отбрана“) система, наречена Система за управление развитието на Въоръжените сили (СУРВС). С това постановление се приема Плана за организационно изграждане и модернизация на Въоръжените сили до 2015 г. (План-2015), както и графици и разчетите към него. Целта на заложената в плана СУРВС е осигуряване на способностите на Въоръжените сили в рамките на организационните структури от Министерството на отбраната, Българската армия 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 про-

* Авторът е държавен експерт в дирекция „Политика по въоръженията“, Министерство на отбраната.

** ПМС № 301/10.11.2004 г.

дукти. СУРВС се състои от взаимно свързани подсистеми (сами по себе си цялостно изградени и функциониращи системи), основните три от които са проектирани като:

- Подсистема за необходимите оперативни способности (СНОС), предназначена за определяне на изискванията и приоритетите за постигане на необходимите оперативни способности (НОС), 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/задоволени НОС.

- други подсистеми.

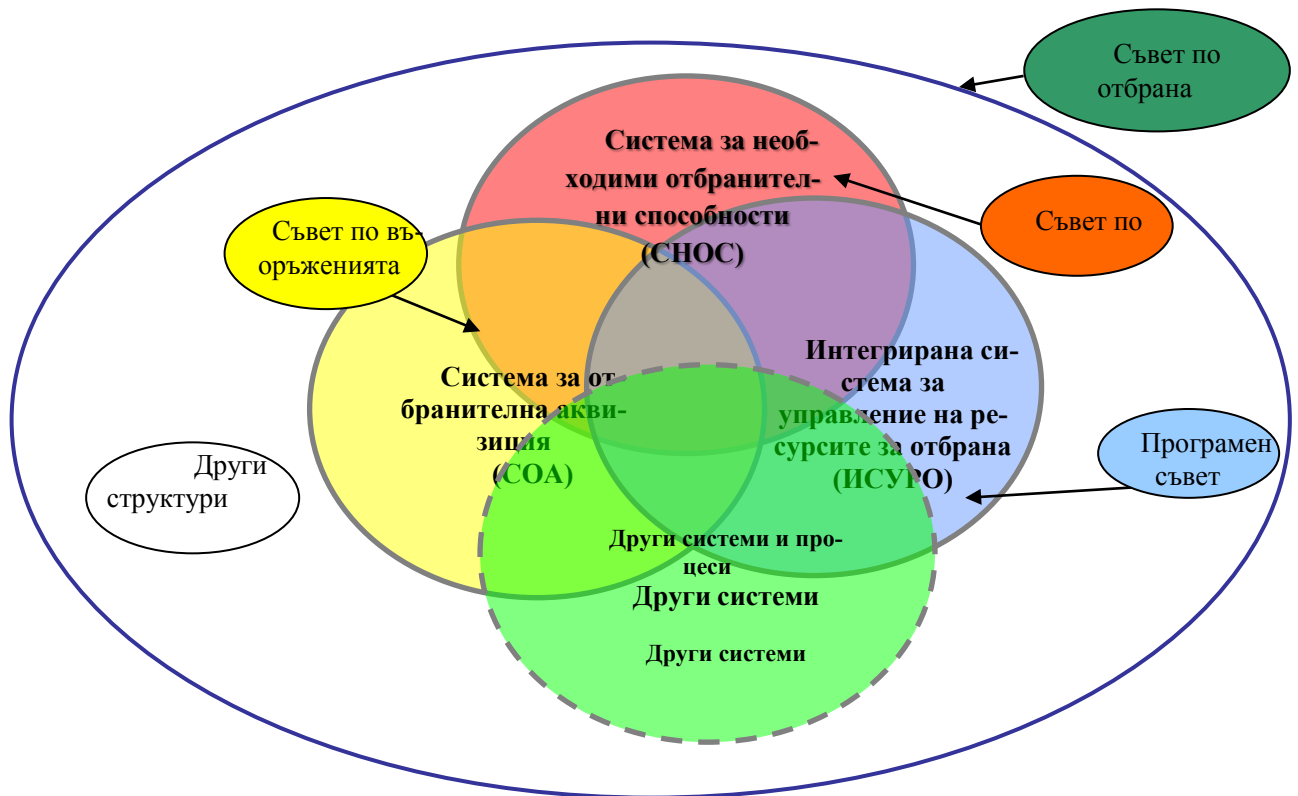
Цялостната концепция е СНОС да инициира процесите на СУРВС, като осигурява строго определен и документиран процес на анализ и определяне на способностите, които са необходими на Министерството на отбраната, Българската армия и структурите на подчинение на министъра на отбраната. Системата изготвя серия „продукти“, които документират решенията за необходимите способности и предоставя входяща информация на другите подсистеми (системи). Разработените и заложи в Плана за организационно изграждане и модернизация на Въоръжените сили параметри са продукти на СНОС и това са: дефиниране на мисиите (писмено описание), необходими оперативни способности (списък), сценарии за планиране, доклади за определяне потребностите на мисиите, структура на необходимите Въоръжените сили, 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 приоритизираниите необходими отбранителни способности 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, предложение за бюджет, преразпределяне на бюджета и др.

От своя страна, 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 СНОС и утвърдените ресурси в ИСУРО. Продукти на СОА са: Стратегия за отбранителна аквизиция, предложения по аквизиция, дългосрочен план за модернизация/превъоръжаване на Въоръжените сили и годишни планове за снабдяване и за снемане от употреба.

През изтеклите от регламентирането на СУРВС години се промениха някои детайли, като например необходимите оперативни способности се наричат вече необходими отбранителни способности, има Ръководство за планиране на отбраната, базирано на способностите (прието през 2012 г. и осъвременено през 2019 г.), в което се указват процедурите при планиране и тяхната последователност, а напоследък се избягва и използване на самото понятие СУРВС. Въпреки това, във въпросното ръководство се планират способностите (на практика от СНОС), извършват се етапи „Планиране“, „Програмиране“, „Бюджетиране“, „Изпълнение и отчет“ (които практически представляват ИСУРО), изготвя се съответния Инвестиционен план-програма на Министерството на отбраната и се извършва придобиването на необходимите способности (което пък са функции на СОА). Тоест развитието на процесите в Министерството на отбраната и Въоръжените сили (Системата за отбрана) неотменно се случва по декомпозираната схема: способност-бюджетиране-материализиране, протичаща в трите основни системи в министерството: СНОС (в обхвата на действие на която е Съвета по отбранителни способности - СОС), ИСУРО (в обхвата на действие на която е Програмния съвет) и СОА (в обхвата на действие на която е Съвета по въоръжения). През годините в Министерството на отбраната е възприето СУРВС (или както и да се нарича или да не се нарича изрично Системата за управление на отбраната) да се представя за

подходящо нагледно възприемане с вариант на диаграма на Джон Вен* (фиг. 1), която се състои от пресичащите се кръгове.



Фиг. 1

Всеки от кръговете има за цел да представи еднаквото значение за правилното функциониране на отбраната (СУРВС или наречена по друг начин) и областта на действие на всяка от основните системи: СНОС, ИСУРО и СОА. Общата пресечна площ на трите кръга дава представата, че трите системи си взаимодействат (чрез своите продукти) и имат една обща цел, която в крайна сметка е ефективно управление на отбраната. В пресечната точка фигуративно се намира и общият продукт, наречен Инвестиционен план-програма (или дългосрочният стратегически документ свързан с модернизацията/превъоръжаването на Въоръжените сили, който може да носи и друго подходящо за него име).

Както вече бе посочено, СОА е мястото където на практика се материализират отбранителните способности. Както всяка система, и тази система обхваща множество от обекти и връзки между тях, които се разглеждат (и функционират) като едно съвкупно цяло. Тя обединява процесите по планиране, проектиране, бюджетиране, разработване, изпитване, договаряне, снабдяване, производство, внедряване (въвеждане), модернизация, интегрирана логистична поддръжка (ИЛП) и снемане от употреба на отбранителни продукти и другите дълготрайните материални активи (ДМА), както и на военна инфраструктура.

Системата се основава на модела за управление на жизнения цикъл, който систематично управлява цялостния живот на въоръжението, техниката и инфраструктурата - от идеята и разработване на концепция до снемане от употреба и отчет и реализация на излишните имуществва,

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

вкл. и утилизация на излишните бойни припаси и взривни вещества и изпълнение на екологичните изисквания съгласно националното законодателство. СОА е предназначена за придобиване на отбранителните способности, необходими за изпълнение на мисията на Въоръжените сили, включително елементите за дългосрочна поддръжка (интегрирана логистична поддръжка), на базата на поставените изисквания и приоритети. Тя е мястото, където се осъществява действителното изпълнение на бюджетите за отбрана, като системата предоставя конкретни решения за избор на най-добрия (възможен) от техническа и икономическа гледна точка вариант за удовлетворяване на необходимите оперативни изисквания в максимална степен на оптимална цена.

Ролята на СОА е осигуряването на Въоръжените сили с подходящото въоръжение, навреме и с минималните възможни разходи. Тази роля в САЩ е получила популярност чрез девиза "faster, better, cheaper" („по-бързо, по-добре, по-евтино“). СОА трябва да предостави конкретни решения за избор на най-добрия от техническа, икономическа и обществено-политическа гледна точка вариант за удовлетворяване на необходимите оперативни изисквания (отбранителни способности) на възможната за реализация най-оптимална цена.

СОА представлява интегрирана среда за координирано протичане на множество процеси, основни от които са:

- процес на управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти;
- процес на управление на научната и изследователска дейност в Министерство на отбраната и Българската армия;
- процес на реализиране на отбранително-индустриалната политика на Министерство на отбраната;
- процес на управление на проектите за модернизация/превъоръжаване;
- процес на управление на аквизиционния риск;
- процес на управление на качеството, стандартизацията и кодификацията на отбранителните продукти;
- процес на управление на изпитванията и контролните измервания на отбранителни продукти;
- процес на управление на интегрираната логистична поддръжка (аквизиционната логистика);
- процес на управление на военната инфраструктура и др.

Компонентите на системата са шест броя: Система за управление (щатни органи, нещатни органи и нормативни документи) и пет броя продукти - Стратегия по отбранителна аквизиция, предложения по аквизиция (4 бр.: за научно-изследователската дейност, за материалните средства и услуги, за строителство и строителни услуги, за снемане от употреба), Дългосрочен инвестиционен план, планове за снабдяване (по първите три предложения по аквизиция - за научно-изследователската дейност, за материалните средства и услуги и за строителство и строителни услуги) и планове за снемане от употреба.

От особена важност за функционирането на системата е субективния фактор в нея, а основното длъжностно лице, което взема решенията е министъра на отбраната, поради нормативно определените нива на отговорност при сключване на договори за доставка на техника и оборудване, които са, както следва: до 50 млн. лв. от министъра на отбраната, от 50 до 100 млн. лв. с решение на Министерския съвет, а над 100 млн. със санкция на Народното събрание. Но при случаите, когато става от Министерския съвет и Парламента, предложението е с акт на министъра на отбраната.

Да се върнем към отбранителната способност, за да направим връзката с нейното придобиване от СОА. Тя е съвкупност от следните осем императивно неделимите компоненти (познати от документите на Алианса с абревиатурата DOTMLPFI/P):

- (1) доктрини (Doctrine);
- (2) организационна структура (Organization);

- (3) подготовка (Training);
- (4) материални ресурси (въоръжение, техника, оборудване и екипировка) (Material);
- (5) личен състав (Personnel);
- (6) командване и управление (Leadership and Education);
- (7) инфраструктура (Facilities);
- (8) оперативна съвместимост и/или политика (Interoperabilities and/or Policy).

Поддържането, развитието и изграждането на отделните компоненти на способността са неразделна част от нейното развитие. Сега фокусът на планирането на отбраната базирано на способности ще бъде насочен през призмата на т.нар. „материален компонент“ на способността (компонент № 4 - материални ресурси, което обобщено включва в себе си въоръжение, техника, оборудване и екипировка), а що се касае до съвкупността от процеси на СОА, косвено е свързан и с компонент № 7 - инфраструктурата на отбраната, а дефинитивно и с компоненти № 1, 2 и 6 - доктрини, организация, командване и управление. Приетата през 2021 г. „Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България - 2032“ и „План за развитие на Въоръжените сили - 2026“, както и предишните такива, разглеждат СОА като Система за материализиране на отбранителните способности (с други думи „материален компонент“), заедно с процесите включени в нея. Изхождайки от регламентирани дейности по този компонент в Ръководството за планиране на отбраната, базирано на способности, са изпълнени вече необходимите за реализиране дейности в етап „Формирана на отбранителна политика“: стратегически преглед на отбраната; преглед на отбраната и преглед на структурата на Въоръжените сили; конкретни финансово осигурени (което е по принцип) и остойностени решения за изграждане и развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили; анализ на средата на сигурност и оценка на заплахите, ниво на амбиция за използване на Въоръжените сили; роля на Въоръжените сили; приоритети на отбранителната политика; обозначени са общите сценарии за планиране; направена е прогнозна дългосрочна финансова рамка и стратегически допускания и ограничения по планирането; дефинирани са стратегически намерения и цели; създадена е организация на отчетността и контрола; синтезирани са критерии за оценка на изпълнението. В етап „Планиране на способности“ промените в средата на сигурност и взетите политически решения са „преобразувани“ в необходими способности за постигане на целите на отбраната, определени са мисиите и задачите на Въоръжените сили, определени са необходимите способности, направен е анализ на наличните способности и на съответствието, разработени и избрани са варианти за преодоляване на недостига от способности, на базата на които са разработени двата основни стратегически документа, свързани с изграждането на отбранителната способност: План за развитие на Въоръжените сили и Инвестиционен план-програма на Министерството на отбраната.

Последният от тях - Инвестиционният план-програма има за цел да осигури придобиване на „материалния“ компонент от способностите, заложи в План за развитие на Въоръжените сили. Той е разработен в голямата си част на основата на концепциите с избрани варианти за преодоляване на недостига от способности и формира единната интегрирана рамка на капиталовите разходи, включващи придобиване, интегрирана логистична поддръжка (ИЛП) и извеждане от въоръжение и/или модернизация на въоръжение, техника, оборудване и инфраструктура на отбраната, чрез реализация на инвестиционни, инфраструктурни, и НИРД проекти в национален, двустранен и международен контекст. С него се внася ред и прозрачност в разходването на средствата за капиталови разходи от бюджета на министерството и се набелязват основните направления за модернизация на Българската армия, като основен принцип е постигане на баланс (най-добро възможно съотношение) между потребностите от способности на Въоръжените сили и отпуснатите (налични и прогнозни) ресурси. Потенциални проекти и бъдещи проектни намерения в плана-програма са:

- проекти по Програмата на САЩ за подпомагане в областта на сигурността и отбраната;

- съвместни инвестиционни проекти по линия на НАТО и ЕС (Европейска агенция по отбрана, Постоянно структурирано сътрудничество – PESCO, Европейски фонд за отбрана – EDF, вкл. Европейска програма за промишлено развитие в областта на отбраната – EDIDP, Програмата на НАТО за инвестиции в сигурността - NATO Security Investment Program – NSIP и др.);

- основни проекти от инфраструктурата на отбраната, способстващи за изграждане и поддържане на отбранителните способности;

- финансово осигурени инвестиционни проекти от портфолиото от проекти на Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия;

- проектни намерения за модернизация, доставки на въоръжение, техника, оборудване и екипировка, извеждане на излишни материални средства, ресурсно осигурени съгласно дългосрочната финансова рамка (финансово-икономическа прогноза); и др.

Инвестиционните проекти в Инвестиционния план-програма принципно групират всички дейности, целящи постигане, поддържане и/или развитие на отбранителната способност, когато това е свързано с:

- придобиване на отбранителен продукт, техника, оборудване, системи и инфраструктура;

- поддържане и/или постигане на съществена промяна по отношение на техническото състояние на наличните отбранителни продукти, техника, оборудване, системи и инфраструктура.

Всички действия в рамките на съпътстващия процес „Проектно управление“ и етапите „Програмиране“, „Бюджетиране“ и „Изпълнение и отчет“ следва да осигуряват изпълнението на Плана за развитие на Въоръжените сили и Инвестиционния план-програма на Министерството на отбраната. Формулираните при етапите „Програмиране“ и „Бюджетиране“ секторни политики, общи стратегически програмни цели и приоритети за Министерството на отбраната за шестгодишен период, както и стратегическите и оперативните цели на програмите, приоритетите за програмиране на отбранителните ресурси за всяка от основните програми трябва да съответстват на тези стратегически документи, както и на приетите цели за способности на НАТО, Плана за развитие на способностите на ЕС и програмите на САЩ за сътрудничество в областта на отбраната и съфинансирането на такива проекти.

Накрая, за да бъде прегледът на „материалния компонент“ пълен, ще се обърне внимание и на още няколко негови елементи: жизнен цикъл на отбранителния продукт, проектно управление и научноизследователска и развойна дейност (НИРД) в министерството, които са все дейности в обхвата на СОА. Планирането, разработването, изпитването, снабдяването, внедряването (въвеждането), експлоатацията, интегрираната логистична поддръжка (ИЛП) и снемането от употреба на отбранителни продукти в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия се извършват в съответствие с утвърдена от министъра на отбраната Наредба за управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти в тези структури. Процедурите по приемане и снемане от въоръжение и въвеждане/извеждане от експлоатация на отбранителни продукти се извършват централизирано съгласно тази Наредба. Иницирането, ръководството и реализацията на инвестиционните проекти в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия, свързани с разходи за модернизация и превъоръжаване, се извършват в съответствие с Ръководството за проектно управление в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия. Управлението на основните проекти за инвестиционни разходи за модернизация и превъоръжаване на Въоръжените сили е зададено да се извършва с органите, инструментите, механизмите и процедурите на метод PRINCE 2, описани в Ръководство за проектно управление. Условията и реда за планиране и финансиране, организацията на изпълнението и отчитането на НИРД в Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия трябва да са в съответствие с утвърден от министъра на отбраната правилник или ръководство (каквито обаче все още няма).

References

1. Алашки, Максим, „Развитие на Системата за отбранителна аквизиция“, дисертация за придобиване на ОНС „Доктор“, Военна академия „Г. С. Раковски“, гр. София, 2016 г.
2. Алашки, Максим, „Система за отбранителна аквизиция на Република България - възможности за усъвършенстване“, монография, Министерство на отбраната, 2016 г., ISBN 978-619-91280-1-5.
3. Алашки, Максим, „Вземане на решения в отбранителната аквизиция“, доклад, Годишник 2/2014 г. с материали от Юбилейна конференция на факултет „Национална сигурност и отбрана“, Военна академия „Г. С. Раковски“, 2016 г., ISSN 1312-2983.
4. Алашки, Максим, „Система за отбранителна аквизиция на Република България - влияние на субективния фактор“, монография, 2017 г., Принт фактор, ISBN 978-619-91280-0-8.
5. Алашки, Максим, Запрянов А., Душков Г., „Програмата за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2020 - основа за надграждане на отбранителния потенциал“, доклад, Годишник 2/2015 г. с материали от Годишна научна конференция на факултет „Национална сигурност и отбрана“, Военна академия „Г. С. Раковски“, 2016 г., ISSN 1312-2983.
6. Алашки, Максим, „Система за отбранителна аквизиция - място, процеси, компоненти, характеристики“, доклад, Сборник материали от Конференция на тема „Научните изследвания в интерес на отбранителната аквизиция“, организирана от дирекция „Инвестиции в отбраната“ и НВУ, гр. В. Търново, Министерство на отбраната, 2015 г.
7. Алашки, Максим, „Роля и място на Системата за отбранителна аквизиция в процеса на изграждане на отбранителни способности“, доклад, Сборник материали от Конференция с ръководителите на Службите на военните аташета към дипломатическите представителства на Република България, Служба „Военна информация“, 2015 г., за служебно ползване.
8. Алашки, Максим, „Какво представлява отбранителната аквизиция?“ („What is Defence Acquisition?“), статия, сп. „НАТО и България“, кн. 2, 2016 г.
9. Алашки, Максим, „Управление на основните процеси в Системата за отбранителна аквизиция“, доклад, Сборник материали от Годишна научна конференция „Съвременни предизвикателства пред сигурността и отбраната“, на факултет „Национална сигурност и отбрана“, 19-20.05.2016 г., II част, Военна академия „Г. С. Раковски“, 2017 г., ISBN 978-954-9348-89-7.
10. Алашки, Максим, Душков Г., „Придобиване на нови отбранителни способности чрез Системата за отбранителна аквизиция“, доклад, Сборник материали от Годишна научна конференция „Съвременни предизвикателства пред сигурността и отбраната“, на факултет „Национална сигурност и отбрана“, 19-20.05.2016 г., II част, Военна академия „Г. С. Раковски“, 2017 г., ISBN 978-954-9348-89-7.
11. Алашки, Максим, „Възможности за усъвършенстване на Системата за отбранителна аквизиция на Република България“, доклад, Сборник материали от 9-та Международна научна конференция „Хемус-2018“, Институт по отбрана „Проф. Цв. Лазаров“, 2019 г., ISSN 1312-2916.
12. Алашки, Максим, „Развитие на материалния компонент на отбранителните способности – актуални аспекти“, доклад, Сборник с доклади от Международна научна конференция „Сигурност – образование, наука, индустрия“, I част, Военна академия „Г. С. Раковски“, 2020 г., ISBN 978-619-7478-57-0.
13. Доклад за резултатите от Стратегическия преглед на отбраната, Министерство на отбраната, 2020 г.
14. Програма за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България до 2032 г., Министерство на отбраната, 2021 г.
15. План за развитие на Въоръжените сили – 2026 г.