



www.atlantic-bg.org

ОФИЦЕРИТЕ ОТ РЕЗЕРВА: ЕСТЕСТВЕН МОСТ МЕЖДУ ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ И ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Велизар Шаламанов
Тодор Тагарев
Аню Ангелов

София, 2005 г.

Велизар Шаламанов, Тодор Тагарев, Аню Ангелов, *Офицерите от резерва – естествен мост между въоръжените сили и гражданското общество* (София: Съюз на офицерите от резерва 'Атлантик', 2005 г.).

© Съюз на офицерите от резерва 'Атлантик', <www.atlantic-bg.org>, 2005 г.

Издател: Ентарк ООД, София, <www.entarch.biz>

Художествено оформление: Ангел Неделчев

ISBN 954-91628-1-8

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор.....	7
Динко Иванов	
Гражданска сигурност – роля и място на офицерите от резерва 9	
Велизар Шаламанов и Николай Павлов	
<i>Сигурността на гражданите след 11.09.2001 г. Опитът на САЩ.....</i>	<i>11</i>
<i>Основи на “Концепцията за гражданска сигурност”</i>	<i>19</i>
<i>Системата за гражданска сигурност – “третият стълб” на сектора за сигурност в България.....</i>	<i>21</i>
<i>Активното гражданско участие – “мост” между гражданска защита и гражданска сигурност</i>	<i>24</i>
<i>Институционализация на системата за гражданска сигурност</i>	<i>25</i>
<i>Заклучение</i>	<i>28</i>
Глобалната война с тероризма, паравоенни формирования и ролята на офицерите от резерва.....	31
Тодор Тагарев	
<i>Приоритетни рискове и заплахи за сигурността на България, българското общество и граждани</i>	<i>34</i>
Тероризъм.....	34
Природни бедствия и техногенни катастрофи	35
Критична инфраструктура.....	36
Социално и етническо разслоение	37
Гражданската сигурност в спектъра от проблеми на сигурността в началото на 21 век	38
<i>Организационни решения в борбата с тероризма</i>	<i>38</i>
Използване на армейски сили	39
Военизираните формирования в исторически контекст	40
Карабинери, Италия	41
Гражданска гвардия, Испания	42
Жандармерия, Франция	43
Федерална гранична служба/полиция, Германия	44
Нужни ли са организационни промени в България?.....	45

“Третият стълб” в системата за сигурност	46
Необходими способности на “третия стълб” в системата за сигурност	47
Рационално организационно решение	48
“Национална” или “гражданска” гвардия?	49
Възможни роли на офицерите от резерва в Гражданската гвардия	49
Демократичен контрол над гражданската гвардия и други организации от “третия стълб”	50

Основни положения на проект на Закон за резерва на Въоръжените сили на Република България..... 53

Аню Ангелов

Необходимост от нова нормативна уредба за резерва на Въоръжените сили ..55	
Резерв (запас) и мобилизационна система на България през годините	55
Действаща нормативна база за резерва (запаса) на въоръжените сили и за мобилизационната система	58
Дългосрочна визия за развитие на войските и силите – 2015: за резерва и за мобилизационната система	62
Необходимост от Закон за резерва на Въоръжените сили	63
Анализ на опита на други страни	64
Резерв и мобилизационна система на САЩ	64
Резерв на ВС и мобилизационна система на Великобритания	69
Резерв и мобилизационна система на други държави членки на НАТО	71
Основни положения на проекта на закон за Резерва на Въоръжените сили на Република България	74
1. Въоръжени сили	74
2. Определение на резерва на Въоръжените сили на РБ	74
3. Структурни компоненти на Резерва на Въоръжените сили	75
4. Категории резерв в зависимост от предназначението	75
5. Състав на резерва	76
6. Видове резерв в зависимост от подготовката	76
7. Служба в резерва (запаса)	78
8. Категории резервисти	79
9. Категории запасни	79
10. Пределна възраст за служба в резерва (запаса)	80
11. Попълване на резерва по категории	80
12. Извикване на активна служба за обучение в мирно време	81
13. Извикване на активна служба за участие в операции в мирно време	83
14. Извикване на активна служба	84
15. Извикване на активна служба при обявяване на “извънредно положение”	84
16. Извикване на активна служба при обявяване на “военно положение”	86

17. Извикване на активна служба при обявяване на обща мобилизация.....	87
18. Частична мобилизация.....	88
19. Система за управление на Резерва и на мобилизацията.....	88
20. Водене на отчета на резерва.....	91
21. Основни и допълнителни възнаграждения и поощрения при извикване на активна служба.....	93
22. Застраховане на резервиста и запасния за времето на активна служба.....	94
23. Възнаграждения на резервистите от Доброволния резерв по време на неактивна служба.....	94
Заклучение.....	94
Сухопътната Национална гвардия на САЩ.....	97
Дана Хемптън	
Визия за Гвардията.....	99
Конституция на САЩ.....	99
Предназначение на Гвардията - Федерален резерв на СВ.....	99
Двойствената мисия на Националната гвардия.....	100
Структура на Сухопътната Национална гвардия.....	100
Връзка на СВ с нацията – Отражение на Америка.....	100
Общ състав на СВ към април 2001 г.....	101
Подготовка на Сухопътната Национална гвардия.....	101
Задачи при природни бедствия.....	101
Сухопътната Национална гвардия през 2001 г.....	101
Програма за партньорство.....	102
Помощ на гражданската администрация.....	102
Национална отбрана, общо разходи за СВ и структура на силите.....	102
Ключовите взаимоотношения “Работодател – Национална гвардия”.....	102
Накъде върви Гвардията в бъдеще?.....	103
За авторите.....	105
Summary.....	109

ПРЕДГОВОР

Динко Иванов

На 18.02.2004 год. бе създаден Съюзът на офицерите от резерва 'Атлантик' (СОРА). Първоначално той бе замислен като сдружение на офицери, завършили университети и колежи в Западна Европа и САЩ, но поради големия интерес от други офицери, на учредителното събрание бе решено, че член може да бъде всеки, който споделя целите и работи за тяхното изпълнение.

В изпълнение на тези цели през 2004 г. Съюзът кандидатства и спечели проект, финансиран от Демократичната комисия към посолството на САЩ на тема "Офицерите от резерва - естествен мост между въоръжените сили и гражданското общество".

Работният екип за осъществяването на проекта включва: о.р. бригаден генерал Динко Иванов - координатор на проекта, о.р. генерал лейтенант Аню Ангелов, д-р Велизар Шаламанов, д-р Тодор Тагарев и д-р Стоян Аврамов – изпълнител на електронната обработка на информацията.

Актуалността на проблема се налага от последните реформи на Българската армия, която от около 110 000 души през последните години се редуцира на 45 000, които при мобилизация трябва да достигнат 100 000 души.

От Българската армия излязоха млади, добре подготвени офицери и сержанти, като по-голямата част от тях се реализират като "охранители". Държавата, която е вложила огромни средства за тяхната подготовка (например един пилот с налът от 1 000 часа струва на данъкоплатеца 2-3 млн. лева) с лека ръка се освобождава от тях, без да намери начин за използване на техния опит - например във формиране подобно на 'Национална' или 'Гражданска' гвардия.

От друга страна нито Българската армия, Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция "Гражданска защита", нито друга държавна организация, не е подготвена да действа комплексно при възникване на крупни промишлени аварии и природни бедствия. Като пример може да се посочи катастрофата с военния хеликоптер Ми-17 през 2003 г. край Разлог, когато ВВС на БА изпълнява задача, която е не характерна за въоръжените сили, при която загинаха трима военослужещи и един служител на МВР и бе унищожена скъпа авиационна техника.

Това още веднъж доказва необходимостта от създаване на организация, независимо от названието ѝ, която да изпълнява задачите, които не са характерни за съществуващите министерства и организации.

В рамките на този проект бяха организирани обсъждания на две кръгли маси в Пловдив и София, на които присъстваха представители на Народното

събрание, президентството, МО, МВР, представители на областните и местните власти журналисти и военни аташета.

Съществен принос за разработване на проекта оказа представителят на Националната гвардия на Тенеси майор Дана Хемптън чрез изнесената презентация на тези две мероприятия.

22 юни 2005 г.

Глава I

**Гражданска сигурност:
Роля и място на офицерите
от резерва**

**Велизар Шаламанов
Николай Павлов**

Сигурността на гражданите след 11.09.2001 г. Опитът на САЩ

През последното десетилетие настъпват сериозни промени в рисковата среда за населението и инфраструктурата. Те се дължат на природни аномалии, специфичните реформи на прехода в икономиката, политическото устройство, новите отношения със съседите, интеграцията ни в НАТО и ЕС, както и на разрастването на международния тероризъм и организирана престъпност.

Не малко промени настъпиха и в самата система за защита на населението и инфраструктурата при бедствия, аварии и катастрофи: отделянето на системата за гражданска защита от МО в самостоятелна Държавна агенция, новите форми на взаимодействие с МО (вкл. ВМА), МВР и други структури на централната и местната власт, сътрудничеството с неправителствени организации и регионалното/ европейското/ евроатлантическото коопериране. Промените в новата рискова среда налагат задълбочен преглед на съществуващата система за защита на населението и инфраструктурата с цел определяне на приоритети за развитието ѝ. Поради липсата на закон за защита на населението и инфраструктурата или по-общ закон за управление при кризи е необходима сериозна концептуална разработка, която би позволила по-рационално развитие на системата с по-висока степен на подкрепа в администрацията и обществото и привличане на повече външна помощ от стратегически съюзници.

Предложеният и вече приет от Народното събрание Закон за управление при кризи в сравнение с предишни проекти създава условия за стабилна нормативна база на системата за реагиране при кризи от изброените по-долу в чл. 2 типове.

Законът утвърждава добрите практики и вече работещи структури и практически е добър модел и за Закон за националната сигурност. В допълнение на съществуващите закони, свързани със сектора за сигурност – Закона за отбраната и ВС, новоприетия Закон за МВР (макар и нямащ общо с идеята за закон за общественения ред и сигурност) и Закона за управление при кризи, се разработва и проект на Закон за защита на населението и критичната инфраструктура.

В концептуален план е необходимо допълнително изясняване на следните елементи:

1. Действието на изгражданата система съгласно закона и при военно положение.
2. Уточняване на видовете кризи с респективна отговорност на ведомства:
 - a. Тип криза 1 (военнополитическа): МО
 - b. Тип криза 2 (обществен ред, вкл. борба с тероризма и организираната престъпност): МВР

- c. Тип криза 3 (бедствия, аварии, катастрофи и последствия от горните 2): ДА “Гражданска защита”
 - d. Тип криза 4 (защита на граждани и собственост в чужбина и оказване на помощ на други страни): МВНР
3. Институционализиране на постоянни комисии, ръководени от министър (съответно МО, МВР, МВНР и министър по въпросите на защита на населението) по планиране и координация на дейностите в сферата на управление на кризи от четирите типа. Такава промяна ще позволи кризите от различни типове при възможност да се управляват от съответните центрове в МО, МВР, МВНР и ДА “Гражданска защита”, без директно ангажиране на Съвета по сигурността и дирекция НЦУК (които естествено ще бъдат информирани постоянно), както и да се подобри координацията между ведомствата по типове кризи в подготовка на необходимите разисквания на ниво Съвет по сигурност, председателстван от Премиера или вицепремиера.
4. Експлицитно определяне на правомощията на ключовите министерства и ДА “Гражданска защита” по управление на кризи, като например:
 - a. Министерство на отбраната е орган на Министерския съвет за управление на кризи от тип 1 в съответствие със Закона за отбраната и въоръжените сили.
 - b. Министерство на вътрешните работи е орган на Министерския съвет за управление на кризи от тип 2 в съответствие със Закона за МВР.
 - c. Министерство на външните работи е орган на Министерския съвет за управление на кризи от тип 4 в съответствие със Закон за дипломатическата служба.
 - d. Държавна агенция “Гражданска защита” е орган на Министерския съвет за управление на кризи от тип 3 в съответствие със Закон за защита на гражданите и инфраструктурата.
 - e. Специалните служби на Република България предоставят необходимата информация за управление на кризи в дирекция “НЦУК” на МС. Ръководството на специалните служби в интерес на управлението на кризи се извършва от министър от Съвета по сигурността, а оперативната координация от директора на дирекция “НЦУК”.
5. Към НЦУК освен НСЦ може да се упомене и Национален център за космическа информация (НЦКИ), Национален център за спешни повиквания (тел. 112), както и Научно-координационен съвет.

6. Дефиниране на правомощията на директора на дирекция НЦУК по отношение на КИС на националната система за реагиране при кризи.
7. Превантивните мерки включват също изпълнение на годишни и многогодишни научни програми за изследване на рисковете за възникване на кризи, възможностите за тяхното неутрализиране както и усъвършенстване на националната система за реагиране при кризи чрез научно-координационен съвет.

Това определя много елегантна система за управление на кризи:

1. Парламент със свои комисии и решения в Пленарна зала;
2. Премиер със свой Министерски съвет (и Президент със свой Консултативен съвет по НС, а във военно време и Върховно Главно командване);
3. Съвет по сигурността на Премиера с основните ресорсни министри и ключова роля на вицепремиер по проблемите на сигурността и администрацията: външни работи; отбрана; вътрешни работи; защита на населението и инфраструктурата. Естествено професионалната подкрепа на ръководителите на специални служби, полицейски служби и армия.
4. НЦУК на МС към Съвета по сигурност.
5. Постоянни комисии за планиране, оценка и координация в основните области: външни работи; отбрана; вътрешни работи; защита на населението и инфраструктурата.
6. Отделните изпълнителни организации: МВНР, МО, МВР, Държавна агенция "Гражданска защита", специални служби.
7. Органи на местната власт за анализ, оценка, планиране и координация.

Действията във всяка област се описват във функционални закони, подготвени именно от постоянните комисии, обсъдени в Съвета по сигурност, приети от Министерския съвет и гласуване в Парламента, на базата на приетата обща схема за структуриране на сектора за сигурност и неговото управление и координация в закона за управление на кризи.

Управлението при кризи на базата на Концепцията за сигурност, фокусирана върху гражданина и критичната инфраструктура за гарантиране на свободата на действие – сигурност на гражданите и територията (Homeland Security), изисква към принципите, включени в Закона за управление при кризи, да се добави:

- развитие на публично частно партньорство при управление на кризи;
- акцент върху силите за първоначално реагиране по места и подпомагането им по ясни правила от сили на по-горни нива в системата;

- основна отговорност на изборните ръководители при съответното право за вземане на решения и наличие на ресурси в разпореждане;
- прозрачност и отчетност за използване на ресурсите;
- децентрализация с високо ниво на оперативна съвместимост и координация на действията чрез общо планиране и учения;
- приоритет на превантивната работа по намаляване на уязвимостта на страната и засилване на капацитета за реакция и бързо възстановяване.

МС следва ежегодно приема доклад за работата на Националната система за реагиране при кризи и го внася в парламента не по късно от 30 април.

Научно-изследователската работа в тази сфера се организира чрез Научно-координационен съвет по управление при кризи, чиято работа и бюджетиране се определя с решение на МС.

Работата на комисията за възстановяване и подпомагане при кризи е прозрачна за обществото и се базира на система за оценка на проекти, въведена с решение на МС. За целта за възстановяване и подпомагане при кризи се създава фонд с правилник за използването му, приет с решение на Народното събрание.

За превантивна работа комисията управлява отделен фонд по правилник за използването му, приет с решение на Народното събрание.

Комисията изготвя годишен доклад, който се приема от МС и се внася в Парламента не по късно от 30 април всяка година, като приложение към доклад за работата на Националната система за реагиране при кризи.

В своята работа Комисията се подпомага от ДА "Гражданска защита".

За ефективно приложение на Закона за управление на кризи в контекста и на настоящето изследване по системата за защита на населението и реагиране в извънредни състояния е необходимо в един реалистичен срок – над 6 месеца, но под година да се изработят и приемат:

- Национален план за управление при кризи;
- Национална програма за защита на критичната инфраструктура и на национално опасните обекти;
- Годишен национален план за действие по защита на критичната инфраструктура и на национално опасните обекти;
- Национален план за организирано извеждане на населението и разсредоточаване на материалните и културни ценности;
- Архитектура и план за изграждане на Национална система за ранно предупреждение;

- Архитектура и план за изграждане на Национална система за оповестяване;
- Архитектура и план за изграждане на надеждна комуникационно-информационна инфраструктура на националната система за реагиране при кризи;
- Архитектура и план за изграждане на Национална система за реагиране при кризи.

Реалистично е да се очаква до 4 месеца да се предложи преразпределение на отговорност и структури между ДА "Гражданска защита", МО, МВР, областни управители, кметове, ръководители на юридически лица и новосформирания Национален център за управление при кризи, който да е с ранг на Агенция към Вицепремиера, заместник председател на Съвета по сигурността на МС.

В преходният период до изграждането на необходимата администрация се формира преходен екип с участието и на външни за администрацията консултанти, ползване на техническа помощ от САЩ, НАТО, ЕС за подготовка на изискваните по закона документи и структури, както и за подготовка и провеждане на първите учения на Националната система за реагиране при кризи.

В преходният период в резултат на стратегически преглед на системата за реагиране при кризи да се определят чрез моделиране местата за разполагане на националните сили и средства в допълнение на тези на областите и общините, разполагането на центровете за спешно повикване и регионалните центрове за управление при кризи.

Стратегическият преглед за реагиране при кризи да бъде извършен за 6 месеца след приемане на закона по заповед на Вицепремиера и да завърши с Бяла книга за управление при кризи, на основата на която да се разработи правилника за приложение на закона и всички други необходими подзаконови актове.

Ръководство по изпълнение на закона определено изисква непосредствено ръководство от Вицепремиера по сигурността и администрацията, като към него се прехвърлят и Министъра без портфейл и Министъра на държавната администрация.

Усилията по подготовката и приемането на Закон за управление при кризи (ЗУК) поставиха и по-широкия въпрос за новите измерения на сигурността и развитието на концепция за гражданската сигурност, какъвто опит представлява настоящият доклад. След терористичните атаки от 11 септември 2001 г. в САЩ се изгражда мащабна система, базирана както на опита от миналото, така и на нови изследвания и анализи. Системата е в развитие, но най-общо характеристиките ѝ са следните:

1. Системата за действие в извънредни ситуации в САЩ е изградена на много нива, на всяко от които отговорност се носи от избрания представител на обществото, подпомаган от съответна агенция за действие в извънредни ситуации:

- Община (кмет)
- Окръг (управител на окръга)
- Щат (губернатор)
- Държава (президент)

2. Фокусът е върху звената, които действат на място като първи реагиращи органи. Основни такива звена са местната полиция и местните противопожарни служби. На по-високите нива има екипи, покриващи 15–17 функции за реагиране при извънредни ситуации, готвени от различни агенции (министерства) и координирани от центъра за управление на реагирането при извънредни ситуации под ръководството на агенцията за извънредни ситуации, пряко подчинена на съответния избран ръководител на това ниво.

3. Основните функции за реагиране при извънредни ситуации са:

1. Транспорт
2. Комуникации
3. Строително-възстановителни работи
4. Противопожарна служба
5. Информация и планиране
6. Грижа за масови поражения
7. Ресурсна поддръжка
8. Здравни и медицински услуги
9. Търсене и спасяване в градски условия
10. Опасни материали
11. Храна
12. Енергия
13. Обществен ред и налагане на законовия ред
14. Връзки с обществеността
15. Дарения и управление на доброволците

4. На всяко ниво има изработени планове за реагиране в извънредни ситуации, както и бюджет за прилагането му. При по-мощни събития съществува много ясен механизъм за искане на помощ от съседи и от по-високите нива на отговорност до ниво президент.

5. Важна роля в управлението при извънредни ситуации играе взаимодействието с бизнеса, особено в сферата, осигуряваща услуги за обществото и инфраструктура.

6. Основните усилия са насочени към оперативна съвместимост по хоризонтала и вертикала, защото всички агенции са практически независими и се отчетат/ръководят съответно от кмет, управител, губернатор, президент чрез назначавани от тях мениджъри. Общата политика, стандартите, законодателството, подготовката, координацията, централното финансиране на проектен принцип се осъществяват от Федералната агенция за извънредни ситуации към Министерството за вътрешна сигурност. Бюджетът за действие в извънредни ситуации на федерално ниво е над 5 млрд. долара за инвестиции и превенция и 2,8 млрд. долара за издръжка на агенцията за извънредни ситуации. Отделно има бюджети по извънредни ситуации в другите ведомства, както и на ниво щат, окръг, община (на базата на местни данъци). Стойността на типични проекти е например:

- Център за управление при извънредни ситуации в окръг Колумбия (Вашингтон) – 4 млн. долара;
- Център за управление на полицията на Вашингтон – 10 млн. долара, от които за компютърна зала – 5 млн., за камери – 2,5 млн. и за телеконферентни системи – 2,5 млн. долара.

За постигане на оперативна съвместимост отделните агенции работят по общи проекти като “собственик” на различни елементи на системите, които са за общо ползване са академични институции, работещи съвместно с бизнеса и агенциите по поддържането и развитието им (напр. CapWIN във Вашингтон е опериран от Университета в Мериленд).

7. Важно място заемат центровете за спешни повиквания (тел. 911, или 311 – за не спешни повиквания), каквито има на всяко от горните нива. Те се състоят от звено за приемане на повикванията, диспечер за полиция, за пожарна/спешна помощ. При извънредна ситуация се задейства Центърът за управление на реакцията при извънредни ситуации, където вече са представени всички 15–17 функции за реагиране под координацията на мениджъра и неговата агенция за реагиране при извънредни ситуации. Важна роля има финансовият мениджмънт в реално време – отделно работно място в центъра. Представителите на отделните агенции в центъра имат права за вземане на решение по използване на ресурсите на своите организации без допълнително съгласуване в рамките на бюджетите и плановете.

8. Комисията за защита на населението и Държавна агенция “Гражданска защита” в България са аналог на Федералната агенция за извънредни ситуации на национално ниво, а дирекциите на Държавна агенция “Гражданска защита” по области и общини са аналог на местните агенции за извънредни ситуации съответно към кметовете и губернаторите. Полицейските и противопожарните служби в САЩ са децентрализирани по общини и окръзи, както и други агенции.

В частност Министерството на вътрешните работи е фокусирано върху поддържане на парковете и сградния фонд в страната.

Министерството за вътрешна сигурност е фокусирано върху предотвратяване на терористични атаки в САЩ, намаляване на уязвимостта от тероризъм и минимизиране на загубите при потенциални атаки и природни бедствия. Министерството обединява 22 агенции с 170 000 служители в области като:

- Безопасност на границите и транспорта;
- Защита на критичната инфраструктура;
- Анализ и синтез на разузнавателна информация;
- Комуникиране на рисковете и заплахите към обществото;
- Подготовка, тренировка и оборудване на екипите за реагиране на местността;
- Управление при извънредни ситуации.

Дейността на Агенцията за извънредни ситуации (FEMA) е насочена към намаляване на човешките и материални загуби и защита на институциите от всички опасности чрез лидерство и поддръжка на нацията при базирано на комплексна оценка на рисковете управление – осъществявано при извънредни ситуации чрез програма за превантивна подготовка и усъвършенстване на инфраструктурата, подготовка, бърз отговор и възстановяване. Агенцията е създадена през 1979 г., а от 2003 г. е включена в новото министерство за вътрешна сигурност. Разполага с 2600 работници на пълно работно време и 4000 специалисти в резерв, както и с над 10 000 допълнителен резерв при бедствия. Има централно ръководство и 10 региона, партнира с 27 други агенции.

В настоящия момент за България, когато се обсъжда формирането на Национална гвардия, отпадането на наборната служба, развитието на нов тип резерв на въоръжените сили, децентрализирането на управлението в страната по области и общини, поемането на повече функции от гражданите и техни организации и развитието на публично-частно партньорство, както и при очерталата се важна роля на страната като източник на добри практики за страните от ЮИЕ и Черноморско-каспийския регион, е важно да се генерират и тестват в обществен дебат по-обхватни концепции като тази за гражданската сигурност. Заедно с това

следва да се анализират пътищата за реализирането ѝ при оптимално използване на наличните ресурси – преди всичко човешки, но и материални, финансови и други.

Основи на “Концепцията за гражданска сигурност”

Изграждането на интегриран сектор за сигурност в България императивно налага трансформиране на всички подсистеми на сектора, в това число и на подсистемата за защита на гражданите и инфраструктурата. Нещо повече, в контекста на новата среда за сигурност, на борбата срещу тероризма и асиметричните заплахи, значението и относителната тежест на системата за защита на гражданите и инфраструктурата нарастват. Терористичните атаки от 11 септември 2001 г. в САЩ и от 11 март 2004 г. в Мадрид поставиха нови въпроси пред трансформирането на системата за защита на населението и критичната инфраструктура в целия Евроатлантически регион.

Показателен е опитът на САЩ, където след терористичните атаки от 11 септември 2001 г. бе изградено Министерство на вътрешната сигурност. Едни от ключовите дейности, администрирани от Министерството на вътрешната сигурност са защитата на гражданите и критичната инфраструктура, както и управлението при извънредни ситуации. Значителен е опитът в трансформирането на тази важна система от сектора за сигурност и в други страни, членки на НАТО.

С приемането на Закона за управление при кризи (ЗУК) бе направена важна стъпка за концептуалното и нормативно регулиране на обществените отношения при кризисни ситуации от невоенен характер. От гледна точка на политическия реализъм обаче предстоящото изграждане на Националната система за реагиране при кризи следва да става паралелно и координирано с трансформирането на системата за защита на гражданите и инфраструктурата. *На концептуално и практическо равнище системата за реагиране при кризи е тясно свързана със системата за защита на населението и инфраструктурата.*

Дейността по обезпечаване на сигурността на гражданите и критичната инфраструктура при бедствия, аварии и катастрофи е свързана с реагиране при един от четирите основни типа кризи. На нормативно равнище ЗУК дава общата рамка на един специализиран Закон за защита на населението и инфраструктурата (ЗЗНИ). При добро управление на процеса на трансформация системата за защита на населението и инфраструктурата при бедствия, аварии и катастрофи, включително и ликвидирането на последствията от други типове кризи може да се оформи като самостоятелен “трети стълб” на сектора за сигурност.

В терминологично (а и концептуално) отношение България би могла да съвмести някои от практиките на САЩ, от една страна, и на ЕС, от друга. Терминът *homeland security*, възприет в САЩ, няма точен български еквивалент, за разлика

от *civil protection* (гражданска защита), който е утвърден в рамките на ЕС. Освен това терминът *homeland security* има много по-широк смисъл и неговият превод може да се търси в диапазона между “вътрешна сигурност” и “сигурност на гражданите и територията”.

Възможни са множество различни понятия за обозначаване на обекта на единната система за управление при кризи, предизвикани от бедствия, аварии и катастрофи, и за защита на гражданите и инфраструктурата при терористични актове:

- гражданска отбрана – терминът е възприет в много страни, сред които са Германия, Великобритания, Полша, Русия;
- сигурност на жизнената среда – терминът е твърде абстрактен;
- отечествена сигурност – терминът звучи архаично;
- обществена сигурност (сигурност на обществото) – терминът *societal security* е възприет в скандинавските страни и се разглежда като аналог на американския термин *homeland security*,¹ Терминът “обществена сигурност” обаче предизвиква асоциации с “обществен ред” и “обществена безопасност”;
- защита на населението (гражданите) и инфраструктурата – терминът е точен, но твърде описателен;
- сигурност на гражданите и инфраструктурата – терминът е точен, но също твърде описателен;
- гражданска защита – терминът има твърде тесен смисъл и е трайно утвърден за конкретната държавна агенция в България;
- човешка сигурност (*human security*) – сравнително нов термин, лансиран от експертни среди в ЕС. Терминът се утвърждава в контекста на презумпцията, че политиката за сигурност на ЕС трябва да се базира върху “човешката сигурност”, а не толкова върху държавната (национална) сигурност. Човешката сигурност се определя като индивидуална свобода от основни рискове²;
- гражданска сигурност.

¹ *Societal Security and Crisis Management in the 21-st century (6-th CRN Expert Workshop, Stockholm, Sweden, April 22-24, 2004): Swedish Emergency Management Agency.*

² В процес на изработване на експертно равнище е документ под заглавието “*A Human Security Doctrine for Europe*” (Виж: *The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*).

За българските условия може би най-подходящ със своята компактност е терминът “гражданска сигурност” (възприет напр. във Франция и Белгия). Първо, защото сигурността трябва да е фокусирана върху гражданина – модерно разбиране, което трябва да стои в основата на Стратегия за национална сигурност на Република България. И, второ, защото терминът “гражданска сигурност” имплицитно внушава идеята за активно гражданско участие и граждански контрол над този ключов елемент от сектора за сигурност. Създаването на една българска концепция за гражданска сигурност трябва да става при баланс между подхода на САЩ и различни европейски страни, с отчитане на опита и ситуацията в България, и с цел създаване на максимално добра среда за ефективната реализация на Закона за управление при кризи.

Системата за гражданска сигурност – “третият стълб” на сектора за сигурност в България

С изграждането на системата за гражданска сигурност се цели да се запълни празнината между системата за национална сигурност (на макрониво) и системата за спешна помощ (на микрониво) чрез развитие на системата за защита на населението и инфраструктурата в контекста на един интегриран сектор за сигурност. В този смисъл системата за гражданска сигурност е свързващото звено между системата за национална сигурност и системата за индивидуална защита с отчитане и на трансграничния характер на съвременните заплахи.

Проблемите на сигурността на гражданите и инфраструктурата са съществен елемент от проблемите на гражданската сигурност, но с тях не се изчерпват всички проблеми на сигурността, фокусирана върху гражданите и критичната инфраструктура за гарантиране на индивидуалната свобода. Концепцията за гражданска сигурност е широко тълкуване на обществените отношения, свързани със сигурността на гражданите и критичната инфраструктура. *Намирането на разумните граници на гражданската сигурност е важно условие за постигането на добър баланс между сигурност и свобода, без едната ценност да е за сметка на другата.*

Системата за гражданска сигурност включва системата за защита на гражданите и инфраструктурата при бедствия, аварии и катастрофи, както и ликвидирането на последствията от други типове кризи (особено кризи, свързани с нарушаване на обществения ред – тероризъм, организирана престъпност и др.). Системата за гражданска сигурност следва да бъде изградена като самостоятелен “стълб” на сектора за сигурност, който да има равна значимост с другите два основни “стълба” на сектора – вътрешната сигурност и обществен ред (обезпечавани основно от МВР) и външната сигурност и военните операции (обезпечавани

основно от МО).³ Следователно системата за гражданска сигурност трябва да има ясна нормативна регламентация (специален Закон за защита на населението и инфраструктурата, който да допълва Закона за управление при кризи) и солидно институционално измерение. Съществува и възможността обществените отношения, свързани с обезпечаването на гражданската сигурност, да бъдат регламентирани в общ Закон за националната сигурност.

Системата за гражданска сигурност в най-висока степен се изгражда с активно гражданско участие и граждански контрол в сравнение с останалите елементи от сектора за сигурност. Това предполага и по-висока степен на прозрачност, отчетност и в крайна сметка – демократичност на този ключов елемент от сектора за сигурност. Изграждането на една ефективна система за гражданска сигурност дава възможност за поддържането на добре балансирани гражданско-военни отношения и за ясно разпределяне на отговорностите при различните типове кризи.

Системата за гражданска сигурност следва да се изгражда на принципа на децентрализацията. Особено важно е значението на местните звена за гражданска сигурност (управлявани от местната власт), които реагират първоначално при възникването на заплахи, свързани с гражданите и инфраструктурата. Тази особеност на системата за гражданска сигурност пряко кореспондира с процеса на създаване на електронно правителство, вкл. на местно ниво.

При едно добро управление на процеса на трансформация услугата “сигурност” заедно с други административни услуги може да се предоставя на едно гише (чрез Интернет или единен телефон за спешни и неспешни повиквания). В това отношение може да се заимства опитът на Центровете за спешни повиквания, създадени на всички нива на административно-териториалните единици в САЩ.

Принципът на децентрализация не отменя необходимостта от обща координация и контрол, осъществявани от “централните звена” на системата за гражданска сигурност – Националният център за управление при кризи, ДА “Гражданска защита” и Постоянната комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи (ПКЗНБАК). Важна роля при формулирането и управлението на Плана за трансформация на системата за гражданска сигурност може да играе Националният научно-координационен съвет към ПКЗНБАК.

Децентрализираната система за гарантиране на бърза начална реакция се допълва от централизирана система в посока от столицата до поне основните областни центрове (например районите за икономическо планиране) – Пловдив,

³ Към тези три основни стълба следва да се добави и външната политика и дипломатията (в частност защитата на български граждани и собственост в чужбина), осъществявани от МВНР.

Бургас, Варна, Русе, Видин. Това налага и създаване на ясен механизъм за задействане на горните нива в помощ и поддръжка на по-долните при недостиг на ресурс и компетентност; изясняване на механизмите за обявяване на извънредно положение, за представяне и защита на проекти за възстановяване и превантивни действия по намаляване на уязвимостта от различни опасности и рискове, вкл. и на механизма за изпълнение на научни проекти в областта на гражданската сигурност.

Политиката за гражданска сигурност съчетава политиката за сигурност с т.нар. хуманитарна политика (провеждането на хуманитарни и спасителни операции). В този смисъл операциите за обезпечаване на гражданската сигурност следва да включват освен изрично споменатите в Закона за управление при кризи операции, също и някои специфични операции като:

- Провеждане на аварийно-спасителни работи и защита на населението при ядрено, химическо или биологично заразяване;
- Провеждане на аварийно-спасителни работи и защита на населението при природни бедствия и промишлени аварии;
- Операции по защитата и възстановяване на инфраструктурата;
- Операции по управление на последствията от терористични атаки и други целенасочени враждебни действия.

Защитата на критичната инфраструктура изисква и създаването на специален Регистър на критичната инфраструктура, който да включва стратегически обекти като: атомни-, топло- и водно-електрически централи, заводи за производство на стратегическа продукция, язовирни стени, тесни и уязвими участъци от пътища и ЖП линии, виадукти, тунели и други. Дейностите по защита на критичната инфраструктура дават възможност за продуктивно публично-частно партньорство и за участие на бизнеса в обезпечаването на гражданската сигурност.

Участието на бизнеса и неправителствения сектор в обезпечаването на гражданската сигурност налага ясни нормативно утвърдени регламенти за тяхното лицензиране. Логично е централният координиращ орган в системата за гражданска сигурност (понастоящем ДА "Гражданска защита" и/или Националният център за управление при кризи) да издава лицензи и сертификати на НПО, както и на търговски дружества, които желаят или по закон са задължени да участват в операции за обезпечаване на гражданската сигурност.

С оглед на обезпечаването на гражданската сигурност особено важно е участието на фирми и дружества от енергийния сектор; банковия и финансов сектор; ИТ индустрията; отбранителната промишленост; фармацевтичната промишленост; транспортни фирми. Активното участие на бизнеса в обезпечаването

на гражданската сигурност е едно от ключовите условия за ефективното изграждане на този “трети стълб” от сектора за сигурност.

Активното гражданско участие – “мост” между гражданска защита и гражданска сигурност

Концепцията за гражданска (обществена) сигурност е европейският вариант на Концепцията за *homeland security* в САЩ. Както в американския, така и в различните европейски модели ключово място заема активното участие на гражданите в обезпечаването на гражданската (обществената) сигурност.⁴ Обществената (гражданската) сигурност се дефинира като общ термин за усилията за справяне с модерните заплахи за сигурността на обществото. Политиката по гражданска сигурност се определя като мобилизиране на всички обществени сектори с цел защита на сигурността.

Активното гражданско участие (основно чрез доброволни формирования) е свързващото звено между “традиционната” гражданска защита и гражданската сигурност. Възможността за създаване на доброволни формирования се регламентира в ЗУК, където те се разглеждат като част от силите за реагиране при кризи. Изчерпателна нормативна уредба на техния статут се съдържа и в наскоро приетия от МС проект на МВР за Закон за доброволните формирования. Би било целесъобразно въпросът за доброволните формирования да се разглежда и нормативно да се урежда в контекста на системата за гражданска сигурност.

Активното участие на населението в обезпечаването на сигурността чрез доброволни военизирани формирования е практика в много от страните – съюзници на България. Като модел при изграждането на тези формирования за гражданска сигурност може да се използва опитът на Националната гвардия в САЩ и на Териториалната армия във Великобритания.

В българските условия възможно решение е *изграждането на Служби за гражданска сигурност* към областния управител, които да са на разположение на кметовете чрез опростена процедура. Тези военизирани доброволни формирования могат да се формират основно от резервисти и да се командват от офицери от свободния подготвен резерв. Основните функции на Службите за гражданска сигурност следва да бъдат:

- превантивна работа и намаляване на уязвимостта по отношение на бедствия, аварии и катастрофи;

⁴ *Societal Security and Crisis Management in the 21-st century* (6-th CRN Expert Workshop, Stockholm, Sweden, April 22-24, 2004): Swedish Emergency Management Agency.

- ликвидиране на последствията и възстановяване след бедствия, аварии и катастрофи;
- охрана или усилване на охраната на “чувствителни” обекти (административни обекти и критичната инфраструктура);
- подпомагане на борбата с терористични групи – основно възстановяване след терористични актове;
- поддържане на обществения ред.

Службите за гражданска сигурност следва да бъдат интегрален елемент от системата за гражданска сигурност и тяхната дейност трябва да се координира от централния орган, координиращ функционирането на системата (Министерството за гражданска сигурност, Министерство на администрацията, Постоянната комисия или др.). Дейността на Службите за гражданска сигурност следва да се регламентира със специален закон.

От нормативна и практическа гледна точка особено важен е въпросът за ясното отграничаване на операциите за гражданска сигурност от операциите за вътрешна сигурност и обществен ред. Това важи особено за рискове, свързани с тероризъм, граждански сблъсъци, безредици и операции по ограничаване на нелегалната миграция. На практика в тази най-деликатна сфера е възможно да се получи припокриване на функции на системата за гражданска сигурност и системата за вътрешна сигурност и обществен ред (институционализирана основно в рамките на МВР). В тази връзка от особено значение са процесите на трансформация и девоенизиране на МВР, както и първите практики по прилагане на Закона за управление при кризи. Тези процеси и практики в най-голяма степен ще предопределят правото на структурите за гражданска сигурност да прилагат сила и да бъдат реален “трети стълб” на сектора за сигурност.

Институционализация на системата за гражданска сигурност

Институционализацията и определянето на възможните варианти за трансформиране на системата за гражданска сигурност изискват дефинирането на прецизни критерии. Могат да бъдат открити четири основни групи критерии за избор на алтернативите за трансформиране на системата за защита на гражданите и инфраструктурата:

- обхват на опасности и рискове, покривани от системата;
- централизация – децентрализация на системата за гражданска сигурност (както на ведомствено, така и на териториално равнище);

- гражданско-военно участие в обезпечаването на гражданската сигурност;
- публично-частно участие в обезпечаването на гражданската сигурност;
- национално-международно участие в обезпечаването на гражданската сигурност.

Тези критерии задават координатните оси за формулиране на алтернативите за трансформиране на системата за защита на гражданите и инфраструктурата. Понастоящем системата за защита на гражданите и инфраструктурата включва няколко основни звена:

- Държавна агенция “Гражданска защита”, която съгласно ЗУК трябва да организира дейността на Комисията за възстановяване и подпомагане при кризи;
- Постоянната комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи, която се ръководи от министър без портфейл;
- Националният научно-координационен съвет към Постоянната комисия за ЗНБАК би могъл да играе ролята на “преходен екип” за трансформиране на подсистемата за защита на гражданите и инфраструктурата;

Системата за реагиране при кризи, съгласно ЗУК, трябва да включва следните звена:

- Национален център за управление при кризи към Съвета по сигурността в МС;
- Съвети по сигурността и управление при кризи към министрите и другите централни органи на изпълнителната власт;
- Съвети по сигурността и управление при кризи към областните управители и кметовете на общини;
- Сили за реагиране при кризи, които включват основно аварийно-спасителните служби на МВР и МО, екипи за спешна медицинска помощ и все още неизградени доброволни формирования.

Трансформирането и институционализирането на системата за гражданска сигурност налагат единна координация и управление на цялата система за гражданска сигурност. Особено важна роля в това отношение следва да играе Съветът по сигурността към Министерски съвет. При сегашното си състояние обаче СС няма нужния потенциал да осъществява ефективно тази функция. Ето защо са възможни и други решения за институционализиране на системата за гражданска сигурност.

Единият възможен вариант е изграждането на отделно *Министерство за гражданска сигурност* (по аналогия с Department of Homeland Security в САЩ), което да включи звената от системата за защита на гражданите и инфраструктурата и системата за реагиране при кризи. Министерството следва да обедини няколко държавни агенции (Държавна агенция “Гражданска защита”; Агенция за бежанците; Държавния резерв и др.). С оглед на ефективното изграждане на система за гражданска сигурност под прякото ръководство на това министерство следва да се формират Службите за Гражданска сигурност (доброволни военизирани формирования).

Друг възможен вариант е институционализирането на системата за гражданска сигурност е да се свърже с Държавната администрация и да се формира Министерство на държавната администрация и гражданската сигурност. При този вариант към министерството може да има министър без портфейл, който да координира гражданската сигурност и да е член на Съвета по сигурността, да наблюдава изпълнителните агенции към това министерство и да има своя администрация.

Трети възможен вариант е оптимизирането на съществуващата “система” за защита на гражданите и инфраструктурата чрез създаване на хлабава “шапка” (например на базата на Съвета по сигурност и свързване с него на Постоянната комисия за защита на населението), която да подобри междуведомствената координация.

Институционализирането на системата за гражданска сигурност налага и преосмисляне на мястото на Национална служба “Пожарна и аварийна безопасност” (ПАБ), която понастоящем е към МВР. Като важно звено за защита на гражданите и инфраструктурата НС “ПАБ” е логично да бъде включена в евентуално Министерство на гражданската сигурност. Въпросът за мястото на ПАБ е тясно свързан с по-общия въпрос за девоенизирането на МВР. Същевременно остава открит въпроса за общинското подчинение на екипите на ПАБ и на полицейските сили, което следва да се регулира със Закона за МВР и със Закона за местната власт и общинското самоуправление.

Важен елемент от системата за гражданска сигурност следва да бъде едно работещо звено за *психологическа защита на населението*. Психологическата защита е поне толкова важна за обезпечаването на гражданската сигурност, колкото и медицинската помощ. Подобно звено за психологическа защита би имало особено положителна роля във връзка с опасността от терористични актове. Възможно е звеното за психологическа защита да се изгради в рамките на сектор “Информация и връзки с обществеността” на ДА “Гражданска защита”.

Изграждането на системата за гражданска сигурност на Република България трябва да става в сътрудничество с Комитета по планирането на гражданската

защита на НАТО; с Хуманитарната агенция на ЕС; с Черноморската инициатива за сътрудничество в сферата на гражданската защита; с Международния комитет на Червения кръст и Световната здравна организация. В контекста на борбата срещу международния тероризъм трансатлантическото сътрудничество в сферата на гражданската (обществената) сигурност придобиват все по-голямо значение. А ефективното функциониране на системата за гражданска сигурност ще даде на България възможността да инициира регионални инициативи и да заеме лидерско място в тази сфера в Югоизточна Европа и в Черноморския регион.

Заклучение

Една от целите на Асоциацията на офицерите от резерва 'Атлантик' е най-ефективно използване на потенциала на тези офицери в интерес на сигурността, а изграждането на служби за гражданска сигурност е добра възможност за това. Много важно е тя да не се "централизира" от ведомства, а да запази максимално своя местен, граждански, доброволен характер, съчетан с висок професионализъм.

Бързото решаване на въпроса с отпадането на наборната служба, която създава единствено проблеми – на наборниците, на наборните войници, на родителите им, на работодателите им и на армията, ще създаде още по-добра основа за формиране на служби за гражданска сигурност, където ще имат възможност за частична реализация наистина най-добрите офицери, напуснали армията и полицията поради провежданите структурни промени. В тези служби ще се създаде възможност и за обучение и поддържане на подготовката на младежи и офицери от резерва, което ще е в интерес и на армия и полиция.

Тъй като съответните служби за гражданска защита ще са в известен смисъл правоприемници на част от армията, част от гражданската защита и част от "Войнтех" ЕООД (преди ОСО) е много важно бързо да се подбере необходимата инфраструктура в интерес на тези организации и тя да им бъде предоставена със закон, за да се спре непрозрачното и несползвано за обществото разпиляване на инфраструктура и имущество.

Не на последно място технически средства на армията – вкл. вертолетите Бел-206 и тренировъчни самолети Пилатус РС-9М, могат да се експлоатират при много по ниски разходи от местните служби за гражданска сигурност, като освен задачите в интерес на армията и полицията ще изпълняват и задачи в интерес на гражданската сигурност.

Системата за гражданска сигурност е най-добрата среда за ефективно използване на потенциала на офицерите от резерва, особено тези с критични специалности. Това налага паралелно с реструктуриране на МО, МВР, ДА "Граж-

данска защита” и други структури да се работи за създаване на нов тип резерв на тези ведомства (на първо място резерв на армията), да се дефинира ролята на местната власт и да се формира организация в услуга на местните структури на доброволен принцип като мост между централните ведомства, техните резерви и местната власт / общности. Именно в тази организация офицерите от резерва като доброволци с отлична подготовка, визия за бъдещето си като част от местните общности и знания за централните организации в сектора за сигурност ще са истински гръбнак и залог за високо качество и ефективност при предлагане на услугата гражданска сигурност.

Реализирането на тази идея налага в един бъдещ (но скоро проведен) стратегически преглед на системата за сигурност, да се заложи и организацията за гражданска сигурност и тя да се осигури с норми и ресурси, за да промени вижданията ни за сигурността и да стане не само трети стълб на системата за сигурност, но и инструмент за третото поколение реформи на сектора – насочени към интегриран сектор за сигурност, чрез активиране на третия сектор – неправителствени организации и гражданите.

Глава II

**Глобалната война с тероризма,
паравоенни формирования и
ролята на офицерите от
резерва**

Тодор Тагарев

Серията от атаки на Ал Кайда срещу ключови обекти на територията на САЩ на 11 септември 2001 г. се превърнаха в основен символ на проблематиката на сигурността в началото на 21-ви век. Това обаче не е единственото за последните години, нито за съжаление последното проявление на заплахата от глобалния тероризъм. Освен това, разрушителното цунами в Индийския океан, земетресението в Пакистан, наводненията в България през пролетта и лятото на 2005 г. и урагана “Катрина” са само част от примерите на природни бедствия в последните години, чиито последствия са не по-малко ужасни от последствията на терористичните актове. Ако добавим към тези проблеми зависимостта на функционирането на съвременните общества от информационната инфраструктура и нейната уязвимост, често спрямо действия на амбициозни тийнейджъри, става очевидно, че традиционният проблем на националната сигурност – защитата на суверенитета, независимостта и териториалната цялост на държавата – не само не изчерпва, но дори не е сред най-значимите проблеми на сигурността в началото на 21 век.¹ Нещо повече, все по-очевидно е, че една традиционна система за сигурност, основана на мощна армия и силна полиция, не е в състояние адекватно да се справи с широкия спектър от проблеми за сигурността на обществото, икономиката и отделния гражданин. Нови рискове и заплахи за сигурността, или нови проявления на добре известни рискове заплахи, не могат да бъдат посрещнати ефективно със съществуващите способности на системата за сигурност.

В тази глава на първото издание на Съюза на офицерите от резерва ‘Атлантик’ се търсят отговори на три основни въпроса:

1. Кои са основните нови, приоритетни рискове и заплахи за сигурността на държавата, обществото и гражданите в променящата се среда за сигурност в началото на 21 век?
2. Как бихме могли да реагираме адекватно на новите рискове и заплахи?
3. Как да се осигурят гаранции, че всички елементи на системата за сигурност, в това число потенциални бъдещи паравоенни формирования, ще функционират само и единствено в обществен интерес и няма да нарушат основни демократични принципи?

Анализирайки и отчитайки опита на други страни в използването на паравоенни формирования,² при разработването на възможни решения е необходимо да

¹ Това с особена сила важи за страни, членки на НАТО.

² Или “военизирани формирования” – организации извън състава на въоръжените сили, но със сходна с тях структура, въоръжение и начин на действие. Според Международния институт за стратегически изследвания (IISS) в Лондон, концепцията за “държавни военизирани организации”, наричани още *паравоенни организации*, включва жандар-

се търси рационално използване на ограничени обществени ресурси и съответствие с културата и нагласите на гражданите на Република България.

Тезата на автора е, че едно от добрите възможни решения е свързано със създаване на *Гражданска гвардия* като *единствено* паравоенно формирование извън състава на Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Българската армия и нейния резерв. Основен извод³ от направеното изследване е, че България към момента няма нужда от изграждане на други допълнителни активни (постояннодействащи) формирования. Вместо това усилията трябва да бъдат насочени към създаването и прилагането на ефективни механизми за координация както на използването, така и на развитието на способностите на националния сектор за сигурност в контекста на трансформацията на НАТО и интегрирането ни в Европейския съюз. Гражданската гвардия трябва да бъде създадена като съставна част на третия стълб на системата за сигурност на Република България.

Приоритетни рискове и заплахи за сигурността на България, българското общество и граждани

През ноември 2002 г. на срещата на върха на НАТО в Прага България бе поканена, а през пролетта на 2004 г. официално се присъедини към Организацията на Северноатлантическия договор. В резултат, в условията на член V от Вашингтонския договор, понастоящем и в прогнозируемо бъдеще практически не съществува заплаха от военна агресия срещу страната.

Мястото на тази традиционна в проблематиката на сигурността заплаха бе заето от цяла гама рискове и заплахи, на първо място сред които е терористичната заплаха.

Тероризъм

Тероризмът далеч не е ново явление в човешката история. Но в условията на глобализация се разширяват възможностите на терористични организации да придобиват съвременни технологии и оръжия, да достигат до обекти на територията на страни, които са тяхна цел, и не на последно място, да използват съвременните средства за публична комуникация за да повлияят върху общественото мнение в демократичните страни.

мерия, митнически и гранични служби, когато те имат подготовка по военна тактика, оборудвани са като военна сила и действат под военно командване в случай на война.

³ Този, както и останалите изводи в настоящия материал са на автора и не ангажират държавни органи или Съюза на офицерите от резерва 'Атлантик'.

Заплахата от потенциалните действия на терористични организации нараства значително в следните случаи:

- когато те имат възможност да изграждат и спокойно да използват бази и тренировъчни центрове в страни със слабо или отсъстващо държавно управление⁴;
- когато по различни причини авторитарни режими решават да поддържат финансово или по друг начин отделни терористични организации, и
- когато са създадени условия за взаимодействие между терористични организации и организирани престъпни групировки, особено групировки, занимаващи се с търговия на оръжие, в това число системи, материали и технологии за оръжия за масово поразяване или такива с възможна двойна употреба.

При съчетаване на такива фактори не е изключено терористична организация да придобие оръжия за масово поразяване и способности за тяхното използване или способности да предизвика еквивалентен ефект. А когато терористите притежават такива способности, готовността им да ги използват едва ли би трябвало да се поставя под съмнение. В последно време потенциалният резултат от такива действия се обозначава като *катастрофичен тероризъм*, който би могъл да доведе до разрушения и жертви, значително превишаващи последствията от терористичните атаки на 11 септември 2001 г.

Природни бедствия и техногенни катастрофи

През 20 век стана очевидно, че дори със всички постижения на модернизацията човекът не може да подчини природата. Нещо повече, често действията на човека допринасят за промяна в климата, с тенденция за нарастване на броя на природните явления с разрушително въздействие, както и на техните последствия в резултат на ускорена урбанизация. Като един от последните примери за това (септември 2005 г.) може да се разглежда урагана “Катрина” и разрушенията и жертвите, причинени от него в района на Ню Орлиънс, Луизиана.

Индустриализацията, концентрирането на население в многомилionни мегаполиси и засилените транспортни потоци създават също така предпоставки за нарастване на негативните последствия от промишлени аварии и катастрофи. Един от примерите от близкото минало е трагедията в резултат на авария на химически завод в гр. Бопал, Индия.

⁴ Или т.н. ‘failed’ или ‘failing’ states.

Глобализацията и свободата на предвижване от своя страна допринасят за бързо разпространяване на заразни болести по хора, животни и растения и, в резултат, до поява на епидемии или дори пандемични явления.

България, като част от един бързо глобализиращ се свят, не е застрахована срещу такива явления.

Критична инфраструктура

Не е необходимо да се връщаме години назад, за да констатираме, че съществува заплаха за нормалното функциониране на обществото в резултат на преднамерени атаки, природни явления или непреднамерени въздействия върху елементи на инфраструктурата. Законът за управление при кризи определя критичната инфраструктура като “система от съоръжения, услуги и информационни системи, чието спиране, неизправно функциониране или разрушаване би имало сериозно негативно въздействие върху здравето и безопасността на населението, околната среда, националното стопанство или върху ефективното функциониране на държавното управление”.⁵

Критичната инфраструктура включва следните сектори ⁶:

- ❑ Осигуряване с питейна вода, в т.ч. водохранилища, водопроводи за питейна вода и пречиствателни съоръжения;
- ❑ Осигуряване на жизнено важни хранителни продукти;
- ❑ Снабдяване с горива и гориво-смазочни материали (особено за нуждите на въоръжените сили и другите организации от сектора за сигурност, лечебни заведения и т.н., но също така и за частния и обществен транспорт);
- ❑ Транспорт, в това число:
 - Пътна мрежа;
 - Система за железопътен транспорт, вкл. железопътни линии, мостове, тунели, гари, подвижен състав, депа и системата за управление на железопътния транспорт;
 - Система за управление на корабоплаването в крайбрежните води, реките и в пристанищни райони;

⁵ Закон за управление при кризи, *Държавен вестник*, бр.19 (2005 г.), параграф 1, т. 8 на допълнителната разпоредба.

⁶ Тодор Тагарев, ред., *Методика за моделиране, анализ на критичната инфраструктура, идентифициране на взаимозависимости, оценка на уязвимости и риск и за планиране на способности за защита* (София: ЦИНСО-БАН, 2005 г.).

- Система за управление на въздушния транспорт, вкл. система за наблюдение на въздушното пространство, ръководство на въздушното движение и летищна инфраструктура;
- Енергийна система, в т.ч.:
 - Система за производство, пренос и разпределение на електроенергия от всички възможни източници (ядрена, водна, въглища, газ, мазут и др.);
 - Системите за доставка на съответните енергийни източници;
 - Система за пренос и разпределение на природен газ и други аналогични;
- Система за банкови и финансови услуги;
- Телекомуникации, вкл. кабелни, клетъчни, спътникови, Интернет и т.н.;
- Система за управление при кризи.

Осигуряването на нормалното функциониране на тези сектори е с все по-нарастващо значение за сигурността на обществото и на отделния гражданин.

Социално и етническо разслоение

Не само в България, но и в значително по-богати страни социалното разслоение и изолацията на големи обществени групи носи значителни рискове за сигурността. Горещото лято на 2005 г. в парижките предградия дава убедителни примери за потенциалните проблеми за сигурността.

Тези рискове нарастват, когато границите на разслоение практически съвпадат с разделянето по етнически признак. Реакцията в такъв случай често води до изблици на националистически настроения, които сравнително лесно могат да бъдат експлоатирани в личен и групов интерес⁷ и неизбежно водят до противопоставяне. В тези условия призивите за създаване на “доброволни формирования за защита на българите” са може би закономерни, но едва ли допринасят за повишаване на сигурността на обществото и гражданите на Република България.

⁷ И както демонстрираха парламентарните избори през юни 2005 г., бързо се появяват желаещи да експлоатират подобен род националистически настроения.

Гражданската сигурност в спектъра от проблеми на сигурността в началото на 21 век⁸

Съчетаването на тези четири групи рискове и заплахи с лошо управление на ограничени публични ресурси, често в условията на масови корупционни практики, е проблем, с който съществуващата система за сигурност не може да се справи. Това е само един от индикаторите, че в началото на 21 век все по-важно място в проблематиката на сигурността, фокусирана през последните векове върху сигурността на държавата, заемат проблемите на сигурността на социални и обществени групи и индивидуалната сигурност.

Постепенно се утвърждава разбирането, че традиционният възглед за сигурността като сигурност на държавата, нацията и отделния индивид не съответства напълно на рисковете и заплахите на 21 век и на очакванията на гражданското общество за гаранции срещу тези рискове. Респективно, традиционните стълбове на сигурността—Министерство на отбраната/армията и Министерство на вътрешните работи—*по принцип* не могат да се справят ефективно с тези рискове и заплахи. Утвърждава се мнението, че ефективното гарантиране на гражданската сигурност предполага създаване на “трети стълб” на националния сектор за сигурност, относително равнопоставен на двата основни традиционни стълба – въоръжените сили и правоохранителните органи.⁹

Преди обаче да разгледаме мястото на този трети стълб, ще разгледаме въпроса дали са необходими нови организационни решения за ефективно противодействие на терористичната заплаха.

Организационни решения в борбата с тероризма

Ефективното противодействие на тероризма изисква развитие на способностите за неутрализиране на “бойните единици” на терористичните организации, но също така и способности за въздействие срещу техните бази, финансови източници, притока на личен състав, и т.н., както и постепенно преодоляване на коренните причини за разпространение на тероризма.¹⁰

⁸ Повече информация за концепцията за гражданска сигурност предоставя първа глава на настоящото издание.

⁹ Велизар Шаламанов и Николай Павлов, “Гражданска сигурност – роля и място на офицерите от резерва,” семинар на Съюза на офицерите от резерва ‘Атлантик’, гр. Пловдив, 20 декември 2004 г.

¹⁰ Пример за балансиран подход дава Стратегията за сигурност на Европейския съюз. Вж. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy* (European Council, December 2003), <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

В повечето страни с либерална демокрация борбата с “вътрешните” източници на заплаха, в това число с тероризма, е в сферата на дейност на органите на полицията, тъй като тероризмът се определя като престъпно деяние (нарушение на закона). В същото време, силовото противодействие на съвременни терористични организации предполага организационни, доктринални и технически решения, които са типични за съвременните армии. В тези условия са възможни три принципно различни подхода към развитието на способностите на демократичната държава за борба с тероризма:

1. Създаване на военизирани формирания със съответните способности в състава на Министерството на вътрешните работи;
2. Възлагане на армията на задачи по борба с тероризма, включително на територията на страната;
3. Създаване на “трета сила”, чиято основна задача е борбата с терористични и други вътрешни заплахи за сигурността.¹¹

Всяка държава търси адекватно решение на базата на своя опит, съществуващи организационни структури и конституционни ограничения. Познаването на опита на други демократични страни е полезно при търсенето и дискутирането на възможни решения за Република България.

Използване на армейски сили

Полицията често не разполага с необходимите сили, за да се справи с терористични заплахи. Освен това се счита, че използването на въоръжени сили в борбата с тероризма е ефективен начин за упражняване на политическо насилие от страна на държавата, което обаче има своите подводни камъни. Пол Уилкинсон разглежда детайлно проблемите, свързани с използването на контратерористични военни оперативни групи, в това число:

Реагирането изключително със средства от военен характер означава пълно преустановяване на действието на гражданското законодателство и замяната му с военното право, дисциплинарни взискания, установяване на комендантски час, военна цензура и всестранно ограничаване на обичайни граждански свободи в името на изискванията на войната. ... Правителството счита, че сменя всички ограничения, налагани от законови отговорности и изискването за използване на минимална сила, предоставяйки на командирите възможност да

¹¹ Тази част е изготвена на основата на статия на Doron Zimmermann, “Between Minimum Force and Maximum Violence: Combating Political Violence Movements with Third-Force Options,” *Connections: The Quarterly Journal* 4:1 (2005), 43-60.

развърнат в широк мащаб смъртоносна и разрушителна огнева мощ в името на подавянето на тероризма.¹²

С художествени средства това нагледно е показано във филма “Под обсада”, създаден през 1998 г.¹³ Алегоричният смисъл на филма е, че тогава, когато е необходима хирургическа намеса, мечът едва ли се явява най-подходящия инструмент за извършване на операция. В края на краищата остава въпроса какво да се прави. Ако първият, демократичен и законен вариант (използването на полицията) по редица причини не е в състояние да противостои ефикасно, а втория, решителния вариант—*ultima ratio* (типичното използване на армията в максималната ѝ сила)—може да бъде унищожителен, необходимо е да се търси трети вариант, предполагащ наличието на “трета сила”.

Военизираните формирования в исторически контекст

Терминът *военизирани формирования* започва да се употребява преди около шестдесет години от английски журналисти за обозначаване на финансирани от нацистите групи за охрана, които осигурявали мероприятията на нацисткото движение и действали срещу тези на техните противници.¹⁴ Военизираните формирования съчетават в себе си както слабите, така и силните черти на полицията и на въоръжените сили.

Предшественици на днешните правителствени военизирани формирования се появяват още в античността. В Римската република оксилариите (*auxiliaries* – чуждестранни наемни или съюзнически войски), отбранявали границите, а главната им роля била да поддържат “регулярните” римски войски по време на техните кампании. Те са били използвани и за подавяне на местни въстанически движения без да се принася в жертва гражданското население.

Използването на нерегулярни войски като спомагателни или специализирани сили и интеграцията им в организацията на регулярната армия създава прецедент, последван няколко века по-късно и от други империи.¹⁵ Може да се твърди, че през осемнадесети век нерегулярните военизирани формирования вече са

¹² Paul Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response* (London: Frank Cass, 2002), 103.

¹³ Edward Zwick, режисьор, *The Siege* (Los Angeles: 20th Century Fox, 1998). За по-подробна информация вж. www.imdb.com/title/tt0133952/.

¹⁴ Andrew Scobell and Brad Hammitt, “Goons, Gunmen, and Gendarmerie: Toward a Reconceptualization of Paramilitary Formations,” *Journal of Political and Military Sociology* 26:2 (Winter 1998): 213–27.

¹⁵ За примери от историята на Британската империя вж. Doron Zimmermann, *The Jacobite Movement in Scotland and in Exile, 1746–1759* (Basingstoke: Macmillan/Palgrave, 2003).

били широко използвани и дори институционализирани в състава на регулярните армии.

През Втората световна война и двете противостоящи страни използват нерегулярни военизирани формирования, като с особено мрачна слава се покриват отрядите, действащи под ръководството на Химлер. Използването на такива формирования в интерес на САЩ и страни от Западна Европа продължава и по време на Студената война в Югоизточна Азия, Африка, Афганистан, Латинска Америка.

Повече информация за съвременното използване на военизирани формирования като трета сила в борбата с тероризма ни дава опита на четири европейски страни. Франция, Италия, Испания и по-късно Германия взимат решение за използване на военизирани контратерористични методи с отчитане на своя исторически опит, в частност в използване на въоръжените сили за решаване на вътрешни задачи.

Карабинери, Италия

Вероятно най-известния пример на военизирано формирование в европейска страна е италианският корпус карабинери. Известни още като *La Benemerita* (заслужилите), карабинерите имат богата история, която може да се проследи до силите на доброволна основа *Dragoni di Sardegna*, формирани за пръв път през 1726 г.¹⁶ От функционална гледна точка карабинерите са част от Министерството на отбраната на Италия, а от административна – корпусът се подчинява на Министерството на вътрешните работи.¹⁷ Този модел на двойно подчинение както на граждански, така и на военни правителствени организации се появява също във френския и испанския вариант.

Полицейските задължения на карабинерите се отличават от тези на полицията (*Polizia di Prevenzione*). Те са част от състава на италианските въоръжени сили също както сухопътни войски, военновъздушните сили и военноморските сили. Борбата с тероризма е под юрисдикцията и на регулярната полиция и на карабинерите, но именно карабинерите (до 1998 г.) са начело на антитерористичните разследвания. Днес те изпълняват повече координираща роля в хода на разследванията, но запазват изключително важна роля в реалните бойни операции. На оперативното ниво, през декември 1990 г. карабинерите създават специална група за развърщане в контратерористични операции – *Raggruppa-*

¹⁶ Вж. <http://en.wikipedia.org/wiki/Carabinieri>.

¹⁷ Вж. www.carabinieri.it/Multilingua/ENG_P24-24_Governing_Bodies.htm.

mento Operativo Speciale (ROS).¹⁸ Групата ROS е призната като висококвалифицирано военизирано формирование за специални операции. Трябва да се отбележи, че основното преимущество на ROS над еквивалента ѝ в регулярната полиция—*Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza*—е оперативната ѝ съвместимост с подразделенията на въоръжените сили, благодарение на което тя има потенциален достъп до спомагателни ресурси, като например авиационна поддръжка при провеждане на операции в бързо променящи се условия.

Гражданска гвардия, Испания

Гражданската гвардия е създадена в Испания през 1844 г. по модела на френската жандармерия. След смъртта на Франко през 1975 г. Испания търси решение на проблемите със сепаратистко и идеологически мотивираното политическо насилие. Но дори при съществуването на две военизирани организации за вътрешна сигурност—*Policia Nacional* (Национална полиция) и *Guardia Civil* (Гражданска гвардия)—до 1981 г. Баската провинция се патрулира от подразделения на редовната армия. След 1982 г. в процеса на демократизация Гражданската гвардия съхранява военния си характер във всички отношения. В задълженията ѝ влиза полицейска охрана на селски райони и поддържане на спокойствието в градове с численост не по-малко от 20 000 жители, патрулиране на автомагистрала и охрана на най-важните държавни обекти в столицата.¹⁹

Ролята на армията за гарантиране на вътрешната сигурност е ограничена в условията на демократизация след 1982 г. Органите от състава на Министерството на вътрешните работи за борба с насилствените политически движения също са демилитаризирани. Прието е решение Гражданската гвардия да се използва като основен инструмент в борбата против тероризма. Като основни причини да се вземе такова решение се посочват особения статут на Гражданската гвардия, която “от административна гледна точка се явява част от армията, но за решаването на особени задачи се съподчинява и на Министерството на вътрешните работи”, както и че “вътре в този орган вече съществува отлична дисциплина”.²⁰ За да реагира адекватно на терористичната заплаха, Гражданската гвардия създава специално подразделение – *Grupos Anti-*

¹⁸ Giuseppe de Lutiis, “Terrorism in Italy: Receding and Emerging Issues,” in *Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, ed. Marianne van Leeuwen (The Hague: Kluwer Law International, 2003), 102–103.

¹⁹ Fernando Jimenez, “Spain: The Terrorist Challenge and the Government’s Response,” in *Western Responses to Terrorism*, ed. Alex P. Schmid and Ronald D. Crelinsten (London: Frank Cass, 1993), 126.

²⁰ Jimenez, “Spain: The Terrorist Challenge and the Government’s Response,” p. 125; Reinares, “Democratization and State Responses,” p. 66.

terroristas Rural (GAR). По такъв начин испанците, също както и италианците, избират решение, което се явява формално гражданско и фактически военно в смисъл на обучение, организация, оборудване и светоглед.

Жандармерия, Франция

Исторически французите заемат важно място в Европа в използването на военизирани формирования. Жандармеристите—буквално “въоръжените хора” или по-точно “въоръжените сержанти от полицията”—са служили като изпълнителен орган в средновековната френска система за правосъдие.²¹ Те са били организирани в бригади, тоест сформирани официално като военни подразделения, още през 1720 г. През втората половина на 20 век подразделения на жандармерията служат в Индокитай и Алжир. Както и други съответни европейски военизирани организации, жандармерията с присъщия ѝ *esprit de corps* (военен дух), военна култура и институционален опит в борбата със заплахи за вътрешната сигурност (в това число в Индокитай и Алжир) е счетена като естествен избор на организация за предния фронт на борбата с тероризма.

Френските военизирани формирования изпълняват задачи в широк спектър: углавни разследвания, съдържане на тълпи, защита на най-важните инфраструктурни обекти, а също така и разследвания по отношение на военни сили както на територията на Франция, така и извън нейните предели. По подобие на италианските карабинери и испанската Гражданска гвардия, от административна гледна точка жандармерията е част от въоръжените сили, но фактически се управлява от Министерството на вътрешните работи. Но за разлика от други аналогични организации, в структурно отношение жандармерията е аналогична на въоръжени сили, тъй като има свои собствени военновъздушни, военноморски сили и други специализирани подразделения. Освен това, мрежата на жандармерията в рамките на страната и квалифицираният ѝ личен състав дават възможност да се осигури необходимото материално-техническо снабдяване, разузнавателна дейност и оперативна сигурност, както и да се провеждат операции по изолиране на райони.²²

През 1974 г. в отговор на терористичните атаки на олимпийските игри в Мюнхен жандармерията създава собствена група за специални операции – *Група за сигурност и интервенция на националната жандармерия (Groupe de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale)*. На подразделението “Група за интервенция на националната жандармерия” (*Groupe d'intervention de la gendarmerie*

²¹ Вж. <http://www.defense.gouv.fr/Gendarmerie/index.html>.

²² Nathalie Cettina, “The French Approach: Vigour and Vigilance,” in *Confronting Terrorism*, ed. van Leeuwen, 81.

nationale – GIGN), влизащо в състава на *Групата за сигурност*, са възложени задачите по неутрализиране на терористични атаки и ликвидирание на ситуации, възникващи във връзка със вземане на заложници. Подразделението GIGN се използва и извън територията на страната. При известния инцидент с автобус в Джибути (февруари 1976 г.) те упояват заложниците за да не пречат на стрелци да водят огън със специални оръжия от удобни позиции.²³ Този случай демонстрира убедително, че интересите на Франция както вътре, така и извън страната, изискват защита от добре обучени и въоръжени в достатъчна степен специализирани контратерористични сили.²⁴

Федерална гранична служба/полиция, Германия

Последният от четирите разглеждани примера е може би най-поучителен по отношение на развитието на военизирани формирования като трети вид сила в борбата с тероризма. След убийството на единадесет израелски спортисти по време на олимпийските игри в Мюнхен през 1972 г. и предвид очевидната неспособност на полицията да се противопостави на агресивните терористични действия, Федерална Република Германия осъзнава необходимостта от създаване на орган за борба с подобни проблеми в бъдеще. По ирония на съдбата, най-голямото препятствие пред оптималното оперативно контратерористично решение тогава е било конституционно обусловеното строго разделяне между въоръжените сили на ФРГ и полицията, възникнало в резултат на преосмислянето на разширеното обединяване на полицията и военните в хитлеровския райх.

Драматичните събития в олимпийското село и летището Фюрстенфелдбрук до Мюнхен са наложили активни действия за предотвратяване на терористични атаки в бъдеще. Тези обстоятелства са допринесли и за отслабване на сложилата се исторически следвоенна съдържаност по отношение на твърди политически намерения и действия на правителството, които биха могли да се интерпретират като милитаристични. Отчитайки неспособността на полицията и невъзможността да се използва военна сила по политически причини, Ханс-Дитрих Геншер—тогава министър на вътрешните работи—разпорежда на офицера за връзка с Федералната гранична служба (*Bundesgrenzschutz*) в министерството да подготви създаването на контратерористични сили, които да не влизат нито в състава на полицията, нито в състава на въоръжените сили. В резултат след 1972 г. мандата на Федералната гранична служба е разширен с предоставяне на права за намеса във федералните провинции (*Bundesländer*) и

²³ Вж. <http://www.specwarnet.com/europe/gign.htm>.

²⁴ Jeremy Shapiro and Bénédicte Suzan, "The French Experience of Counter-terrorism," *Survival* 45:1 (Spring 2003): 67–98.

за провеждане на специални операции, съчетавайки при това преимуществата на гражданското институционално решение и на военизираните формирования. Така например, въоръжението и техниката на Федералната гранична служба (за разлика от нейната законова роля и формална организация) са типични за военизирано формирование. Така през 1973 г. се създава GSG9 – Групата със специално назначение във Федералната гранична служба (Grenzschutzgruppe 9), известна например с освобождаването през октомври 1977 г. на самолет на “Луфтханза”, отвлечен от палестински симпатизанти.

За разлика от полицията, Федералната гранична служба е снабдена със значително по-тежко оръжие, в това число бронирани машини, лека артилерия, тежко стрелково оръжие и ръчни гранати. До 1994 г. личният състав на Федералната гранична служба се ползва със статут на военнослужещи. Без да представлява полицейска сила в традиционния смисъл, нито формално да е военно подразделение, Федералната гранична служба—*по определение* гражданска структура—се оказва политически приемливия инструмент за борба с тероризма както на немска територия, така и зад граница.²⁵

За да бъдат отразени по-ясно задачите в областта на вътрешната сигурност, на 27 май 2005 г. Федералната гранична служба е преименувана на Федерална полиция.²⁶ В допълнение към изпълнението на задачи по гарантиране на вътрешната сигурност се предвижда Федералната полиция да участва в създаването на паравоенни сили на Европейския съюз.²⁷

Нужни ли са организационни промени в България?

Анализирайки и отчитайки опита на други страни в използването на паравоенни формирования, при разработването и обсъждането на възможни български решения е необходимо да се гарантира рационално използване на ограничените обществени ресурси и съответствие с културата и нагласите на гражданите на Република България.

²⁵ В това число в операциите на ООН за поддържане на мира в Намибия, Камбоджа, Западна Сахара, Сомалия и на територията на бивша Югославия.

²⁶ Christopher Findlay, “German border guards become Federal Police,” *ISN Security Watch*, 15 June 2005.

²⁷ Официалната церемония по създаването на Европейска Жандармерия (European Gendarmerie Force – EGF) се състоя на 23 януари 2006 г. с участието на министрите на отбраната на Франция, Италия, Испания, Холандия и Португалия. Предвижда се тези сили да се използват в международни мисии за възстановяване на обществения ред, както и в подкрепа на операции за поддържане на мира. Вж. Ekrem Krasniqi, “EU launches gendarmerie force,” *ISN Security Watch*, 25 January 2006.

Счита се, че не е целесъобразно армията, с традиционната за всяка една армия култура и преобладаващите нагласи за бързо и решително постигане на зададените цели с масирано използване на сила, да се използва като основен инструмент в борбата с тероризма. Същото важи и за армейския резерв.²⁸ При това обаче, въоръжените сили трябва да имат ясно регламентирани функции и подготовка за осигуряване на специфични видове поддръжка в борбата с тероризма, например въздушно и аерокосмическо разузнаване, нанасяне на авиационни удари, бойно търсене и спасяване, радиационно и химическо разузнаване, деконтаминация и дезактивация и други.

Според автора, не е целесъобразно полицията да развива специализирани способности за борба с тероризма. Изключение от това правило може би е развитието на способности за агентурно и други видове разузнаване.²⁹

Целесъобразно е Национална служба “Жандармерия” да бъде определена като основната професионална, активна³⁰ организация на държавата за борба с тероризма както на територията на страната, така и зад граница. За тази цел не би трябвало съществено да се променя числеността на службата, но трябва да се съхрани и развива нейния характер на военизирана организация с гражданско предназначение. Това предполага да се развиват не само възможностите за взаимодействие с останалите структури на Министерството на вътрешните работи, но и взаимодействието и оперативната съвместимост с въоръжените сили, в това число чрез окомплектоване с личен състав с подготовка и опит във въоръжените сили.

“Третият стълб” в системата за сигурност

В съществуващата система за сигурност Въоръжените сили развиват и поддържат способности за водене и участие в операции от традиционен военен характер при проявления на предизвикателства, рискове и заплахи от целенасочени действия на организирани въоръжени формирования както на територията на страната, така и извън нея. Структурите на МВР са практически в постоянна готовност за поддържане на обществения ред и сигурност. Държавна агенция “Гражданска защита” поддържа ограничени способности за провеждане на операции за защита на населението при природни бедствия, промишлени аварии и катастрофи.

²⁸ Чийто създаване по един модерен начин все още предстои.

²⁹ Доколкото в България се извършва от полицията, а не от други структури на Министерството на вътрешните работи.

³⁰ В смисъл, че е окомплектована с професионалисти на “пълнен работен ден”.

При определени условия—например участие на страната във военен конфликт, големи природни бедствия или промишлени аварии, масови безредици—всяка една от тези организации потенциално се нуждае от допълнителен капацитет. Още по-важно е, че страната не разполага със способности да се справи ефективно с някои от посочените по-горе приоритетни рискове и заплахи за сигурността, например масирани кибернетични атаки или проявления на катастрофичен тероризъм.

Основен извод от изследването на Съюза на офицерите от резерва ‘Атлантик’, подкрепен и от други изследвания на авторите, е, че не е целесъобразно Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи да се натоварват с допълнителни функции. Вместо това страната следва да насочи усилията си към развитие на трети, относително равностоеен “стълб” в системата за сигурност. Преди да представим едно възможно организационно решение, ще разгледаме какви способности трябва да носи този “трети стълб”.

Необходими способности на “третия стълб” в системата за сигурност

“Третият стълб”—основният носител на способности за гарантиране на гражданската сигурност—е предназначен да решава следните основни задачи:

1. Защита на населението при природни бедствия, аварии и катастрофи;
2. Защита на критичната инфраструктура,
 - a. в това число защита на критичната информационна инфраструктура;
3. Поддръжка на противодействието на терористични заплахи;
4. Отстраняване на последствията при природни бедствия, аварии, катастрофи и терористични актове;
5. Поддръжка на усилията за справяне с масови безредици;
6. Поддръжка на военните усилия на страната.

Част от тези способности, например за защита на населението и отстраняване на последствията при природни бедствия, промишлени аварии и катастрофи, при необходимост могат да бъдат използвани и извън територията на страната в помощ на други страни.

От функционална гледна точка този трети стълб следва да осигурява:

1. Наблюдение и ранно предупреждение, в това число:
 - a. За радиационни заплахи и изменение на радиационната обстановка;
 - b. За химическо въздействие;

- c. За биологично, включително бактериологично въздействие;
 - d. За кибернетични заплахи и атаки;
2. Бърза локална реакция;
3. Активиране (при необходимост) на допълнителни човешки и материални ресурси;
4. Поддържане на капацитет, резерви и запаси за действие в кризисни ситуации;
5. Подготовка на населението и критичната инфраструктура.

Рационално организационно решение

Прегледът на изпълняваните функции показва, че съществуващите държавни агенции “Гражданска защита” и “Държавен резерв и военновременни запаси” са основни компоненти на третия стълб в системата за сигурност, но техния съществуващ потенциал определено не е достатъчен за решаване на изброените задачи.

Допълнителен потенциал може да бъде създаден и поддържан по различни начини, в това число:

- Създаване и финансиране от страна на държавата на паравоенна организация, например *гвардия*;
- Поощряване на развитието на доброволни формирования;
- Създаване на разширени условия за функциониране на частни компании за сигурност;
- Модерно регламентиране на използването на способности на частни фирми с необходимата специализация, например авиационни превозвачи;
- Регламентиране и поощряване на развитието на организации с идеална цел, например “спасителни отряди”;
- Регламентиране и финансиране на поддържането в необходима степен на готовност и използването на академични звена, например за целите на защитата на критичната информационната инфраструктура.

На практика вероятно ще бъдат използвани повечето или всички от посочените възможности.

Тезата на автора е, че едно добро решение е свързано със създаване на “гвардия” като *единствено* паравоенно формирование извън състава на Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Българската армия и нейния резерв. Много малка част от тази гвардия – основно планиращи и координиращи структури – ще се поддържа във висока степен на готовност.

Останалата част ще бъде окомплектована с личен състав, който преминава периодична подготовка и поддържа определена степен на готовност, но е на основна месторабота в други организации.³¹

Друг основен извод от направеното изследване е, че България към момента няма нужда от изграждане на други допълнителни активни (постояннодействащи) формирания. Вместо това усилията трябва да бъдат насочени към създаването и прилагането на ефективни механизми за координация както на изпълването, така и на развитието на способностите на националния сектор за сигурност в контекста на трансформацията на НАТО и интегрирането ни в Европейския съюз.

“Национална” или “гражданска” гвардия?

През последната година публично бяха оповестени редица становища, инициативи и намерения, свързани със създаването на “Национална гвардия”. Мнението на участниците в изследването и ръководството на Съюза на офицерите от резерва ‘Атлантик’ е, че по-подходящото наименование е “Гражданска гвардия”.

Въпросът не е само лингвистичен. Използването на наименованието “Гражданска гвардия” подчертава основни тенденции в общественото развитие и стремежа за осигуряване на повече сигурност “от гражданите за гражданите”. Този термин предполага реализация на редица инициативи отдолу, поощряване на процеси на самоорганизация и споделяне на отговорности между държавата и гражданското общество. Затова Гражданската гвардия следва да се изгражда като силно децентрализирана структура със значителни правомощия на местно ниво.

Освен това, тя би следвало да бъде единствената организация, която формира, подготвя и управлява доброволни формирания както по смисъла на чл. 35 от *Закона за управление по кризи*, така и по смисъла на *Закона за Министерството на вътрешните работи*.

Възможни роли на офицерите от резерва в Гражданската гвардия

Съвсем естествено е при създаването на Гражданската гвардия приоритетно да се привличат мъже и жени с опит от действия в критични ситуации, в това число от системата на Министерството на отбраната и Българската армия, Министер-

³¹ Повече информация за възможното уреждане на юридическия статут предоставя следващата глава с автор о.р. генерал-лейтенант Аню Ангелов.

ството на вътрешните работи и Държавна агенция “Гражданска защита”. Определено най-важният ресурс за реализация на концепцията за “Гражданска гвардия”, особено в преходния период, са офицерите от резерва със своя тясно професионален опит в определени военни специалности, приложими в сферата на гражданска защита (химици, инженери, пилоти, информатици и др.), както и със своите лидерски качества и общ организационен опит за работа в екстремални условия. Като първа стъпка именно по този проект се предлагат решения за използване на знанията и опита на резервисти с критични специалности (пилоти на хеликоптери), но тази идея е приложима и за други специфични специалности, по които трябва да се формира експертиза на местно ниво.

Другото направление е организационното изграждане, подбора и подготовката на доброволци. В много голяма степен в инфраструктурно отношение това може да става в освободени казармени райони и с освободена от армията техника.

Важно е да се отбележи обаче гражданския и местен характер на тази дейност, което означава, че тя става под ръководството на съответния кмет и общински съвет, със средства получени от общината на проектна основа или в бъдеще чрез специфично данъчно облагане и с привличане на доброволци – граждански лица. Това означава, че тези нови структури са напълно отделени от Министерството на отбраната и Министерството на вътрешните работи и имат местна база и собственост. В същото време тези формирования с ключова роля на офицери от резерва ще изпълняват задачи в интерес на МО и МВР, както и МО и МВР ще изпълняват задачи в интерес на местната служба за гражданска защита, при което опита на резервистите ще бъде неоеценим.

Самата Държавна агенция “Гражданска защита” към момента е почти на 100 % изградена от резервисти в процеса на нейното отделяне от МО и деволюиране, т.е. има натрупан определен опит в това отношение.

Също така, не малка част от офицерите от резерва вече са в частния бизнес, но с добри знания и умения за взаимодействие с администрацията. Респективно, те могат да са лидери в развитието на публично-частно партньорство в сферата на сигурността.

Демократичен контрол над гражданската гвардия и други организации от “третия стълб”

В последната част на тази глава, но не на последно място по важност, кратко ще бъде разгледан въпроса за гарантиране на демократичен контрол над потенциалните паравоенни формирования, включително формирования с участието на офицери от резерва.

Използването на сила е прерогатив на държавата и подлежи на контрол от страна на демократично избрани представители на гражданите. Въпросите за

демократичния контрол над въоръжените сили и структурите на Министерството на вътрешните работи са сравнително добре разработени. В България те са уредени законово и са подкрепени от институционални механизми.³² Но изискването важи в пълна степен и за използването на сила от държавно организирани паравоенни формирования, частни военни компании и частни компании за сигурност, както и за участието на други фирми, организации с идеална цел и доброволни формирования в операции за гарантиране на сигурността.

Демократичният контрол започва от разработването и приемането на политика за сигурност, в това число взимане на решения срещу какви рискове и заплахи обществото се нуждае от защита. От особена важност е факта, че политиката за сигурност има съществени финансови измерения и, следователно, е въпрос на рационално разходване на парите на данъкоплатците. Освен това обаче, мерките за сигурност могат да ограничат гражданските свободи и да имат важни последствия за демокрацията. Затова е важно Народното събрание да гарантира, че за всички предвиждани случаи тези мерки съответстват на приложимото международно право, в това число на четирите женеvски конвенции и двата допълнителни протокола към тях, Универсалната декларация за човешките права и Международната конвенция за граждански и политически права. Съгласно последната от цитираните конвенции, определени права не могат да бъдат ограничавани при никакви обстоятелства.³³

Затова случаите и правилата за използване на всички посочени организации трябва да бъдат регламентирани законодателно. Възможно е в определени случаи законодателят да предостави права на местни органи на властта да задействат такива организации и да взимат тактически решения за техните действия.

Независимо от конкретната уредба, Народното събрание следва да наблюдава действията на правителството и на местната власт. Ръководителят на изпълнителната власт, от своя страна, трябва да осигури необходимите условия за ефективен парламентарен надзор над паравоенните организации не само защото по закон всяка сила, финансирана от държавата, подлежи на парламентарен контрол, но и поради потенциалната опасност от тяхното широко и неконтролирано използване.

Същият подход следва да се прилага и по отношение на доброволни формирования и частни организации с функции в областта на сигурността. В резултат

³² Съществува потребност от усъвършенстване на тази уредба и механизмите за нейното прилагане, но този въпрос излиза извън рамките на представяното изследване.

³³ За подробна третиране на проблема, с фокус върху ролята на парламента вж. Ханс Борн, Филип Флури, Андерс Йонсон, ред., *Парламентарен контрол над сектора за сигурност: Принципи, механизми и практики* (София: Сдружение "Джордж Маршал", 2004 г.), раздел III.

на повишеното значение и разпространението на частни играчи в сферата на сигурността става все по-важно демократичните институции, и особено парламента, да гарантират поне минимален стандарт за контрол върху тези нови играчи в сектора за сигурност. В противен случай под заплахата се поставят основни демократични принципи.³⁴

* * *

В заключение още веднъж ще подчертаем, че измененията в средата за сигурност, демократизацията и развитието на гражданското общество в България поставят изисквания и създават предпоставки за нови организационни решения в сектора за сигурност. Съществена съставна част на едно ефективно решение е създаването на "Гражданска гвардия" като основен компонент на третия основен стълб в системата за сигурност. Офицерите от резерва могат да играят много съществена роля в изграждането на новата организация и да допринесат по този начин за развитието на сектора за сигурност като ефективна организация в демократична и просперираща България.

³⁴ За подробности вж. Ханс Борн и др., глава 12.

Глава III

**Основни положения на проект
на Закон за резерва на
Въоръжените сили на
Република България**

Аню Ангелов

Настоящото изследване цели формулирането на основните принципи, засягащи структурата, организацията, отчета, подготовката, извикването на активна служба и използването на резерва на българските въоръжени сили. Тези принципи представляват базата, върху която ще се изгради нормативната уредба на обществените отношения в тази област.

Изследването е представено в няколко раздела. В първия раздел се прави оценка на съществуващите законови норми от гледна точка на настъпилите коренни промени в самите обществени отношения и се обосновава необходимостта от нова нормативна уредба. В този раздел са посочени и някои изводи от традициите на страната в изграждането и развитието на мобилизационната система и в нейното управление.

Във втория раздел се анализира свързаната с резерва нормативна база на САЩ и Великобритания като държави с изключително богат опит, които отдавна са преминали към напълно професионален способ на комплектоване на въоръжените сили. Разгледани са и намеренията за промени в тази сфера на някои други страни, членки на НАТО, в които има подобни на България тенденции на развитие на обществените отношения и които сега преминават или планират да преминат към такъв способ на комплектоване.

В третия раздел въз основа на изводите от първите раздели се формулират основните положения на проект на Закон за резерва на Въоръжените сили на Република България.

Необходимост от нова нормативна уредба за резерва на Въоръжените сили

Резерв (запас) и мобилизационна система на България през годините

Още от самото създаване на третата българска държава се отделя изключително голямо внимание на теоретическото обосноваване и на практическото осъществяване на нова военна администрация, осъществяваща цялостната дейност по управлението на човешките ресурси на страната, с които се попълват въоръжените ѝ сили в мирно и във военно време. От ефективните действия на тази администрация при мобилизация са зависели до голяма степен успехите и неуспехите на младата българска войска. С "Привременното положение за Българската войска" от 1879 г.¹ се въвежда военната повинност за всички мъже на възраст от 21 до 40 години, която се разделя на действителна служба и на служба в запаса. След тази възраст военнослужещите преминават в Народното

¹ Систематически сборник на законите, указите, заповедите и циркулярите по военното ведомство, с. 153–157.

опълчение. В него се зачисляват и онези военнослужещи, които са били годни за военна служба, но не са избрани по жребий да служат в армията. Със Закона за устройството на въоръжените сили от 1891 г. срокът на военната повинност става от 20 до 45 години, а българската войска се подразделя на Действаща армия, Резервна армия и Народно опълчение, като т.нар. допълващи войски загубват самостоятелното си значение и стават част от Действащата и от Резервната армия. В Действащата армия служат десетте най-млади набори – на възраст от 20 до 30 години. Резервната армия има полкова организация и се попълва от кадровата рота към всяко военно окръжие с набори на възраст от 30 до 37 години и служилите в Действащата армия с т.нар. “облекчение” на възраст от 20 до 37 години. Народното опълчение се подразделя на два призива – първи призив, формиран от запасни на възраст от 37 до 41 години, и втори – от 42 до 45 години.² През 1897 г. законът е изменен и се премахва Резервната армия като самостоятелна категория. Тя се слива с Действащата армия. Само две години по-късно това е отчетено като грешка и от резервните кадри са формирани резервни полкове.³

През 1903 г. е приет нов закон за въоръжените сили, с който те се подразделят на Действаща армия с нейния запас и Народно опълчение. При мобилизация и преминаване към военно положение за Действащата армия се формират допълващи войски. Военната повинност вече обхваща мъжкото население на възраст от 20 до 46 години. От тях службата в Действащата армия е от 20 до 40 години и се подразделя на служба в постоянните кадри, представляващи не повече от 1 % от населението на княжеството със срок 2 или 3 години, и служба в запаса. Запазва се деленето на Народното опълчение на два призива, от които първият включва мъжете до 44 години. Създава се военна администрация, като страната е разделена на девет дивизионни области, а всяка дивизионна област – на четири полкови окръжия. Не е било задължително съвпадането им с тогавашното административно деление. Въвеждат се понятия като обща и частична мобилизация и едновременен и последователен метод на комплектоване, които запазват своето значение и до днес. Определен е и строг ред за попълване с офицери и сержанти в мирно и във военно време.⁴

Мобилизационната система получава по-нататъшното си развитие с приемането на първото Наставление за мобилизацията на армията през 1910 г.⁵ В него

² Войната между България и Турция 1912–1913 г. т. 1, с. 76–78.

³ Пак там, с. 81–83.

⁴ Закон за устройството на въоръжените сили на Българското Княжество, изд. Държавна печатница, 1904 г. с. 1.

⁵ Наставление за мобилизацията на армията, София, Печатница “Военен журнал”, 1910 г.

подробно се описват изискванията към плановете и другите документи за извършване на мобилизация. Определят се сроковете за нейното провеждане, както и способите за развърщане и формиране на военновременната структура на въоръжените сили. При това се конкретизират задачите на всички държавни и местни власти и се отчитат материалните, транспортните, образователните и демографските възможности на страната.

В периода между двете световни войни се анализира придобитият опит и се доразвиват въпросите на мобилизацията, като през 1938 г. е утвърден нов Правилник за мобилизацията и демобилизацията на армията.⁶ Съгласно неговата нормативна база в годините на Втората световна война България провежда успешно няколко частични мобилизации, някои от които в условия на бойни действия.

Със Закона за всеобщата военна служба в Народна Република България⁷ се утвърждава задължителният характер на военната служба за всички граждани мъже. Дава се право да се водят на военен отчет и да бъдат приемани на служба и жени, които могат да бъдат призовавани във въоръжените сили в мирно и във военно време. Военната служба се състои от действителна военна служба и служба в запаса. Намиращите се на действителна военна служба се наричат военнослужещи, а зачислените в запаса – запасни. Въвеждат се понятията срочнослужещи – отбиващи редовната военна служба, и свръхсрочно-служещи – на щатна служба. На редовна военна служба подлежат мъжете на възраст от 18 до 30 години. До 1981 г. се предвижда плащане на военен данък от неслужилите, но годни за редовна военна служба. Срокът на службата в запаса е до 55-годишна възраст, а за старшите и висшите офицери – съответно до 60 и 65 години. Запасните се подразделят в две категории. В първа категория се зачисляват отбилите военната си служба, а към втора категория спадат наборниците, които не са служили в БА, а в Строителни войски, признатите за годни за нестроева служба във военно време и жените, подлежащи на военен отчет. В зависимост от възрастта на запасния всяка категория се дели на три разряда.

В закона са определени задълженията на органите на местната власт, на военните управления и на наборните комисии по подготовката и извикването на набора, отчета, подготовката и извикването на запасните.

Основните принципи, способите и задълженията, свързани с подготовката и провеждането на мобилизацията са подробно и изчерпателно формулирани в Наставлението за мобилизационна работа в БА, което многократно е изменено,

⁶ Криворов, И., Военното изкуство на Българската армия 1885–1945 г., Военно издателство, 2003 г., с. 13.

⁷ Закон за всеобщата военна служба в НРБ, в. Известия, бр. 13 от 14.02.1958 г., многократно изменен и отменен с ДВ, бр. 112 от 1995 г.

допълвано и преиздавано. Поради секретния му характер, то не е обект на настоящото изследване.

Действаща нормативна база за резерва (запаса) на въоръжените сили и за мобилизационната система

С влизането в сила на Закона за отбраната и въоръжените сили през 1996 г.,⁸ както и с множеството последвали го закони за изменения и допълнения и други нормативни и поднормативни актове и регламентиращи документи в структурата на въоръжените сили, в характера на действителната служба и на службата в запаса настъпват съществени промени, които съответстват малко или повече на динамично изменящата се политическа, икономическа, социална и военностратегическа среда. Поради ограничения обем на изследването ще анализираме само промените, които имат концептуален характер и чиято оценка би могла да подпомогне формулирането на нови идеи като база на предлаганите по-долу основни положения.

Най-напред би следвало да се отбележи, че структурата на въоръжените сили в закона е определена само като съвкупност от видове въоръжени сили, образуващи българската армия, и други структури, които не са включени в нейния състав, но в тях има военнослужещи.⁹ Не е направен разрез на въоръжените сили по функционален признак и в зависимост от степента на тяхната комплектованост с личен състав в мирно и във военно време.

Министерският съвет осъществява общото ръководство на мобилизацията, било то пълна или частична, която се обявява по предложение на Министерския съвет от президента на републиката.¹⁰ В същото време министърът на отбраната не ръководи непосредствено подготовката и провеждането на мобилизацията. Цялостната организация и управлението на подготовката и извършването на мобилизацията са предоставени на началника на ГЩ, който отдава необходимите заповеди, утвърждавани съгласно последните изменения от министъра.¹¹ С други думи военната администрация не е подчинена пряко на министъра, а на началника на ГЩ. По този начин съставът на учрежденията на военната администрация (военни окръжия, сектори и секции) се включва в състава на Българската армия, което, естествено, става за сметка на бойните войскове единици. Поради факта, че основните задължения по военния отчет на наборниците и резервистите, по осъществяване на подготовката на набора и неговото извиква-

⁸ Закон за отбраната и въоръжените сили (ЗОВС), www.md.government.bg.

⁹ Пак там, чл. 7.

¹⁰ ЗОВС, чл. 28, т. 3 и чл. 32, т. 14.

¹¹ ЗОВС, чл. 76, ал. 1, т. 2; чл. 78, ал. 1, т. 12, 19.

не във въоръжените сили и по оповестяването, събирането и доставянето на мобилизационните ресурси са възложени на областните управители и на кметовете на общини,¹² излиза, че тези органи на държавната и местната власт по въпросите на мобилизацията се ръководят от заповеди на началника на ГЩ, а не от органите за ръководство на отбраната, както се изисква на друго място в същия закон.¹³ Наред с това подобен подход противоречи и на световната практика, както ще видим по-нататък.

По силата на този закон воинските задължения са определени като дейности по изпълнение на военна служба в мирно и във военно време, служба в мобилизационния резерв, служба в постоянния резерв и като задължения по военния отчет.¹⁴ Традиционните за България понятия “служба в запаса” и “запасни” са заменени със “служба в резерва” и “резервисти”. Мобилизационният резерв е предназначен за комплектуване на военновременния състав на Министерството на отбраната, на въоръжените сили и на Министерството на вътрешните работи. В него се зачисляват отслужилите наборна военна служба, “уволнените” от кадрова военна служба, уволнените офицери и сержанти по Закона за МВР, неотслужилите наборна военна служба мъже, годни за военна служба и жените, водещи се на военен отчет.¹⁵

За разлика от всички досега действали закони в този закон мобилизационният резерв не се разделя по функционално предназначение (за доокомплектоване до военновременните щатове на съществуващи формирования, за нови военновременни формирования, за попълване на загубите). Не се прави и категоризация на резервистите по степен на подготвеност и по възраст. Пределната възраст за служба в мобилизационния резерв остава същата, каквато е според Закон за всеобщата военна служба, който осигурява човешки ресурси за една масова армия, предназначена за глобален, вкл. ядрен конфликт.

С измененията в ЗОВС от 1997 г. част от мобилизационния резерв е определен като постоянен резерв, който е предназначен за комплектуване на мирновременния състав на Министерството на отбраната и на въоръжените сили.¹⁶ Службата в постоянния резерв включва задължения за активно изпълнение на договора и задължения за разположение за активно изпълнение на договора. Не е известна причината, поради която на този резерв е дадено определението “постоянен”, но то е крайно неподходящо. Като се има предвид, че в него се зачисляват резервисти, освободени от кадрова военна служба, изявили обаче

¹² Закон за отбраната и въоръжените сили, www.md.government.bg, чл. 51, ал. 1, т. 1.

¹³ ЗОВС, чл. 51, ал. 1, т. 5.

¹⁴ ЗОВС, чл. 82.

¹⁵ ЗОВС, чл. 139, 140.

¹⁶ ЗОВС, раздел V.

желание и сключили съответен договор, съставът на този резерв не може да не бъде “променлив”, защото всеки резервист може да напусне “постоянния” резерв по време на неактивно изпълнение на договора (когато е на разположение) без особени последици – в закона няма предвидена специфична имуществена или административно-наказателна отговорност.

Съществуващите текстове на Закона за отбраната и въоръжените сили не отчитат политическото решение за преминаване към изцяло професионален принцип на комплектуване на въоръжените сили до 2010 г., постоянното намаляване на броя на отбиващите наборна военна служба и свързаните с това негативни последици за изграждането и развитието на Резерва на Въоръжените сили и поддържането на ефективна мобилизационна система.

Във Военната доктрина на Република България се посочва, че невъзможността да се овладее военнополитическа криза може да доведе до въвлечане на страната във военен конфликт. Той може да бъде с ограничени политически цели и да обхване отделен район или един театър на военните действия, като са малко вероятни широкомащабни стратегически военни действия и провеждане на пълна мобилизация от агресора. Прави се изводът, че подобни заплахи, чието възникване е с ниска степен на вероятност, могат да се отразяват чрез съответстваща по мащаб частична мобилизация на въоръжените сили.¹⁷ Въпреки, че тя предвижда извънказармено обучение на младежта¹⁸ за натрупване на мобилизационен контингент, такива форми не съществуват.

Военната доктрина предвижда наличието на Резервни сили, състоящи се от сили за нарастване с ниска степен на комплектуване и сили за териториална отбрана, които нямат мирновременен състав.¹⁹ С измененията в доктрината от 2002 г. погрешно се въвежда понятието Резерв на Българската армия вместо Резерв на Въоръжените сили. Посочва се, че той се разделя на мобилизационен и постоянен, като не се казва, че постоянният резерв всъщност е част от мобилизационния резерв.²⁰

Въведеното с Военната доктрина ограничение на максималната численост на въоръжените сили по мобилизационните планове до 100 000 души²¹ при липсата на специален структурен елемент на Резерва, какъвто е например Народното опълчение, представлява ненужно и необосновано лимитиране на мобилизационните възможности на страната, които при нормално мобилизационно напрежение от 10–12 % далеч надвишават тази цифра. Подобно ограничение дава

¹⁷ Военна доктрина на Република България, www.md.government.bg, т. 17.

¹⁸ Пак там, т. 41.

¹⁹ Пак там, т. 88, 89.

²⁰ Пак там, т. 89 б.

²¹ Пак там, т. 93.

право на съответните органи в Министерството на отбраната да пренебрегват вероятността от глобален конфликт, колкото и малка да е тя, и да не планират в изключителни случаи увеличаване на количеството на съществуващите сили за нарастване и за териториална отбрана чрез създаване на нови военновременни формирания, което може да се окаже фатално за успешното отразяване на една продължителна и широкомащабна военна агресия.

Във Военната стратегия на Република България, както е публикувана на електронната страница на Министерството на отбраната, проблемите на Резерва и на мобилизационната система не получават развитие. В едно изречение се споменава, че при опасност от широко мащабен военен конфликт е възможно да се формират стратегически резерви по решение на Върховното главно командване (ВГК), които да бъдат извън военновременния състав на Българската армия.²² Но това не е нищо друго освен изпразнено от съдържание пожелание по простата причина, че щом няма предварително заделени и подготвени човешки ресурси и ВГК се формира при “военно положение”, то едва ли би било реализуемо. Тези постановки намират място и в Бялата книга за отбраната и въоръжените сили, където е въведено ново понятие – стратегически мобилизационен резерв.²³

В обявената със заповед на министъра на отбраната от 2002 г. “Доктрина за изграждането и развитието на резерва от личен състав на Въоръжените сили на Република България” е направен опит да се запълнят някои пропуски по отношение на резерва и на мобилизационната система. За пръв път е дадена коректна дефиниция на резерва като определена със закон категория български граждани, с помощта на която да се увеличават възможностите на отбраната и да се осигурява необходимия отбранителен потенциал с личен състав. Същото се отнася и за резервистите, които са дефинирани като навършили определена възраст годни за военна служба български граждани, водещи се на военен отчет и задължени със закон да служат в резерва.²⁴ Но не може да не отбележим в това определение липсата на възможност гражданите да бъдат и доброволно членове на резерва, а не само по задължение. В Доктрината е дадена категоризация на резервистите в зависимост от военната им подготовка като военно-обучени и необучени, както и в зависимост от военното им звание – офицери, сержанти, войници и такива “без военно звание”. Посочва се, че резервистите се разделят на разреди според навършената възраст, според военноотчетната спе-

²² Военна стратегия на Република България, www.md.government.bg, т. 4.3, абзац 11.

²³ Бяла книга за отбраната, издание на МО, София, 2002 г., с. 49.

²⁴ Доктрина за изграждането и развитието на резерва от личен състав на Въоръжените сили на Република България, издание на ГЩ на БА, 2002 г., с. 7.

циалност и според предназначението им, без да са конкретизирани.²⁵ Съществува отправка към Правилник за службата в резерва,²⁶ но такъв поднормативен акт не съществува.

В Доктрината е направен сполучлив опит за определяне на структура на мобилизационния резерв в зависимост от степента на готовност и предназначението: мобилизационен резерв с висока готовност; мобилизационен резерв с ниска готовност; допълващ резерв и свободен резерв. Но не са дефинирани условия, механизми и процедури за преминаване от един структурен елемент в друг, от една категория и разред в друга. Описанието на мобилизационната система страда от липса на пълнота и яснота на функциите, отговорностите и взаимните връзки между отделните елементи на системата.

Дългосрочна визия за развитие на войските и силите – 2015: за резерва и за мобилизационната система

Нека да се спрем по-подробно на резултатите от Стратегическия преглед на отбраната и по-специално на Дългосрочната визия за развитие на войските и сили – 2015 г. в интересувашата ни област. За съжаление, анализът ще се основава на версията, публикувана на електронната страница на Министерството на отбраната, която не съдържа окончателния вариант, приет от Народното събрание. Право на подобен извод ни дава изречението за продължаване на наборането на наборни войници, независимо от тенденцията за пълна професионализация,²⁷ както и фактът, че в стратегическото ниво на управление не фигурира ГЩ на БА.²⁸ И двете постановки бяха предмет на остра полемика в печата и при обсъждането в Народното събрание и бяха изменени в окончателния вид на визията.

Поради обстоятелството, че не разполагаме с поддържащите Стратегическия преглед на отбраната есета, анализът на намеренията неминуемо ще е повърхностен.

Най-силно впечатление прави отпадането на резервните сили от функционалната структура и замяната им с т.нар. “поддържащи елементи и сили с ниска степен на готовност”.²⁹ Няма и най-малък опит за обосноваване на подобна замяна. Като прибавим и включването в активните сили само на силите за

²⁵ Доктрина за изграждането и развитието на резерва от личен състав на Въоръжените сили на Република България, издание на ГЩ на БА, 2002 г. с. 9.

²⁶ Пак там, с. 10 и 12.

²⁷ Дългосрочна визия за развитие на войските и силите – 2015, www.md.government.bg, т. 8, Б, абзац 1.

²⁸ Пак там, т. 15.

²⁹ Пак там, т. 13, абзац 4.

развърщане и силите за незабавно действие, оставаме с впечатлението, че нещо много важно е пропуснато.

Това проличава и в други текстове на визията. Предвижда се механизирани батальони да имат в състава си комбинация от “активни” и “резервни” роты, като първите са окомплектовани не по-малко от 90 %, а вторите – с повече от 50 % личен състав.³⁰ Известно е, че основно самостоятелно тактическо подразделение на сухопътните войски е батальонът. Ротата не може да се използва самостоятелно. При този “революционен” подход Българската армия отново няма да има напълно боеготов и боеспособен батальон, тъй като всеки механизиран батальон от бригадата, образуваща силите за развърщане, ще има поне една резервна рота, а в другите бригади две от ротите ще са “резервни”.³¹

От организационна гледна точка се предвижда Сухопътните войски да бъдат сведени в две механизирани бригади, една лекопехотна бригада и бригадата специални сили, части за бойна и логистична поддръжка, подразделения за бойна поддръжка и бойно осигуряване.³² Такива разчети, по неофициални данни са направени и в проекта на плана за изграждане на Българската армия до 2015 г. Във визията не се уточнява какво ще представляват “поддържащите елементи”, но по всичко личи, че въобще не се предвижда развърщане на военновременни формирования на Сухопътните войски, още по-малко на другите видове ВС.

Може да обобщим, че дългосрочната визия “не визираща” по никакъв начин нито резерв на въоръжените сили, нито развърнатата и ефективна мобилизационна система.

Необходимост от Закон за резерва на Въоръжените сили

Нека се опитаме да направим някои изводи от анализа на ситуацията във връзка с резерва на въоръжените сили.

В действащия Закон за отбраната и въоръжените сили не съществува определение на понятието “резерв”, въпреки, че се използва в отделни текстове на закона. Въоръжените сили до голяма степен се отъждествяват с българската армия и не се разглеждат като единство на Активни сили и Резервни сили. В закона не се посочва възможната пълна структура на резерва, какъвто опит е направен в доктрината за резерва. Дадените законови характеристики само на службата в резерва, било то постоянен или мобилизационен, като елементи на

³⁰ Дългосрочна визия за развитие на войските и силите – 2015, www.md.government.bg, т. 17 абзац 1.

³¹ Пак там, т. 17.

³² Пак там, т. 18, А, абзац 1.

изпълнение на воински задължения, далеч не са достатъчни. Остават неуточнени такива важни въпроси като различните способности за извикване на резерва и свързаните с тях правомощия на органите за ръководство на отбраната, възмездяването на работодателите (особено на частните) при извикване на резервисти на активна служба във въоръжените сили и много други. Всеобщата задължителност и другите характерни черти на службата в мобилизационния резерв се нуждаят от коренно различна уредба в условията на напълно професионален принцип на комплектоване на ВС.

Тези и други, вече споменати в анализа, пропуски в законовата уредба, биха могли да бъдат попълнени и с допълнения към настоящия закон. Но Министерството на отбраната възприе нова нормативна политика на разделяне на материалите в отделни закони, което безусловно е стъпка в правилна посока. Същевременно в представените проекти на пет закона откриваме норми, отнасящи се до резерва, единствено в проекта на закона за военната служба. От една страна, това не е коректно, тъй като военната служба не включва службата в резерва. Последната е и си остава елемент на изпълнение на воински задължения извън военната служба. От друга страна, не се прави разлика между активна и неактивна служба в резерва. Не се предвижда с тези проекти възможност за изпращане на резервисти за участие в операции извън територията на страната. Отново не се определя структурата на въоръжените сили и т.н. Всичко това до голяма степен предопределя необходимостта от отделен закон специално за резерва.

Анализ на опита на други страни

Резерв и мобилизационна система на САЩ

Резервът на Въоръжените сили на САЩ представлява сложна система от структурни елементи, категории, подкатегории и разреди. Разкриването на системата в цялата ѝ пълнота е изключително обемна задача. В този раздел ще се спрем само на някои основни законови положения. Те са формулирани в т.нар. Кодекс на САЩ, Раздел 10 "Въоръжени сили", Подраздел Е "Резервни компоненти на ВС".

Резервът на ВС на САЩ се състои от структурни елементи, наречени "резервни компоненти" на ВС, а именно: Сухопътни войски на Националната гвардия на САЩ, Резерв на Сухопътните войски на САЩ, Резерв на ВМС, Резерв на морската пехота, ВВС на Националната гвардия на САЩ, Резерв на ВВС на САЩ, Резерв на бреговата охрана на САЩ.³³

³³ US Code, Title 10, Subtitle E, Part I, Chapter 1003, Section 10101.

Личният състав на всички компоненти, в зависимост от степента на тяхната подготовка, е приписан към един от следните категории Резерв: Подготвен резерв, Спомагателен резерв и Запасен резерв.³⁴ За всеки елемент се съставя отделен списък за резервисти с активен и неактивен статус. Членовете на Запасния резерв имат статус на запасни.

Резервисти могат да бъдат извиквани за активна служба в Резерва за участие в операции и за обучение. За времето на активна служба те получават възнаграждение. Онези резервисти, които поради предишна военна служба имат право на пенсия, на обезщетение при пенсиониране или на допълнително възнаграждение заради по-дълго задържане на служба или имат право на обезщетение за инвалидност, могат да изберат кое възнаграждение да получават по време на активната служба.³⁵

Подготвеният резерв включва резервни войскови единици и отделни резервисти, които подлежат на извикване на активна служба без да се изисква тяхното съгласие в случай на война или извънредно положение по решение на министъра на отбраната или на съответния министър на вида въоръжени сили за цялата продължителност на войната или на извънредното положение и в срок до 6 месеца след обявяването на техния край.

В мирно време войскови единици и резервисти от Подготвения резерв с решение на съответния министър могат да бъдат извикани без да се изисква тяхното съгласие на обучение в състава на войсковата единица или отделно за срок до 15 денонощия в една календарна година. Ако това са войскове единици или резервисти от Националната гвардия, извикването им става със съгласие на съответния губернатор на щата. По всяко друго време съответният министър има право да извика на активна служба резервист от Подготвения резерв с негово съгласие.³⁶

Всеки резервист от Подготвения резерв е длъжен да участва в не по-малко от 48 занятия (едно занятие има продължителност поне 4 часа) всяка година и да бъде на активна служба за обучение не по-малко от 14 дни на година, или да бъде на активна служба за обучение не повече от 30 дни на година. Ако той не покрие установените нормативи на обучение за дадената година, може да бъде извикан на допълнителна активна служба за обучение за не повече от 45 дни.

Подготвеният резерв включва три подкатегории: Подбран (селектиран) резерв (Selected Reserve), Индивидуален подготвен резерв и неактивната част на Националната гвардия.

³⁴ US Code, Title 10, Subtitle E, Part I, Chapter 1005, Section 10141.

³⁵ Пак там, 12316.

³⁶ Пак там, 12301.

Подбраният резерв включва онези войкови единици и отделни резервисти на Подготвения резерв, определени от видовете ВС и родовете войски и утвърдени от Председателя на Обединения комитет на НЩ като толкова необходими за изпълнението на първите мисии на ВС във военно време, че имат приоритет пред всички други елементи на Резерва. Всички резервисти от Подбрания резерв имат активен статус.

Президентът, без да обявява извънредно положение в национален мащаб, може да заповяда извикването на до 200 000 души от Подбрания Резерв, които са длъжни да се явят на действителна служба за участие в каквато и да е операция с продължителност не повече от 270 дни. Извънредни ситуации могат да изискват бърза мобилизация и развърщане на сили. Затова Подбраният Резерв трябва да бъде готов за мобилизация в рамките на 24 часа. Всички резервисти от Подбрания резерв трябва да имат подписани договори със съответния министър, за да бъдат включени в него.

Подбраният резерв се състои от резервни войкови единици, от индивидуален контингент за попълване на редовните сили при мобилизация и от отделни резервисти, извикани на активна служба за организация и осигуряване на подготовката на елементите на Резерва. Резервните войкови единици на Подбрания резерв могат да бъдат войкови единици за участие в операции или за попълване на активните (редовните) компоненти на ВС. Войсковите единици за операции се сглобяват и действат в операции като такива. Личният състав на войсковите единици за попълване се подготвя заедно, но при извикване или мобилизация губи принадлежността си към тази войкова единица, тъй като попълва длъжности в активните компоненти.

Индивидуалният подготвен резерв и неактивната част на Националната гвардия включват всички резервисти от Подготвения резерв, които не са вписани в Подбрания резерв. Има граждани, които доброволно служат в Индивидуалния подготвен резерв и участват в специални неплатени програми, осигуряващи им определена професионална кариера, възможности за набиране на допълнителни точки за пенсиониране и други привилегии. Тези граждани са длъжни да поемат задължения по военна служба или други задължения на договорна основа. Вписаните в този резерв могат да участват доброволно в тренировъчни сборове за набиране на точки за пенсиониране или за повишение в звание със или без заплащане.

В Спомагателния резерв се включват лица, които поддържат участието си в Резерва, но не са в Подготвения резерв, които са назначени на ключови граждански длъжности в държавата, или които временно страдат от заболяване или са с временна инвалидност. От тези граждани не се изисква да преминават обучение или да се числят към определена част. Всъщност Спомагателният резерв

е контингент от подготвени във военно отношение резервисти, които могат да бъдат мобилизирани за попълване с личен състав, притежаващ специфични умения. Резервистите от Спомагателния резерв, които имат неактивен статус, нямат право на заплащане и на повишаване в звание.

В случай на мобилизация и на извънредно положение в национален мащаб, обявени от Конгреса или въведени по силата на закон, Спомагателният резерв може да бъде задължително мобилизиран за периода на войната или на извънредното положение и 6 месеца след обявяването на техния край. Този резерв не може да бъде извикван на активна служба без доброволно съгласие, освен в случаите, когато съответният министър със съгласието на МО определи, че има недостиг от квалифицирани резервисти от Подготвения резерв или от неактивната част на НГ, които да са на разположение.

Запасният резерв включва: всички офицери, сержанти и войници от Резерва, които имат право на обезщетение при пенсиониране на базата на кадровата (активната) им служба в редовните (резервните) компоненти на ВС; всички офицери, сержанти и войници от Резерва, които иначе имат право на обезщетение при пенсиониране, но не са достигнали възраст 60 години, не са уволнени по решение на изборни органи и не са доброволни членове на Подготвения и на Спомагателния резерв.

Всички резервисти от Запасния резерв, които имат не по-малко от 20 години активна служба в редовните ВС или в Резерва, независимо от това в кой списък на запасните попадат, могат да бъдат извикани на активна служба по решение на министрите на видовете ВС.

По всяко време в интерес на националната отбрана министър на вид ВС може да извика на активна служба без тяхно съгласие запасни с 20 години активна служба в редовните ВС или в Резерва. В случай на война или на извънредно положение в национален мащаб, обявени от Конгреса, министърът на съответния вид ВС със съгласието на МО може да извика обратно на активна служба всеки запасен, независимо в кой компонент на резерва е включен, ако е констатиран недостиг на квалифицирани резервисти с активен статус или на такива от неактивната част на Националната гвардия. Всеки, освободен от активна служба по програмата за преквалификация или по друга програма също може да бъде извикан отново на активна служба.³⁷

Запасните представляват ресурс от подготвени резервисти, които могат да бъдат използвани за попълване на личния състав на войсковите единици и учебните центрове за поддръжка и за обучение. Те могат да освобождават от другите

³⁷ US Code, Title 10, Subtitle E, Part I, Section 12307.

задължения резервистите от активния компонент на Подготвения резерв или да участват в операции и мисии, когато е необходимо.

Запасните, за всякаква друга цел, освен за целите на мобилизацията, се под-разделят на:

1. Запасни с над 20 години служба, за която се полага частично обезщетение при пенсиониране, които имат навършени 60 години и са получили частично обезщетение.
2. Запасни с над 20 години служба, за която се полага частично обезщетение при пенсиониране, но които нямат навършени 60 години и не са кандидатствали за такова обезщетение.
3. Запасни, които са освободени от активна служба поради инвалидност.
4. Запасни, които имат 20 и повече години активна служба.
5. Други запасни, които са били освободени по причини, различни от посочените по-горе.

За целите на мобилизацията всички запасни се категоризират в зависимост от възрастта, периода от време след преминаване в запаса и евентуалното наличие на степен на инвалидност.

Първа категория са запасните през първите пет години след преминаването им в запаса, които са на възраст под 60 години и нямат инвалидност.

Втора категория са запасните, които са преминали в запаса преди повече от пет години, нямат 60 години и нямат инвалидност.

Трета категория включва всички останали запасни, включително и тези с инвалидност.

Всички запасни от първа и втора категория трябва да се смятат за подлежащи на мобилизационно назначение и като мобилизационен ресурс се отчитат в общата мобилизационна база на МО. Запасните от трета категория с определена квалификация, предимно медицинска, се смятат за мобилизационен резерв в зависимост от конкретната ситуация.

В Раздел 10 на Кодекса са посочени конкретните цифри за числеността на всички компоненти на резерва по категории и подкатегории и по звания.³⁸ Изписани са подробни процедури за преминаване от една категория или подкатегория резерв в друга.

Управлението на компонентите на резерва и тяхното извикване се осъществява от министъра на отбраната и министрите на видовете ВС чрез специални управленски звена. Към министъра на отбраната има помощник-министър по въпросите на резерва. Към всеки компонент на резерва, с изключение на Нацио-

³⁸ US Code, Title 10, Subtitle E, Part II.

налната гвардия, функционира съответно отделно Командване на резервните сили. Командващите на тези командвания са назначени от съответния министър и са подчинени пряко на началника на щаба на вида ВС. Националната гвардия се ръководи от специално бюро в национален мащаб и от генерал-адютанти със съответни офиси във всеки щат.

Освен това са създадени условия за широко обсъждане на различни проблеми на отделните компоненти на резерва чрез формирането на бордове и комити по политиката, свързана с резервните сили. Към министъра на отбраната функционира Борд по политиката за резервните сили, който се ръководи от граждански председател, назначен от министъра, и включва помощник-министрите по въпросите на личния състав и на резерва; по един офицер от редовните компоненти на видовете ВС, определени от съответния министър, четирима офицери от резерва, двама от тях са от СВ на Националната гвардия, а другите двама – от резерва на СВ; четирима офицери (по двама съответно от резерва на ВМС и от резерва на морската пехота); четирима офицери (по двама от резерва на ВВС и от ВВС на Националната гвардия). Този борд представлява консултативен съвет на министъра по въпросите на резерва и неговите решения или препоръки се вземат с гласуване, като всички членове имат право на един глас.³⁹ Към министрите на видовете ВС функционират Комисии по въпросите на резерва и мобилизацията с подобна структура и правомощия.

Резерв на ВС и мобилизационна система на Великобритания

Всички обществени отношения, свързани с Резерва на ВС на Великобритания и неговата мобилизация, са уредени със специален Закон за резервните сили (Reserve Forces Act) от 1996 г.⁴⁰ и със съответни поднормативни актове.

Съществуват две основни категории резерв: Задължителен резерв и Доброволен резерв. Задължителният резерв се състои от следните компоненти: Резерв на флота (Royal Fleet Reserve), Резерв на сухопътните войски (Royal Army Reserve) и Резерв на ВВС (Air Force Reserve). В Задължителния резерв се включват всички, освободени от кадрова служба в редовните ВС. Всички кадрови военносслужещи още при постъпването си поемат задължение да служат в този резерв за определен период от време след освобождаването им. Доброволният резерв се състои от Военноморски резерв (Royal Naval Reserve), Резерв на морската пехота (Royal Marine Reserve), Териториална армия (Territorial Army) и Допълнителен резерв на ВВС (Royal Auxiliary Air Force). Основната част от резервистите от Доброволния резерв постъпват в него по желание, със или без съгласие

³⁹ US Code, Title 10, Subtitle E, Part I, Chapter 1009, Sec 10301.

⁴⁰ Reserve Forces Act 1996, www.hmsa.gov.uk/acts.

на работодателя. Парламентът определя числеността на всеки компонент на Резерва – поотделно за офицерите и за останалите резервисти. Всеки компонент се обслужва от известен постоянен състав от резервисти и кадрови военнотружещи.⁴¹

В закона са определени изчерпателно условията и процедурите за преминаване на резервиста от един компонент към друг, за освобождаването им от резерва и от компонента, към който се числят.

Службата в резерва се подразделя на следните видове:

- активна служба в постоянния състав на резерва;
- активна служба в резерва на пълно работно време за конкретен период от време на определена длъжност по доброволен, писмено поето ангажимент;
- служба на частично работно време за определен период или периоди от време, за строго определени допълнителни задължения (извън обсега на задълженията като член на резерва) по доброволен, писмено поет ангажимент; минималният срок на подобен ангажимент е 13 седмици;
- служба за изпълнение на допълнителни задължения (извън обсега на задълженията като член на резерва) за срок не по-дълъг от 9 месеца по специален договор, подписан със съгласието на работодателя. Нарича се още “спонсориран резерв”. При този вид служба резервистът изпълнява цивилната си работа, при която произвежда стоки или доставя услуги в интерес на ВС в рамките на договор, подписан от неговия работодател или от него самия, ако е едноличен производител/търговец, и министерството на отбраната.

Част от резервистите по свое желание и със съгласието на работодателя могат да получат статут на резервисти с висока готовност. Желанието и съгласието се потвърждават писмено всяка година. Резервистите с висока готовност могат да бъдат извикани в срок от не повече от седем дни от датата на връчване на повиквателната. Те могат да бъдат извикани на активна служба за срок не по-дълъг от 9 месеца.

С резервисти от компонентите на Доброволния резерв се формират доброволно т.нар. Сили за извънредни ситуации, които са предназначени за подпомагане на действията на службите за гражданска защита и за обществен ред в случай на голяма терористична атака или катастрофални бедствия. Те могат да бъдат извикани в рамките на 24 часа за срок, обикновено не по-дълъг от две седмици.

⁴¹ Пак там, чл. 2, 3, 6.

Независимо от категорията и компонента на резерва, в които участват, всички резервисти подлежат на задължителна мобилизация (пълна или частична) в случай на военен конфликт и за участие в друг тип военни операции. Резервистите могат да бъдат привлечени с тяхно съгласие и със съгласието на работодателя им за участие в операции, различни от война.

Резервистите трябва да бъдат освободени от активна служба с изтичане на срока на поетото задължение, но не по-късно от три години от датата на извикването в случай на военен конфликт и не по-късно от една година – в други случаи, когато са извикани за участие в мироопазващи и хуманитарни операции.

За времето, когато са мобилизирани, резервистите получават възнаграждения, съответстващи на тези на кадрови военнослужещи, както и различни компенсации, в случай че те са получавали по-голямо възнаграждение, както и други доходи, които могат да бъдат загубени за времето на извикване на активна служба в резерва. Обезщетения получават и работодателите, които покриват началните разходи по замяната на резервиста с друг работник, последващи административни разходи, както и разходите, които ще бъдат направени за квалификацията на резервиста след демобилизацията му.

Сроковете за обучение на резервистите са различни в зависимост от категорията и компонента на резерва. В общия случай те са задължени да присъстват на занятия една вечер всяка седмица и не повече от 30 дни на година, в които се включват занятия в съботни и неделни дни и 15 дневен тренировъчен лагер.

Резерв и мобилизационна система на други държави членки на НАТО

Резервът на ВС на *Канада* се подразделя на две категории: Основен резерв и Допълнителен резерв. Има още и Специален резерв на канадските рейнджъри, който осъществява наблюдение, патрулиране и контрол върху отдалечени и арктически територии. И двете категории се формират от граждани, доброволно изявили желание да служат в резерва. Основният резерв има четири компонента – Резерв на СВ, Резерв на ВМС, Резерв на ВВС и Резерв за комуникации. Допълнителният резерв представлява списък на бивши кадрови военнослужещи и на резервисти, служили в Основния резерв, които са изявили желание да бъдат извикани отново на активна служба при извънредни ситуации в национален мащаб.⁴²

В *Германия* през септември 2003 г. се приема нова концепция за резерва на Бундесвера.⁴³ Резервът е разделен на три категории. Резервът за доокомплекто-

⁴² www.forces.gc.ca.

⁴³ *Die Konzeption für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr*, 2003, www.bundeswehr.de.

ване включва всички резервисти, които имат мобилизационно назначение за определени за тях длъжности с цел комплектоване на мирновременните формирования, необходимо им за привеждане в готовност за участие в операции. При попълването на този резерв все по-голяма относителна тежест ще имат доброволците. Индивидуалният резерв включва само доброволци, които имат мобилизационно направление, но нямат назначение на конкретни длъжности за резервисти. В този резерв се вписват предимно резервисти с офицерско и сержантско звание, както и редови състав със специфични специалности. Общият резерв включва всички резервисти без мобилизационно направление или назначение, които се извикват на военновременна служба при обща мобилизация.

Офицерите и сержантите резервисти в мирно време подлежат на отчет в резерва до края на календарната година, в която навършват 60 години. За редовия състав възрастовата граница е 45 години. При военно положение или извънредно положение в национален мащаб и редовият състав подлежи на отчет и извикване до 60-годишна възраст. За бившите кадрови военнослужещи мъже пределната възраст е 65 години, а за жените – 45 години.

Управлението на резерва е отговорност на Министерството на отбраната и на военната администрация. Формированията на Бундесвера са източник на информация за техните мобилизационни нужди. Те приемат мобилизационните ресурси при извикване или мобилизация и организират обучението им.

В *Чешката република*⁴⁴ се предвижда при преминаването изцяло към професионална армия да отпадне наборната военна служба, но да се запази военната повинност. Под военна повинност се разбира гражданите да се регистрират като военнотзадължени лица, подлежащи на задължителна мобилизация в случай на война или на извънредно положение. Регистрацията и отчетът се осъществяват и водят от военноекспертните окръзи и от общините.

Резервът на Чешката армия се определя като Мобилизационен резерв. Членовете на този резерв поемат доброволно задължението да действат в състава му със статут и при условия, определени с договор. Мобилизационният резерв се дели на две категории – Задължителен резерв и Доброволен резерв. В Задължителния резерв се включват освободените от кадрова военна служба военнослужещи, които поемат още с договора за кадрова военна служба задължението да служат без каквото и да е заплащане в Задължителния резерв определен период от време след освобождаването си. Доброволният резерв се състои от доброволци, които поемат с договор задължението да се обучават да действат в състава на военновременните формирования срещу определена месечна заплата.

⁴⁴ Mobilization of the Armed Forces of the Czech Republic, www.army.cz/reforma/reforma/english/docs.

Задължителният резерв и частта от Доброволния резерв, които са завършили военната си подготовка или са предвидени да бъдат използвани с гражданската им квалификация, формират т.нар. Активен резерв. Последният се използва предимно за доокомплектоване на формированията с висока степен на готовност и онези, които се предвижда да участват в оперативните групировки на НАТО. Активният резерв може да бъде извикан на активна служба и в мирно време. Работодателите са задължени да дадат неплатен отпуск на резервистите за времето на службата им, за което получават компенсаци.

Базовото военно обучение на резервистите, вписани в резерва извън тези от Задължителния резерв се осъществява в продължение на три месеца. Понататък резервистите, които се използват съгласно гражданската им квалификация, не се подлагат на допълнително обучение. Останалите резервисти получават необходимата им специална военна подготовка за конкретната длъжност на триседмично мобилизационно обучение. Онези резервисти, които се нуждаят от освежаване на подготовката или преподготовка, се включват в едноседмично мобилизационно обучение.

Подаването на мобилизационните ресурси се осъществява главно на териториален принцип от регионалните военни окръжия. Те, в зависимост от териториалното деление на страната, са подчинени на пет военноадминистративни окръга (столицата е отделен военноадминистративен окръг). От своя страна окръзите са подчинени на Командване на териториалните сили, в състава на което са включени и формированията, предназначени за териториална отбрана.

В *Словакия* Резервът на ВС се подразделя на Активен и Неактивен резерв. Активният резерв служи за окомплектоване на формированията с ниска степен на готовност. Частите на Активния резерв провеждат в мирно време годишно обучение с продължителност не по-голяма от 22 дни. Неактивният резерв е предназначен за военновременните формирования, но той не провежда обучение в мирно време. След мобилизация тези части се формират и провеждат обучение под ръководството на Учебното командване. Това обучение включва начална индивидуална военна подготовка и начална подготовка в състава на частта. В Словакия са формирани регионални военноадминистративни щабове, които работят съвместно с гражданските местни органи на властта по изпълнение на задачи от военно естество в региона, вкл. участие в управление при кризи. Основни задачи на регионалните щабове са планиране на дейности по управление при кризи, координиране на развърщането на формированията на ВС, оперативна подготовка на територията на региона, водене на отчета на резервистите, доставяне на мобилизационните ресурси, охрана на определени обекти с важно значение и евакуация на населението. Всеки регионален

военноадминистративен щаб разполага с охранителна рота, която изпълнява задачи по териториална защита и подпомага властите при управление при кризи.

Основни положения на проекта на закон за Резерва на Въоръжените сили на Република България ⁴⁵

1. Въоръжени сили

Въоръжените сили на страната се състоят от Активни сили и Резервни сили.

Активните сили включват войскови единици от списъчния състав на Въоръжените сили за мирно и военно време с висока мирновременна комплектованост с личен състав, позволяваща им само с частично доокомплектоване да се приведат в готовност за използване в операции.

Резервните сили включват войскови единици от списъчния състав на Въоръжените сили за мирно и военно време с ниска степен на мирновременна комплектованост с личен състав, или такива, които не разполагат с личен състав в мирно време. За привеждане на Резервните сили в готовност за използване в операции е необходимо извикване на резервисти и запасни от Подготвения резерв или провеждане на частична (за отделни войскови единици) или пълна мобилизация.

Допълващи сили. При опасност от глобален конфликт и въвеждане с решение на Народното събрание на “извънредно положение” или “военно положение” в списъчния състав на Въоръжените сили за военно време могат да се включат допълнително новосформирани войскове единици, които образуват Допълващи сили. Тези сили са извън списъчния състав на Въоръжените сили за мирно и военно време, но за тях се заделя мобилизационен ресурс от личен състав, въоръжение и техника.

2. Определение на резерва на Въоръжените сили на РБ

Резерв на Въоръжените сили са войсковите единици от състава на Резервните сили и на Допълващите сили, формирования на Националната гвардия, както и отделни граждани на Република България, които доброволно или по задължение, установено със закон, могат да се извикат на активна служба във Въоръжените сили и в Допълващите сили, по ред и при условия, установени със закон.

⁴⁵ Текстът на раздел 3 от настоящото изследване е собственост на автора и е защитен съгласно Закона за авторското право и сродните му права.

3. Структурни компоненти на Резерва на Въоръжените сили

Резервът на Въоръжените сили (по-нататък ще го наричаме Резерв) включва Резерв на Сухопътните войски, Резерв на Военновъздушните сили, Резерв на Военноморските сили и Национална гвардия.

Резервът на Сухопътните войски включва войсковите единици на Резервните сили на Сухопътните войски, войсковите единици на Допълващите сили на Сухопътните войски и отделни граждани на Република България, които доброволно или по задължение, установено със закон, могат да се извикат на активна служба в Сухопътните войски, включително в техните Допълващи сили, по ред и при условия, установени със закон.

Резервът на Военновъздушните сили включва войсковите единици на Резервните сили на ВВС, войсковите единици на Допълващите сили на ВВС и отделни граждани на Република България, които доброволно или по задължение, установено със закон, могат да се извикат на активна служба във Военновъздушните сили, включително в техните Допълващи сили, по ред и при условия, установени със закон.

Резервът на Военноморските сили включва войсковите единици на Резервните сили на ВМС, войсковите единици на Допълващите сили на ВМС и отделни граждани на Република България, които доброволно или по задължение, установено със закон, могат да се извикат на активна служба във Военноморските сили, включително в техните Допълващи сили, по ред и при условия, установени със закон.

Националната гвардия се формира, подготвя и използва в мирно време по ред и при условия, определени с отделен закон. При обявяване на “военно положение” или “положение на война” формирования на Националната гвардия могат да се включват с решение на Народното събрание в състава на Допълващите сили на Сухопътните войски и на ВВС.

Числеността на всеки структурен компонент, поотделно за офицери и за сержанти и войници, се определя с решение на Народното събрание.

4. Категории резерв в зависимост от предназначението

Всеки структурен компонент на Резерва се подразделя на три категории: Основен резерв, Спомагателен резерв и Запас.

4.1. Основен резерв

Основният резерв е предназначен за доокомплектоване на войсковите единици от Активните сили по списъчния състав на Въоръжените сили за мирно и военно време до попълване на щатовете за военно време.

4.2. Спомагателен резерв

Спомагателният резерв е предназначен за извикване или провеждане на частична или пълна мобилизация за попълване на войсковите единици от Резервните сили съгласно списъчния състав на Въоръжените сили за мирно и военно време до попълване на щатове за военно време.

4.3. Запас

Запасът е специална категория резерв, който представлява контингент от мобилизационен човешки ресурс, предназначен за формиране на нови войскове единици извън списъчния състав на Въоръжените сили за мирно и военно време, които образуват Допълващите сили. Тази категория резерв е предназначена и за комплектоване на основния личен състав на формированията на Националната гвардия.

Отделни офицери от запаса до изтичането на пет години от момента на освобождаването им от кадрова военна служба могат да се извикват с тяхно съгласие отново на кадрова военна служба, ако не са навършили пределната възраст за служба в запаса.

5. Състав на резерва

В резерва се включват български граждани, навършили 18 години през годината на записването им в списъчния състав.

Членовете на Основния и Спомагателния резерв се наричат резервисти. В зависимост от притежаваното военно звание те могат да бъдат офицери (генерали) от резерва, сержанти от резерва и войници от резерва.

Членовете, записани в категорията Запас, се наричат запасни. В зависимост от притежаваното военно звание те могат да бъдат офицери (генерали) от запаса, сержанти от запаса и войници от запаса. В тази категория могат да се включват и резервисти без мобилизационно назначение в Активните и в Резервните сили.

6. Видове резерв в зависимост от подготовката

В зависимост от степента на военна подготовка резервът се подразделя на Подготвен резерв и Неподготвен резерв.

6.1. Подготвен резерв

Подготвеният резерв включва всички български граждани, навършили 18 години, които:

- са били на кадрова военна служба в Българската армия и са освободени от нея като годни за служба в Резерва;

- са служили наборна военна служба, годни са за служба в резерва и не са включени в резерва на Министерството на вътрешните работи и на специалните служби;
- са преминали успешно през различни доброволни форми на основна и специална военна подготовка, вкл. и във формиранията на Националната гвардия, и са годни за служба в резерва.

От Подготвения резерв временно се изключват постъпилите на служба или на работа в другите елементи на сектора за сигурност, както и заемащите ключови за националната сигурност административни и стопански длъжности за срока на службата, работата или заемането на длъжността. Списъкът на ключовите длъжности в администрацията и във фирмите с повече от 50 % държавно участие се обявява с постановление на Министерския съвет. Членове на Подготвения резерв на други ключови за националната сигурност длъжности в останалите фирми и организации могат да бъдат временно изключени от него с акт на Министъра на отбраната по предложение на съответния работодател.

Народните представители и заемащите изборни длъжности в централната и местната администрация и в органите за местно самоуправление се освобождават от Подготвения резерв за времето на мандата.

Категории Подготвен резерв

Подготвеният резерв включва две категории: Задължителен резерв и Доброволен резерв.

Членове на Задължителния резерв са всички български граждани, навършили 18 години, които са били на кадрова военна служба и са освободени от нея като годни за служба в Резерва. Задължението им за служба в Подготвения резерв произтича от подписания от тях договор при постъпването на кадрова военна служба. За неактивната им служба в Задължителния резерв те не получават възнаграждение.

В този резерв се включват задължително и българските граждани, навършили 18 години, отслужили наборна военна служба и годни за служба в Резерва, до момента на изтичане на 10 години от уволнението им от наборна военна служба.

Резервистите от Задължителния резерв могат да бъдат зачислявани в определена войска единица и премествани в друга войска единица без тяхно съгласие.

В Доброволния резерв се включват български граждани, годни за служба в резерва, които доброволно са изявили желание, сключили са договор за служба в Доброволния резерв, и са служили кадрова или наборна военна служба или са преминали успешно през различни доброволни форми на основна и специална военна подготовка. За времето на неактивна служба в Доброволния резерв гражданите получават месечно възнаграждение.

Резервистите от Доброволния резерв се зачисляват към войскова единица и могат да бъдат премествани в друга войскова единица само с тяхно съгласие.

6.2. Неподготвен резерв

В Неподготвения резерв се включват останалите български граждани, навършили 18 години, които съгласно този закон подлежат на отчет, не са членове на Подготвения резерв, но са определени като годни за служба в резерва. Членовете на Неподготвения резерв не притежават военно звание и не получават възнаграждение.

7. Служба в резерва (запаса)

Службата в резерва (запаса) може да бъде активна и неактивна служба.

7.1 Активната служба включва периода от време, през който резервистът или запасният от Подготвения резерв е извикан за служба в Въоръжените сили или в Допълващите сили както в състава на войсковата единица, в която се числи (за резервистите с мобилизационно назначение), така и самостоятелно или в състава на курсове за подготовка или преподготовка. Активната служба бива два вида – активна служба за участие в операции и активна служба за обучение. За периода на активната служба резервистът или запасният се зачислява в списъчния състав на войсковата единица (курса) и получава възнаграждение.

Активната служба може да бъде на пълно работно време или на непълно работно време.

По време на активната служба резервистът и запасният се ползват с правата и изпълняват задълженията, определени със Закона за военната служба, Правилника за службата и отчета на Резерва, уставите на ВС и длъжностната характеристика за заеманата длъжност.

7.2 Резервистът или запасният се освобождава от активна служба:

а) при изтичане на заповядания срок на активната служба, но не по-късно от максималния срок на активна служба за календарната година, установен с този закон;

б) преди изтичане на заповядания срок на активна служба по решение на командира на войсковата единица или на началника на военното окръжие, към които се числи, когато са налице обстоятелствата, посочени в Правилника за службата и отчета на Резерва;

в) освобождаването се извършва със заповед на командира на войсковата единица, към която се числи, когато резервистът или запасният е извикан на активна служба в състава на войсковата единица;

г) когато резервистът или запасният е извикан на активна служба отделно, извън състава на войскава единица, той се освобождава от активна служба със заповед на началника на военното окръжие.

7.3 Неактивната служба включва останалия период от време извън активната служба, през което резервистът или запасният се числи в съответната категория и вид резерв. Периодът на неактивна служба в Доброволния резерв зависи от подписания договор. Действието на договора може да бъде прекратено по желание на която и да е страна незабавно по взаимно съгласие или с три-месечно предизвестие на една от страните.

7.4 Резервистът или запасният се освобождава от неактивна служба със заповед на началника на военното окръжие, където се води на отчет.

7.5 Протичането на активната и неактивната служба в резерва се осъществява по ред и при условия, определени в Правилник за службата и отчета на резерва, утвърден от Министерския съвет.

8. Категории резервисти

8.1. Първа категория – резервистите от Задължителния резерв, които са били освободени преди не повече от 5 години от кадрова военна служба и не са навършили възраст, както следва:

- за офицерите – 45 години (за жените – 40 години);
- за сержантите, мъже и жени – 40 години;
- за войниците, мъже и жени – 35 години.

8.2. Втора категория – резервистите от Задължителния резерв, които не изпълняват условията за първа категория и не са навършили пределна възраст за служба в Задължителния резерв.

8.3. Втора категория – резервистите от Доброволния резерв, които не са навършили възраст, както следва:

- за офицерите – 40 години;
- за сержантите и войниците – 35 години.

8.4. Четвърта категория – всички останали резервисти от Доброволния резерв, които не са навършили пределна възраст.

9. Категории запасни

9.1. Първа категория – офицери, сержанти и войници от запаса, които са били на кадрова военна служба, но са навършили пределна възраст за служба в Задължителния резерв, не се числят в Доброволния резерв и не са навършили:

- за офицерите- 55 години (за жените – 50 години);
- за сержантите и войниците – 50 години (за жените – 45 години).

9.2. *Втора категория* – офицерите, сержантите и войниците от Подготвения резерв, които не са били на кадрова военна служба и са преминали в запаса поради навършване на пределна възраст за служба в Задължителния или в Доброволния резерв.

10. Пределна възраст за служба в резерва (запаса)

10.1. Пределната възраст за служба в Задължителния резерв:

- за офицерите – 50 години (за жените – 45 години);
- за сержантите – 45 години;
- за войниците – 40 години.

10.2. Пределна възраст за служба в Доброволния резерв:

- за офицерите – 55 години (за жените – 50 години);
- за сержантите и войниците – 50 години (за жените – 45 години).

10.3. Пределна възраст за служба в запаса:

- за офицерите – 60 години (за жените – 55 години);
- за сержантите и войниците – 55 години (за жените – 50 години).

11. Попълване на резерва по категории

11.1. *Попълване на Основния резерв*

Основният резерв се попълва преди всичко от резервисти – първа категория. Ако съществува недостиг от такива резервисти по отделни специалности към Основния резерв могат да се приписват и резервисти – втора категория, както и резервисти от трета категория, но след преминаване на курс за подготовка за съответната длъжност или за преподготовка.

В отделни случаи Основният резерв може да се попълва и със запасни – първа категория.

11.2. *Попълване на Спомагателния резерв*

Попълва се преди всичко от резервисти – втора, трета или четвърта категория и запасни – първа категория. За отделни основни командни длъжности във войсковите единици на Резервните сили може да се приписват кадрови военнослужещи, които получават мобилизационно назначение, различно от това за мирно време, както и резервисти – първа категория.

11.3. Попълване на Запаса

Попълването на категорията запас се осъществява със запасни – първа и втора категория и с резервисти от всички категории, останали без мобилизационно назначение в Активните или в Резервните сили.

11.4. Попълване на вакантни длъжности по мирновременните щатове на войскове единици от ВС

Част от резервистите – първа или втора категория, по решение на Министъра на отбраната, с тяхно съгласие и при влязъл в сила писмен договор, могат да бъдат извикани в мирно време на активна служба за попълване на вакантни длъжности за кадрови военнослужещи по мирновременните щатове на войсковите единици от Активните сили и Резервните сили за период от време, установен с писмения договор.

За тази цел и при същите условия могат да се използват и запасни-първа категория.

12. Извикване на активна служба за обучение в мирно време

12.1. *Резервистите – първа категория* в мирно време се извикват без тяхно съгласие на активна служба за обучение в състава на войсковата единица, за която имат мобилизационно назначение, със заповед на командира на войсковата единица, към която се приписани. Срокът на тази активна служба за обучение не може да бъде по-малък от 12 часа и по-голям от пет денонощия в една календарна година.

Резервист – първа категория може да бъде извикан и самостоятелно без негово съгласие на активна служба за обучение, за да участва не по-често от един път на три години в курс за подготовка или преподготовка с продължителност, не по-голяма от 14 дни. Извикването става със заповед на началника на военното окръжие, към което се води на отчет.

12.2. *Резервистите – втора категория* в мирно време се извикват без тяхно съгласие на активна служба за обучение в състава на войсковата единица, за която имат мобилизационно назначение, или самостоятелно. Извикването става със заповед на командира на войсковата единица, към която са приписани, или със заповед на началника на военното окръжие, което води на отчет резервиста. Продължителността на обучението не може да бъде по-малка от 12 часа и по-голяма от 14 дни в една календарна година. В случаите, когато резервист участва в курс за подготовка или преподготовка и получи незадоволителна обща оценка, срокът на неговата активна служба за обучение може да бъде продължен или може да бъде извикан повторно на активна служба за обучение, като

общата продължителност на тази служба не надвишава 30 дни в съответната календарна година.

12.3. Резервистите – първа и втора категория, които са вписани в състава на войскови единици на Активните сили, определени за участие в операции извън територията на страната в мирно време се извикват на активна служба за обучение в състава на войсковата единица със заповед на Министъра на отбраната за срока на подготовката на войсковата единица за конкретната операция. В този случай общият срок на активната служба за обучение в календарната година не може да бъде по-голям от 60 дни.

На активна служба за обучение със същата продължителност могат да бъдат извикани и резервисти – трета и четвърта категория, които писмено са заявили желание да бъдат извикани на активна служба за участие в операция, имат съгласието на работодателя, оформено в писмено споразумение и са включени в заповед на Министъра на отбраната за извикване на такава активна служба.

12.4. Резервистите – трета и четвърта категория, включени в Основния и в Спомагателния резерв в мирно време се извикват, без да се изисква тяхното съгласие, на активна служба за обучение в състава на войсковата единица, за която имат мобилизационно назначение, или самостоятелно със заповед на Министъра на отбраната, или на изрично упълномощено от него длъжностно лице. Времето за извикване на активна служба за обучение се съгласува с резервиста и с неговия работодател, като ежегодно се сключва писмено споразумение между страните. Сумарният срок на активната служба за обучение не може да бъде по-малък от 12 часа и по-голям от 30 дни в една календарна година.

12.5. Резервистите – първа и втора категория, които са били на активна служба за участие в операция, в мирно време не се извикват на активна служба за обучение до изтичането на 24 месеца от момента на освобождаване от активна служба.

12.6. Резервистите – трета и четвърта категория без мобилизационно назначение и резервистите, вкл. в категорията запас в мирно време се извикват на активна служба за обучение със заповед на Министъра на отбраната или на изрично упълномощено от него длъжностно лице при съгласие на резервиста и на неговия работодател, оформено в писмено споразумение. Честотата на извикване на активна служба за обучение не може да бъде по-малка от веднъж на три години и по-голяма от веднъж на 5 години. Срокът на активната служба за обучение не може да бъде по-малък от 3 дни и по-голям от 30 дни в годината на извикване на активна служба.

12.7. *Запасните* не се извикват на активна служба за обучение в мирно време.

12.8. *Всички резервисти, доброволни участници във формирования на Националната гвардия*, в мирно време се извикват на активна служба за обучение с писмено съгласие на държавния орган или органа на местната администрация, на който е подчинено съответното формирование.

12.9. *Всички резервисти от Подготовения резерв*, които са изключени временно от този резерв по причини, установени с този закон (виж б.1), не се извикват на активна служба за обучение за времето на изключването им.

12.10. *Граждани, водещи се на отчет в Неподготовения резерв*, които са изявили писмено желание да получат военна подготовка и да бъдат зачислени в Доброволния резерв, могат да бъдат извикани на обучение в определени за целта учебни бази на ВС със заповед на началника на военното окръжие, към което се водят на отчет. Времето за извикване на обучение предварително се съгласува с гражданина и с неговия работодател и се подписва писмено споразумение. Срокът на обучението не може да бъде по-малък от 4 седмици и по-голям от 8 седмици. При успешно завършване на курса на обучение на тях се присвоява първо военно звание и след сключване на съответен договор се зачисляват в Доброволния резерв като резервисти – трета или четвърта категория.

13. Извикване на активна служба за участие в операции в мирно време

13.1. *Резервистите от Задължителния резерв с мобилизационно назначение във войскове единици на Активните сили* в мирно време могат да бъдат извикани на активна служба за участие в операции, без да се изисква тяхното съгласие, със заповед на Министъра на отбраната в случаите, когато със същата заповед войсковата единица, към която е приписан резервистът, е определена за участие в операция. Срокът на активната служба за участие в операция в мирно време не може да бъде по-голям от 6 месеца. Резервист в мирно време не може да бъде извикан повторно на активна служба за участие в операция в състава на войсковата единица, към която е приписан, преди изтичане на 12 месеца от края на предишната активна служба.

13.2. В случаи, когато за участие в операция е определена друга войскова единица, *резервист от Задължителния резерв, независимо от неговото мобилизационно назначение*, може да бъде извикан на активна служба за участие в тази операция при необходимост от попълване на вакантна длъжност с негово съгласие, оформено в писмено споразумение. Срокът на активната служба за участие в операции в мирно време не може да бъде по-голям от 6 месеца.

Резервист в мирно време не може да бъде извикан повторно на активна служба за участие в операция в състава на войсковата единица, към която е приписан, преди изтичане на 12 месеца от края на предишната активна служба.

13.3. *Резервисти от Доброволния резерв* при заявено писмено желание и при съгласие на работодателя, оформено в писмено споразумение, могат да бъдат извикани със заповед на Министъра на отбраната на активна служба за участие в операция както с войсковата единица, към която са приписани, така и самостоятелно. Срокът на активната служба за участие в операции в мирно време не може да бъде по-голям от 6 месеца. Резервист от Доброволния резерв в мирно време не може да бъде извикан при същите условия повторно на активна служба за участие в операция в състава на войсковата единица, към която е приписан или самостоятелно, преди изтичане на 12 месеца от края на предишната активна служба.

13.4. *Запасни – първа категория*, при изявено писмено желание и при съгласие на работодателя, оформено в писмено споразумение, могат да бъдат извикани със заповед на Министъра на отбраната на активна служба за участие в операция с цел, попълване на определени длъжности, за които има недостиг от специалисти. Срокът на активната служба за участие в операции в мирно време не може да бъде по-голям от 6 месеца. Запасният – първа категория, в мирно време не може да бъде извикан при същите условия повторно на активна служба за участие в операция, преди изтичане на 12 месеца от края на предишната активна служба.

14. Извикване на активна служба

Заповедите за извикване на активна служба се издават и се връчват не по-късно от 30 денонощия преди определеното време за явяване.

Когато заповедта за извикване на активна служба е на командира на войсковата единица или на началника на военното окръжие, в този период резервистът и работодателят могат да я обжалват пред началника на военна административна окръг. Неговото решение по жалбата е окончателно.

Заповедите на Министъра на отбраната за извикване на активна служба могат да се обжалват в съда.

15. Извикване на активна служба при обявяване на “извънредно положение”

15.1. При обявяване на “извънредно положение” по установения в Конституцията и в законите ред и при привеждане на войскове единици от Активните и от Резервните сили в по-висока степен на бойна готовност *резервистите от всич-*

ки категории с мобилизационно назначение в състава на войскови единици от Активните сили или от Резервните сили, приведени в по-висока степен на бойна готовност, се извикват без да се иска тяхното съгласие на активна служба за обучение в състава на войсковата единица, към която се числят, със заповед на Министъра на отбраната за периода от време, в който войсковата единица е в състояние на по-висока степен на бойна готовност.

15.2. При обявяване на “извънредно положение” по установения в Конституцията и в законите ред и при вземане на решение по законно установения ред за формиране на войскове единици от Допълващите сили, *резервистите и запасните от Подготвения резерв, определени за попълване на тези войскове единици*, се извикват без да се иска тяхното съгласие на активна служба за обучение в състава на новосформираните се войскове единици със заповед на Министъра на отбраната за срок, не по-голям от 12 седмици. С изтичането на този срок те или се освобождават, или се извикват със заповед на Министъра на отбраната на активна служба за участие в операции.

15.3. *Граждани, водещи се на отчет в Неподготвения резерв, притежаващи гражданска квалификация, близка до определена военна квалификация*, при обявяване на “извънредно положение” могат да бъдат извикани без да се иска тяхното съгласие на обучение в определени за целта учебни бази на ВС със заповед на Министъра на отбраната. Срокът на активната служба за обучение не може да бъде по-голям от 8 седмици. За времето, през което гражданите са на военно обучение, те получават възнаграждение, равно на възнаграждението на кадрови военнослужещ с най-ниско военно звание. При успешно завършване на курса на обучение на тях се присвоява първо военно звание и се зачисляват като резервисти или запасни от Подготвения резерв във войскове единици от Допълващите сили. С изтичане на срока те или се освобождават и преминават в състояние на неактивна служба, или се извикват на активна служба за обучение в състава на войсковата единица от Допълващите сили за срок, не по-голям от 12 седмици. С изтичането и на този срок те или преминават в състояние на неактивна служба в Подготвения резерв или се извикват на активна служба за участие в операции със заповед на Министъра на отбраната.

15.4. *Граждани, водещи се на отчет в Неподготвения резерв*, които заявят писмено желание, могат да бъдат извикани на обучение в определени за тази цел учебни бази на ВС по реда на параграф 12.10, като в тези случаи не се изисква съгласие на работодателя.

15.5. *Заповедите за извикване на активна служба*, издадени по този параграф, не подлежат на обжалване.

16. Извикване на активна служба при обявяване на “военно положение”

16.1. При обявяване на “военно положение” по средствата за масово осведомяване, *резервистите с мобилизационно назначение във войскови единици от Активните сили* се явяват в срок от 24 часа в разположението на своята войскова единица или на определени сборни пунктове за мобилизация. От датата на явяването им те се считат на активна служба за участие в операции. Срокът на активната служба изтича не по-късно от един месец след момента на отмяната на “военното положение”.

16.2. *Резервистите с мобилизационно назначение във войскови единици на Резервните сили* се извикват без да се иска тяхното съгласие на активна служба за участие в операции със заповед на Министъра на отбраната, която се обявява по всички средства за масово осведомяване. Те са длъжни да се явят в разположението на войсковата единица или на определени сборни пунктове в срок, не по-голям от 48 часа. Срокът на активната служба изтича не по-късно от един месец след момента на отмяната на “военното положение”.

16.3. В случай че вече са формирани войскове единици на Допълващите сили, *резервистите и запасните, приписани в тези единици и намиращи се в състояние на неактивна служба*, се извикват по реда на предходния параграф.

16.4. В случай че до момента на обявяване на “военно положение” не са формирани войскове единици от Допълващите сили и при наличие на решение за тяхното формиране, взето по законоустановения ред, *резервистите и запасните, предназначени за попълване на тези сили*, се извикват без тяхно съгласие на активна служба за обучение със заповед на Министъра на отбраната, обявена по средствата за масово осведомяване. Те се явяват на определени за целта сборни пунктове не по-късно от 72 часа от обявяването на заповедта. Със завършване на обучението те се изпращат във войсковата единица, към която са приписани и се считат в състояние на активна служба за участие в операции. Срокът на активната служба изтича не по-късно от един месец след момента на отмяната на “военното положение”.

16.5. *Граждани, водещи се на отчет в Неподготвения резерв*, при обявяване на “военно положение” могат да бъдат извикани без тяхно съгласие на обучение в определени за целта учебни бази на ВС със заповед на Министъра на отбраната. За времето, през което гражданите са на военно обучение, те получават възнаграждение, равно на възнаграждението на кадрови военнослужещ с най-ниско военно звание. При успешно завършване на курса на обучение на тях се присвоява първо военно звание, зачисляват се като резервисти или запасни от Подготвения резерв във войскове единици от Допълващите сили и се

изпращат в разположението им. От този момент те се считат в състояние на активна служба за обучение в състава на войсковата единица. С изтичане на срока на обучение те остават във войсковата единица и се считат на активна служба за участие в операции. Срокът на активната служба за участие в операции изтича не по-късно от един месец след момента на отмяната на “военното положение”.

16.6. *Граждани, водещи се на отчет в Неподготвения резерв*, които не са извикани на обучение по реда на предходния параграф, но имат желание да бъдат обучени, следва да се явят лично във военното окръжие, в което се водят на отчет и по-нататък действат по указание на началника на това окръжие.

16.7. *Заповедите за извикване на активна служба*, издадени по този параграф, не подлежат на обжалване.

17. Извикване на активна служба при обявяване на обща мобилизация

17.1. При обявяване на обща мобилизация *всички резервисти и запасни, имащи мобилизационно назначение във войсковите единици на ВС или на Допълващите сили*, са длъжни да се явят в разположението на войсковите единици или на определени сборни пунктове в срок, не по-голям от 48 часа (за Активните сили – не по-късно от 24 часа). От момента на явяването им те се смятат на активна служба за участие в операции. Срокът на активната служба изтича не по-късно от три месеца след обявяване на демобилизация.

17.2. *Граждани, водещи се на отчет в Неподготвения резерв*, при обявяване на обща мобилизация могат да бъдат извикани без тяхно съгласие на обучение в определени за целта учебни бази на ВС със заповед на Министъра на отбраната. За времето, през което гражданите са на военно обучение, те получават възнаграждение, равно на възнаграждението на кадрови военнослужещ с най-ниско военно звание. При успешно завършване на курса на обучение на тях се присвоява първо военно звание, зачисляват се като резервисти или запасни от Подготвения резерв във войскове единици от Резервните или Допълващите сили и се изпращат в разположението им. От този момент те се смятат в състояние на активна служба за обучение в състава на войсковата единица. С изтичане на срока на обучение те остават във войсковата единица и се смятат на активна служба за участие в операции. Срокът на активната служба за участие в операции изтича не по-късно от три месеца след обявяване на демобилизация.

17.3. *Граждани, водещи се на отчет в Неподготвения резерв*, които не са извикани на обучение по реда на предходния параграф, но имат желание да

бъдат обучени, следва да се явят лично във военното окръжие, в което се водят на отчет и по-нататък действат по указание на началника на това окръжие.

18. Частична мобилизация

При обявяване на частична мобилизация извикването на активна служба или за обучение се осъществява по реда на параграфи 17.1 и 17.2 само за войсковите единици, включени в обхвата на частичната мобилизация.

19. Система за управление на Резерва и на мобилизацията

Системата за управление на резерва и на мобилизацията включва следните органи:

- министър на отбраната (Щаб на отбраната, дирекция/ управление “Човешки ресурси”);
- четири военноадминистративни окръга: Западен, Централен, Източен и Столичен;
- военни окръжия към всяка административна област и към столицата;
- органите на местната администрация в общините.

Военната администрация включва военноадминистративните окръзи, военните окръжия и военните отдели на общините.

Числеността на личния състав на военната администрация – кадрови военнослужещи и граждански лица се определя от Министерския съвет и не се включва в общата численост на Въоръжените сили.

Министърът на отбраната, подпомаган от началника на Щаба на отбраната и дирекция/управление “Човешки ресурси”:

- определя политиката по всички въпроси, засягащи резерва и мобилизационната система;
- осъществява общото ръководство и контрола върху дейността на цялата военна администрация;
- разрешава възникнали спорове между военната администрация, от една страна, и резервистите, от друга страна, както и между военната администрация и работодателите;
- подготвя и внася в Министерския съвет проекти на закони, решения, правилници, наредби, предвидени по този закон, за приемане от Народното събрание или от Министерския съвет;
- подготвя и внася в Министерски съвет предложения за провеждане на частична или обща мобилизация;

- издава заповеди за извикване на резервисти и запасни на активна служба за обучение или за участие в операции в случаите, предвидени в този закон;
- издава наредба за дейността на военноадминистративните окръзи и на военните окръжия;
- организира районирането на зоните за отговорност и разпределението на Резерва по военноадминистративни окръзи и военни окръжия, както и разпределението на Резерва за попълване на войсковите единици на Въоръжените сили;
- организира воденето на отчета на Резерва;
- сключва сам или чрез изрично упълномощени от него длъжностни лица споразумения или договори с резервисти или запасни, както и с техните работодатели в случаите, предвидени в този закон;
- утвърждава плановете за мобилизация на Министерството на отбраната, на военноадминистративните окръзи и на щабовете на видовете Въоръжени сили;
- утвърждава ежегоден план за подготовката на Резерва и осъществява контрол за неговото изпълнение;
- подготвя и внася за приемане в Министерски съвет всяка година до 30 март на текущата година доклад за състоянието на Резерва за предходната календарна година;
- подготвя и внася в Министерски съвет предложение за числеността на Резерва, поотделно за офицери и за сержанти и войници;
- подготвя и внася в Министерски съвет предложение за основните, допълнителните възнаграждения и поощрения на резервистите и запасните по време на активна или неактивна служба.

Военноадминистративните окръзи са подчинени на Министъра на отбраната чрез началника на Щаба на отбраната и дирекция/управление "Човешки ресурси".

Военноадминистративните окръзи носят отговорност за разпределението, подготовката, извикването и доставката на Резерва в границите на своята териториална зона за отговорност.

Военноадминистративните окръзи съгласуват всички въпроси, касаещи Резерва, неговото извикване на активна служба (мобилизация) и доставяне във ВС, като и по воденето на отчета, между областните управители, органите на местната администрация, военните окръжия и войсковите единици, разположени в тяхната териториална зона за отговорност.

В своята дейност военноадминистративните окръзи се ръководят от Наредбата за дейността на военноадминистративните окръзи и военните окръжия.

Военноадминистративният окръг се ръководи от началник, който има право да отдава заповеди и указания по всички въпроси, засягащи резерва. Заповедите на началника на военноадминистративния окръг са задължителни за изпълнение от военните окръжия и органите на местната администрация, разположени в териториалната зона за отговорност. Указанията на началника на военноадминистративния окръг по въпросите на подготовката и приемането на активна служба на Резерва са задължителни за изпълнение от войсковите единици, разположени в териториалната зона за отговорност.

Военните окръжия са подчинени на началника на военноадминистративния окръг, в териториалната зона за отговорност на който те са разположени.

Военните окръжия носят отговорност за разпределението, подготовката, извикването и доставката на Резерва в границите на своята териториална зона за отговорност.

Военните окръжия водят индивидуалния отчет на всички резервисти и запасни от всички категории, числящи се към него, организират тяхното оповестяване и извикването им на активна служба.

Военните окръжия съгласуват всички въпроси, касаещи Резерва, неговото извикване на активна служба (мобилизация) и доставяне във ВС, като и по воденето на отчета, между органите на местната администрация и войсковите единици, разположени в тяхната териториална зона за отговорност.

Военните окръжия организират провеждането на периодични медицински прегледи на резервистите и запасните за определяне на тяхната годност за служба в резерва.

Военните окръжия разглеждат молби на граждани от Неподготвения резерв за включването им в Доброволния резерв, вземат решение по тях, организират извикването им на активна служба за обучение и самото обучение в учебни бази. При успешно завършване на обучението ги произвеждат в първо военно звание и ги зачисляват в Доброволния резерв.

В своята дейност военните окръжия се ръководят от Наредбата за дейността на военноадминистративните окръзи и военните окръжия.

Военното окръжие се ръководи от началник, който има право да отдава заповеди и указания по всички въпроси, засягащи резерва. Заповедите на началника на военното окръжие са задължителни за изпълнение от органите на местната администрация, разположени в териториалната зона за отговорност, както и от всички резервисти и запасни, числящи се към него. Указанията на началника на военното окръжие по въпросите на подготовката и приемането на активна служба на Резерва са задължителни за изпълнение от войсковите единици, разположени в неговата териториална зона за отговорност.

Органите на местната администрация, чрез своите военни отдели:

- водят на индивидуален военен отчет всички български граждани, навършили 18 години, имащи постоянно или временно местоживееие на територията на съответната община;
- водят на индивидуален отчет всички резервисти и запасни, имащи постоянно или временно местоживееие на територията на съответната община по категории;
- организират оповестяването на резервистите и запасните, имащи постоянно или временно местоживееие на територията на съответната община, и събирането им на сборни пунктове при мобилизация.

20. Водене на отчета на резерва

20.1. Отчет на резерва

Отчетът на резерва се организира и води от органите на местната администрация в общините, военните окръжия, военноадминистративните окръзи и Министерството на отбраната по ред, установен с Правилника за службата и отчета на резерва.

20.2. Задължения на резервистите и запасните по отчета на резерва

А. *Общите задължения* на резервистите и запасните са формуирани в Правилника за службата и отчета на резерва.

Б. Специфични задължения на резервистите от Задължителния резерв.

Задълженията на резервистите от Задължителния резерв по отчета на резерва възникват:

- за освободените от кадрова военна служба – от момента на връчването на заповедта за освобождаване;
- за уволнените от наборна военна служба – от датата на заповедта за уволнение.

С навършването на горната граница на възрастта за първа категория, резервистите се прехвърлят служебно от военното окръжие и органа на местната администрация по местоживееие във втора категория.

Задълженията на резервистите от Задължителния резерв по отчета им в този резерв се прекратяват:

- с навършването на пределна възраст за служба в Задължителния резерв;
- от датата на заповедта на началника на военното окръжие за снемане от отчет поради негодност за служба в Резерва.

С възникването на задължението по отчета резервистът е длъжен:

- да се яви лично в тридневен срок в органа на местната администрация по местоживееене, за да бъде зачислен;
- да съхранява издадената книжка на резервиста;
- в 14-дневен срок от зачисляването да се яви лично във военното окръжие за получаване на мобилизационно назначение;
- при промяна на постоянното местоживееене или на временното местоживееене за повече от три месеца, включително и при заминаване в чужбина, да се яви лично в срок от три дни преди заминаването в органа на местната администрация за отчисляване. В седемдневен срок от пристигането на новото местоживееене или от завръщането от чужбина да се яви лично в органа на местната администрация за зачисляване.

В. Специфични задължения на резервистите от Доброволния резерв

Задълженията на резервистите от Доброволния резерв по отчета възникват с подписването на договора за служба в този резерв и се прекратяват с изтичането на срока на договора, при навършване на пределна възраст за служба в Доброволния резерв или в други случаи, предвидени в този закон.

Резервистите са длъжни в седемдневен срок от подписването на договора да се явят във военното окръжие, за да бъдат зачислени в Доброволния резерв. В срок от 14 дни от зачисляването са длъжни да се явят във военното окръжие за получаване на мобилизационно назначение или мобилизационно направление.

Те са длъжни още:

- да декларират в седемдневен срок във военното окръжие, където се числят, всяка промяна, настъпила в техния социален и здравен статус, постоянен и временен адрес;
- да декларират във военното окръжие, където се числят, в 14-дневен срок, всяка промяна на работодателя, при когото са постъпили на работа или служба;
- в календарната година, в която не се предвижда извикване на активна служба за обучение или за участие в операции, да изпращат във военното окръжие, където се числят, не по-късно от 30 октомври медицинско свидетелство за здравословното им състояние, издадено по установения в страната ред.
- да уведомяват писмено военното окръжие при напускане на територията на страната за срок, по-дълъг от три месеца.

21. Основни и допълнителни възнаграждения и поощрения при извикване на активна служба

21.1. Основните възнаграждения

Основните възнаграждения на резервистите и запасните, когато са извикани на активна служба за обучение или за участие в операции се определят в размери и по ред, определен с наредба на Министерския съвет. Основното възнаграждение е пропорционално на прослуженото време на активна служба и не може да бъде по-малко от основното възнаграждение на кадрови военнослужещ със същото военно звание.

21.2. Допълнителни възнаграждения на резервистите и запасните

Когато доходите, които резервистът или запасният декларира писмено, че би получил за времето на активната служба, ако не бъде извикан на такава служба, надвишават сумарно основното възнаграждение, определено по реда на предходния параграф, с повече от 20 %, на него се начислява допълнително възнаграждение в размер до декларираното превишение, но не повече от 30 % от основното възнаграждение.

21.3. Поощрения и обезщетения за резервистите и запасните

Спрямо резервистите и запасните, извикани на активна служба, се прилагат всички поощрения, предвидени със Закона за военната служба и с уставите на ВС.

На резервиста и запасния времето на активна служба за обучение се счита за трудов стаж от първа категория, който носи полагащите се точки за пенсиониране и за размера на пенсията.

При извикване на активна служба за участие в операция, един час активна служба се приравнява на два часа трудов стаж от първа категория, който също носи полагащите се точки за пенсиониране и за размера на пенсията.

При навършване на пределна възраст за служба в резерва на всеки резервист и запасен се изплаща еднократно парично обезщетение в размер на сумата от всички основни възнаграждения, получени за извикване на активна служба през целия период на службата в резерва, което не се облага с данък.

При настъпила инвалидност при или по повод на активната служба, на резервиста и запасния се изплащат обезщетения в размери и по ред, определени с наредба на Министерския съвет.

21.4. Обезщетения, изплащани на работодателя във връзка с извикването на резервист на активна служба

Работодателят не може да откаже неплатен отпуск на резервист, извикан на активна служба.

При извикване на резервист на активна служба, на работодателя, в случай, че той не е държавен орган или орган на централната и местната администрация, се изплаща обезщетение в размери и по ред, определени с наредба на Министерския съвет. Обезщетението се изплаща за покриване на допълнителни разходи, направени от работодателя за компенсиране на отсъствието на работника, пропорционално на времето на отсъствието, както и разходи за възстановяване на квалификацията след завръщане на работа.

22. Застраховане на резервиста и запасния за времето на активна служба

Резервистът или запасният от Подготвения резерв се застраховат задължително за злополука по време или по повод на активната служба по ред и при условия, определени с наредба на Министерския съвет.

23. Възнаграждения на резервистите от Доброволния резерв по време на неактивна служба

За времето на неактивната служба на резервистите от Доброволния резерв се изплаща месечно възнаграждение в размери и по ред, определени с наредба на Министерския съвет.

Заклучение

Предложените в глава 3 на настоящото изследване основни положения до голяма степен попълват пропуските в нормативната уредба, засягаща структурата, подготовката и извикването на резерва. Ясно са разграничени различните категории и видове резерв. По нов начин са дефинирани понятията Подготвен резерв, Неподготвен резерв, Задължителен резерв и Доброволен резерв. Формулирани са нови понятия като активна и неактивна служба в резерва, както и на активна служба за обучение и на активна служба за участие в операции. Пълно е определен конкретен ред за извикване на резерва на активна служба в зависимост от категорията резерв и категорията на резервистите и запасните. Посочени са специфичните права и задължения на различните категории резервисти и запасни. Определен е редът за преминаване от една в друга категория, както и за попълване на Задължителния и на Доброволния резерв от Неподготвения резерв.

Предложена е изцяло нова система за управление на Резерва и на мобилизацията, която обобщава в себе си положителните черти, както на мобилизационните системи в страните, членки на НАТО, с изцяло професионални армии и преди всичко на принципите на мобилизационната система на САЩ, така и на традициите на българската мобилизационна система.

В раздела намират място и въпросите на заплащането на активната служба на резервистите, придобиването на точки за пенсиониране и за увеличаване на пенсиите, техните права за поощрения и допълнителни възнаграждения, които да покриват евентуална загуба на доходи поради извикването на активна служба. За пръв път е предвидено и обезщетение на частните работодатели за компенсиране на допълнителните им разходи, свързани с отсъствието на резервиста.

При използването на съответни законодателни техники предложените основни положения биха могли да бъдат превърнати относително лесно и бързо в проект на съответен закон.



Сухопътната Национална гвардия на САЩ

Дана Хемптън

Визия за Гвардията ¹

- Адекватни сили
- изпълняващи задачи в целия спектър от мисии
- структурирани и ресурсно осигурени за изпълнение на своите задачи
- боеспособни и боеготови
- комплектовани с подготвени “граждани в униформа”
- предани на непреходните традиции и ценности в служба на страната и обществото

Конституция на САЩ

Член I, параграф 8, точка 15:

Конгресът има право “да свиква народно опълчение за изпълнение на законите на съюза, потушаване на въстания и отблъскване на нападение отвън.”

Член I, параграф 8, точка 16:

Да осигурява организирането, въоръжаването и обучението на народното опълчение и да осъществява командването на онази част от него, която се използва в служба на Съединените щати, запазвайки правото на щатите да назначават съответно офицери и да осигуряват обучението на опълчението в съответствие с уставните положения, утвърдени от Конгреса.

Предназначение на Гвардията - Федерален резерв на СВ

Кодекс на САЩ, Глава 10, параграф 10101:

“Силите от Резерва са:

- (1) Сухопътна Национална гвардия на САЩ
- (2) Резерв на СВ
- (3) Резерв на ВМС
- (4) Резерв на Корпуса на Морската пехота
- (5) Въздушна Национална гвардия на САЩ
- (6) Резерв на ВВС
- (7) Резерв на Бреговата охрана.”

¹ Основни тези от доклад на семинара на Съюза на офицерите от резерва ‘Атлантик’, проведен на 20 декември 2004 г. в гр. Пловдив.

Двойствената мисия на Националната гвардия

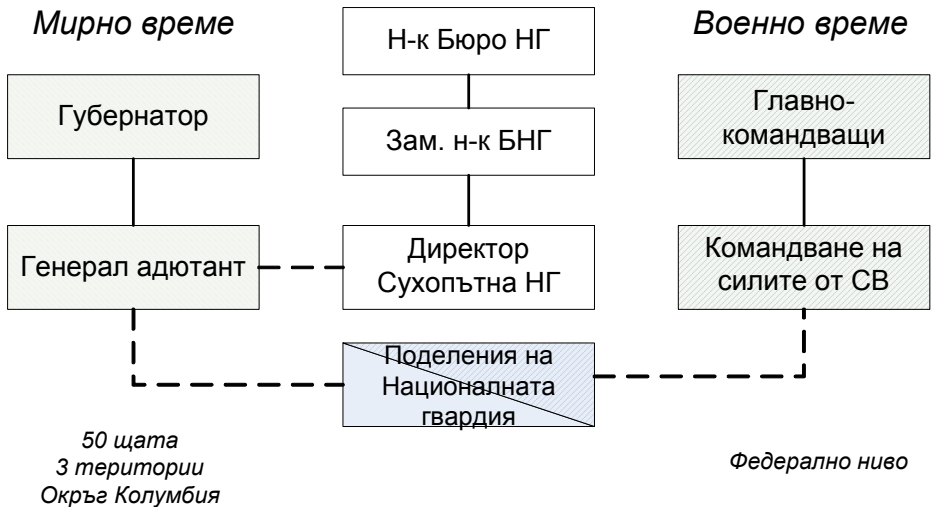
Федерална мисия:

да поддържа подготвени и оборудвани поделения, подлежащи на мобилизация при война, извънредно положение или други причини

Щатска мисия:

да осигурява подготвени и организирани сили за вътрешни извънредни ситуации или други нужди съгласно законодателството на щата

Структура на Сухопътната Национална гвардия



Връзка на СВ с нацията – Отражение на Америка

- Осем дивизии
- Девет усиленни бригади
- Шест отделни бригади
- 2 360 поделения
- Агенция за оперативно осигуряване
- Над 350 хиляди личен състав
- 27 000 обекта, в т.ч. над 3 100 учебни пункта
- 283 учебни района, 2 мил. акра площ в разпореждане на отделните щати

- В близо 2 700 населени места

Общ състав на СВ към април 2001 г.

	Бойни подразделени я	Бойно- осигуряващи	Обща структура на силите в СВ	Тилови служби
СВ	40 %	46 %	42 %	31.5 %
Резерв	4 %	18 %	20 %	36 %
Гвардия	56 %	36 %	38 %	32.5 %

Подготовка на Сухопътната Национална гвардия

Текуща подготовка

- 1 събота и неделя в месеца
- 2-3 дена на месец

Годишно учение

- 15 дни в годината

Задачи при природни бедствия

Средно на ден над 150 военнорслужещи от НГ оказват помощ на своите съграждани при:

- Пожари
- Наводнения
- Торнадо
- Урагани
- Земерресения

Сухопътната Национална гвардия през 2001 г.

Повече от 27 000 военнорслужещи от Сухопътната Национална гвардия са отслужили почти 1 000 000 човекодни в над 80 държави.

Програма за партньорство

Щатски формирания на Сухопътната Национална гвардия развиват партньорски отношения с 32 страни от Европа, Азия, Африка и Латинска Америка.

Помощ на гражданската администрация

Сухопътната Национална гвардия поддържа гражданската администрация чрез оценки, съвети и съдействие по следните проблеми:

- Оръжия за масово поразяване
- Вътрешен тероризъм
- Борба с наркотиците
- Безредици
- Информационни операции
- Противоракетна отбрана

Национална отбрана, общо разходи за СВ и структура на силите ²

- Общо федерални разходи - \$ 1 970 милиарда
- От тях общо за национална отбрана – 16.7 % или \$ 328.7 милиарда
- От тях за Сухопътни войски – 23.1 % или \$ 76.1 милиарда
- От тях общо за Сухопътната Национална гвардия – 9.9 % или \$ 7.6 милиарда

При това Сухопътната Национална гвардия съставлява 38 % от общата структура на Сухопътни войски.

Ключовите взаимоотношения “Работодател – Национална гвардия”

Служещите в Националната гвардия имат:

- Военни задължения
- Семейни ангажменти
- Служебни ангажменти

Военнослужещите от Националната гвардия трябва да балансират гражданската си професия и военната служба със семейството.

Подкрепата на работодателите за военнослужещите от Националната гвардия и Резерва им помага в нужда по време и след мисия.

² Данните са за 2002 финансова година.

Накъде върви Гвардията в бъдеще?

Федералните задачи са приоритет № 1

- Оръжия за масово поразяване
- Борба с наркотиците
- Вътрешен тероризъм
- Задачи в пределите на щата
- Информационни операции
- Национална противоракетна отбрана

За повече информация: www.army.mil

За авторите

Аню АНГЕЛОВ

Генерал-лейтенант от резерва. Завършил е висше военно училище в гр. Шумен, ВА "Г.С.Раковски" и Академията на ГЩ на въоръжените сили в Москва. Служил е като началник на щаба (1980-1982) и командир на бригада (1984-1987); началник на щаба (1987-1990) и командващ на противовъздушната отбрана на Сухопътните войски (1990-1992); заместник командващ (1992-1994) и командващ (август - декември 1994) на Сухопътните войски; заместник на началника на ГЩ на БА (1994-1997); аташе по отбраната във Великобритания (1997-2000); началник на ВА "Г.С. Раковски" (2000-2002). Награждаван е два пъти с поименно огнестрелно оръжие и е носител на почетния знак "За вярна служба под знамената"-първа степен. Под негово ръководство е разработен проекта на първия български Закон за отбраната и въоръжените сили (1995 г.), проектите на първия правилник за кадрова военна служба и на първите демократични уставни на въоръжените сили.

От 2002 г. се занимава основно с изследователска работа по проблемите на сигурността и отбраната. Автор и съавтор е на 5 книги и има над 15 студии и публикации на български и английски език. Преподава във Военната академия, в УНСС и в Дипломатическия институт към Министерството на външните работи. Генерал Ангелов е консултант по военни правно-политически въпроси на Центъра за демократичен контрол върху въоръжените сили в Женева. Почетен член е на Асоциацията на завършилите Колежа по отбраната на НАТО в Рим и на Асоциацията на Сухопътните войски. Член е на Управителния съвет на Съюза на офицерите от резерва 'Атлантик' и на Обществения съвет на Центъра за юго-източно-европейски изследвания. От юли 2004 г. е председател на фондация "Център за изследване на националната сигурност".

Динко ИВАНОВ

Бригаден генерал от резерва. Завършил е Висшето военновъздушно училище "Г. Бенковски" (1977), Военна академия "Г.С. Раковски" (1987) и Генералщабния колеж на ВВС на САЩ (Air War College), абиобаза Максуел, Алабама. Опитен пилот с 2500 часа нальот. По време на службата е преминал през всички командни длъжности във вертолетната авиация. От 1999 до 2003 г. е командир на вертолетна авиобаза Крумово. Понастоящем продължава да лети и изпълнява организационни функции, но в гражданската авиация.

Бригаден генерал Иванов е председател на Управителния съвет на Съюза на офицерите от резерва 'Атлантик'.

Николай ПАВЛОВ

Роден е през 1976 г. в гр. София. Завършил е Юридическия факултет на Софийския университет “Св.Климент Охридски” с магистърска степен по международни отношения. Работил е в неправителствени организации, разработващи проекти по проблемите на сигурността и гражданско-военните отношения – Института за изследване на сигурността и международните отношения и Сдружение “Джордж Маршал” - България. Понастоящем е координатор в Центъра за изследвания по национална сигурност и отбрана (ЦИНСО)- БАН и разработва докторска дисертация.

Тодор ТАГАРЕВ

Майор от резерва. Завършил е Висшето военновъздушно училище “Г. Бенковски” (1982 г.) и Командно-щабния колеж на ВВС на САЩ (1994 г.). Защитил е дисертация по теория на управлението във Висшата военноинженерна академия “Н.Е. Жуковски” в гр. Москва (1989 г.). През 1999 г. създава дирекция “Планиране на отбраната” в Министерството на отбраната и е неин първи директор до май 2001 г. След това за кратко е директор на дирекция “Политика по въоръженията” и Национален директор по въоръженията. Награждаван е като изключителен млад член на AFCEA International и с почетния знак “За вярна служба под знамената”-втора степен.

На академичното поприще е работил като главен асистент във ВВВУ “Г.Бенковски”, научен сътрудник в Института по управление и системни изследвания – БАН, старши научен сътрудник II ст. в Института за космически изследвания – БАН и директор програми в Центъра за изследвания по национална сигурност и отбрана – БАН. Понастоящем е доцент и ръководител на катедра “Мениджмънт на отбраната и въоръжените сили” във ВА “Г.С. Раковски”. Ръководи и участва в голям брой национални и международни научно-изследователски проекти. Консултира Министерството на отбраната на Украйна при развитие на системата за програмно управление на отбранителните ресурси. Д-р Тагарев е член на Управителния съвет на Съюза на офицерите от резерва ‘Атлантик’.

Дана ХЕМПТЪН

Офицер от Полевата артилерия, Сухопътна Национална гвардия на САЩ. Понастоящем служи към Европейското командване на САЩ. Майор Хемптън е офицер по двустранното сътрудничество към Посолството на САЩ в България.

Велизар ШАЛАМАНОВ

Майор от резерва. Завършил е Висшето военновъздушно училище “Г. Бенковски”, Военна академия “Г.С. Раковски”, защитил е докторска дисертация по кибернетика в Киев и е участвал в курсове по национална сигурност и системи за управление в Германия и САЩ. В периода 1998-2001 г. е заместник-министър на отбраната по военната политика и планирането, когато България приема първата си военна доктрина, план за реформи и членство в НАТО, започва изграждане на система за управление при кризи и утвърждава позициите си в сферата на сигурността в югоизточна Европа и Черноморието.

Ст.н.с. д-р Шаламанов е председател на Сдружение “Джордж Маршал” – България, ръководи секция по информационни системи в Института за паралелна обработка на информацията в БАН, където е и съветник на Председателя на академията по НС и отбрана. Преподава в Университета по национално и световно стопанство (УНСС), Софийския университет и Нов български университет. Ръководи експертен съвет по системата за защита на населението и критичната инфраструктура към Научно-координационен съвет на Постоянната комисия за защита на населението, участва в международния консултантски съвет на Международния център за контрол на въоръжените сили – Женева, в панела по хуманитарна и социални аспекти на сигурността на Научния комитет на НАТО, експертния съвет по сигурността на УНСС. Член е на Съюза на офицерите от резерва ‘Атлантик’, клуб “Един завет” на Съюза на випускниците на висшите на Негово величество военно училище, секция “Варна” на AFCEA-Int. През 1993 г. е награден като изключителен млад член на AFCEA Int., а през 2001 г. – с почетния знак “За вярна служба под знамената”-първа степен.

Summary

This is the first publication of the Association of the Officers in the Reserve 'Atlantic' (AORA), prepared within a project, supported by the Democracy Commission Small Grants program of the US Embassy in Bulgaria. The purpose of the project is to increase the transparency and the democratic accountability in the use of reserve officers and to facilitate the transformation of the Bulgarian reserve officers' corps into a solid democratic institution. This project combines grassroots activities of reserve officers and strategic conceptualization of the new roles of the reserve officer corps to be performed in a cost-effective, transparent and accountable manner.

Starting from examination of the security environment and major conceptual developments in the field of security, the authors present the main points of the emerging "civil security" concept, roles of paramilitary and reserve organizations in meeting the 21st Century security challenges, and possible organizational arrangements in Bulgaria. The emphasis of the examination is on democratic control and good governance issues in selecting an organizational arrangement, suitable to Bulgaria's needs. To facilitate the transformation of Bulgaria's security sector, AORA also presents a draft concept and outline of "Law on the Reserve".

Our expectation is that this publication, as well the project and the overall activity of AORA will lead to more efficient use of reserve officers to meet new security challenges in a transparent and democratically accountable manner.

The Association of the Officers in the Reserve 'Atlantic' is a non-governmental, non-for-profit organization registered in Bulgaria according to Bulgaria's legal requirements. It was established in February and registered by the Sofia City Court in March 2004. The main goals of AORA are:

- To disseminate knowledge and experience on current security and defense issues;
- To support the development of sustainable and close relationships between NATO countries and Bulgaria in the area of national and international security and defense;
- To advance and strengthen the transatlantic links;
- To support and facilitate the development of analyses, concepts and strategies for the expansion of NATO and the Euroatlantic security zone;
- To facilitate the understanding of reforms in the areas of foreign policy, internal order and defense, security, and sustainable development;
- To facilitate the democratic processes of defense and security sector transformation;

- To contribute to the development of democratic civil-military relations;
- To contribute to the development of effective parliamentary and civilian oversight of the security sector;
- To support the effective contribution of reserve officers and citizens to national security;
- To assist the effective realization of reserve officers in the civil society.

Membership is voluntary. AORA does not discriminate on basis of race, religion, gender, ethnic or political affiliation.

Всички права запазени. Цялата или части от тази публикация не може да бъде препечатвана, съхранявана в база данни или друга система, или предавана в каквато и да е форма без предварително писмено съгласие на Съюза на офицерите от резерва 'Атлантик'.

Велизар Шаламанов, Тодор Тагарев, Аню Ангелов, *Офицерите от резерва – естествен мост между въоръжените сили и гражданското общество* (София: Съюз на офицерите от резерва 'Атлантик', 2005 г.).

Оригинална версия: на български език, София, 2005 г.

Брошурата е отпечатана през февруари 2006 г.

Съюз на офицерите от резерва 'Атлантик'
< www.atlantic-bg.org >
E-mail: dinko@intech.bg

Ентарк ООД, София
<www.entarch.biz>
E-mail: entarch@gmail.com

Художествено оформление: Ангел Неделчев

Редактор: Мария Дерменджиева

Тираж: 800

Формат: 6.25 x 9

ISBN 954-90121-7-4