

МОДЕЛ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ В ОБЛАСТТА НА СИГУРНОСТТА И ОТБРАНАТА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ¹

Николай Павлов

Управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната има двойствена природа. От една страна, то е елемент от държавното управление на сигурността и отбраната, а от друга страна, е елемент от държавното управление на науката. Тази двойна феноменология и „подведомственост” на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната поначало затрудняват ефективното държавно управление, особено при отсъствието на единна държавна власт. Съчетаването на политиката за сигурност и отбрана с научната политика е изключително сложен управленски проблем, за чието решаване няма универсален модел в евроатлантическото или в евроазиатското пространство.

Актуалността на темата за управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната в Република България е обусловена от няколко фактора. В периода след 1998 г. системата за национална сигурност на Република България е в процес на постоянна трансформация, която рязко променя своята посока при всяка смяна на политическите ръководства на силовите институции. Тази хронична нестабилност и честа смяна на политиките се отразява неблагоприятно на всички елементи от системата, включително и на сектора за научни изследвания в областта на сигурността и отбраната. Надеждата, че членството на България в Европейския съюз и в НАТО ще доведе до устойчивост, консолидиране и просперитет на този сектор не се оправда. Нещо повече, има твърде много неясноти относно причините за липсата на адекватно научно осигуряване в процеса на модернизация на Въоръжените сили, осъществен след 1999 г.

¹ Статията е публикувана в Сборник с доклади от юбилейна научна конференция на тема ”Обучението и изследванията по икономика на отбраната и сигурността – настояще и бъдеще” по случай 25-годишнината от създаването на катедра „Национална и регионална сигурност”, София: ИК УНСС, 2016 г.; с.246-254

През последните години в Република България епизодично се предприемат инициативи за оптимизиране управлението на научните изследвания в областта на сигурността и

отбраната. Така например през 2012 г. Междуведомственият съвет по въпросите на военно-промишления комплекс и мобилизационната готовност на страната към Министерския съвет предложи проект на Стратегия за изследвания и технологии в сигурността и отбраната с приложение „Концепция – технологични области, подобласти и технологии” за прилагане на Стратегията.² Много динамично се развиват и международните процеси в областта на научните изследвания в сигурността и отбраната на равнище НАТО и Европейски съюз (ЕС). През 2011 г. НАТО стартира амбициозната инициатива за „интелигентна отбрана”, а в научните програми на ЕС след 2007 г. трайно се утвърди под-програма за изследвания в областта на гражданската сигурност. Всичко това показва актуалността на темата за научните изследвания в областта на сигурността и отбраната и необходимостта от разработването на научно-обоснован модел за добро управление на този сектор в Република България.

Подобно на управлението в други сектори, управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната е процес на стратегическо планиране, насочване, координация на организационните усилия и оперативен контрол на дейностите в сектора. Управлението е систематична дейност, насочена към постигането на определени цели и разрешаването на определени проблеми. От икономическа гледна точка управлението представлява разпределение на ресурси между алтернативни дейности, чието изпълнение приближава до желаните цели.³ Управлението има за цел да внесе ред в „производството” на научни изследвания в областта на сигурността и отбраната на национално ниво и да спомогне за развитието на националните научноизследователски способности в тази област.

От правна гледна точка управлението е законоустановена административна дейност, която се осъществява от компетентен орган на държавната власт. В съответствие с Конституцията цялата власт на управляващия орган произтича от народа.

² Стратегия за изследвания и технологии в сигурността и отбраната (проект от 05.2012 г.) с приложение: Концепция – технологични области, подобласти и технологии за прилагане на Стратегията

³ Иванов, Т., Мениджмънт на сигурността и отбраната, София: Университетско издателство „Стопанство”, 2008; с.78

Управленската дейност способства за осъществяването на народния суверенитет и за гарантиране националната сигурност на Република България като висша конституционна ценност.

Основните стратегически цели на управлението и на предлагания концептуален модел са:

- подобряване ефективността и продуктивността на сектора за научни изследвания в областта на сигурността и отбраната;
- развитие на националните научноизследователски способности в областта на сигурността и отбраната
- хармонизиране на научноизследователската дейност с процеса на изграждане на способности в сектора за сигурност на Република България
- засилване ролята на Република България в Европейското научноизследователско пространство и в научно-технологичните инициативи на НАТО

Предлаганият модел за управление е разработен в контекста на необходимостта от интелектуализация на Въоръжените сили и на сектора за сигурност на Република България. Макар тази необходимост да не е обективирана в стратегически документ или нормативен акт, тя е осъзната от представители на националната научна общност. Както отбелязва Гиндев, едва ли има друга обществена структура, която да е свързана толкова с науката и технологиите като Въоръжените сили.⁴ Повече от пет хилядолетия потребностите на въоръжената борба се задоволяват от знания и технологии, за да се стигне до днес, когато дори е трудно да се определи кое преимушествено воюва – физиката или интелектът. Може би е най-точно да се каже, че воюва предметената наука, или, че науката се е превърнала в непосредствено воюваща сила. В този смисъл интелектуализацията на армията и на сектора за сигурност като цяло е национална задача.

Предлаганият концептуален модел за за добро управление на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната в Република България се базира на осем принципа. На първо място, управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната в Република България следва да се основава на *принципа на законността*.

⁴ Гиндев, Е., Ролята на технологиите във военното дело – В: сп.Военен журнал № 4, 1998; с.84 и с.91

Законовата основа е най-сигурната гаранция за това, че управлението ще се осъществява в съответствие с принципа на правовата държава, който е прогласен в чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България.

При управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната най-целесъобразно е да се прилага *принципът на проектното управление* с независимо оценяване на проектите. При проектното управление поставените стратегически цели се постигат чрез възлагането на проекти за научни изследвания в областта на сигурността и отбраната на конкурсен принцип. Оценяването на проектите се извършва от независими оценители – специалисти в съответната област, включително и от чуждестранни експерти. Приоритетите и темите на проекти за научни изследвания следва да се определят на национално политическо и експертно ниво, и да са тясно обвързани с приоритетите на националната отбранителна политика и политиката за сигурност на Република България.

Проектното управление е тясно свързано с подхода за кооперативен мениджмънт, който е формулиран от Иванов като алтернатива на традиционното строго йерархично командно управление.⁵ Той изтъква, че в условията на демократично общество е необходим друг вид управление, което е по-близо до концепцията за координационно, договорно или контрактно управление. Кооперативният мениджмънт е особено подходящ за управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната. С оглед спазване принципа на академичната автономия, в научноизследователския сектор не е целесъобразно да се прилага характерния за административната дейност властнически метод (методът на принудата).

Управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната следва да се осъществява от легитимен *централен орган за управление*, който е носител на държавна власт. От правно-организационна гледна точка най-удачно е органът за управление да се формира като централен орган на изпълнителната власт. Съгласно чл.19 от Закона за администрацията, централните органи на изпълнителната власт са: Министерският съвет, министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, председателите на държавните агенции, държавните комисии и

⁵ Иванов, Т., Цит.съч., с.10

изпълнителните директори на изпълнителните агенции. От изброените органи най-подходящият орган за управление на научните изследвания на национално ниво е председател на държавна агенция. Съгласно чл.47, ал.1 от Закона за администрацията, Държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за

разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство. Държавната агенция е юридическо лице на бюджетна издръжка. Тя се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на Министерския съвет. Понастоящем в България има осем Държавни агенции, някои от които са създадени със закон, а други – с постановление на Министерския съвет. Този вид държавен орган е утвърден в България, за него има добре разработена, успешно апробирана правна уредба и натрупан значителен административен опит.

Подходящо наименование на централния орган за управление е *Държавна агенция за научни изследвания (ДАНИ)*, в рамките на която да се създаде специализирана дирекция „Научни изследвания в областта на сигурността и отбраната” (НИОСО). Дейността, правомощията и структурата на Агенцията могат да се регламентират в Закон за Държавната агенция за научни изследвания, който ще се явява специален закон спрямо Закона за насърчаване на научните изследвания. В закона следва да се предвиди точна дефиниция на понятието „научни изследвания”. Направленията за научни изследвания в областта на сигурността и отбраната следва да бъдат изрично посочени в Приложение към закона, което да е съставено на основата на международно-утвърдените таксономии в НАТО и ЕС.

Най-важните правомощия на Агенцията следва да бъдат проектно управление, научно планиране и научна дипломация във всички научни направления. Специализираната дирекция „НИОСО” към Агенцията следва да осъществява проектно управление, възлагане и контрол на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната. В областта на научното планиране Агенцията следва да координира разработването и изпълнението на Годишна национална програма за научни изследвания, включително на подпрограма за изследвания в областта на сигурността и отбраната. В областта на научната дипломация Агенцията чрез специализираната дирекция следва да организира участието на Република България в компетентните органи на НАТО и ЕС за научни изследвания и технологии в областта на сигурността и отбраната.

Другите основни правомощия на специализирана дирекция „НИОСО“ към ДАНИ могат да бъдат:

- предоставяне чрез публичен информационен портал на подробна и актуална информация за научните изследвания в областта на сигурността и отбраната в НАТО и ЕС;
- осъществяване на наблюдение на националния научен капацитет в областта на сигурността и отбраната и изготвяне на каталог на националните научноизследователски способности по технологични и научни области.

Държавната агенция за научни изследвания следва да функционира в условията на обвързана компетентност. Законът следва да предписва точно поведението, което председателят на агенцията като орган на изпълнителната власт трябва да следва. При обвързана компетентност правната норма конкретно и императивно предписва какво решение да вземе органът, в какъв срок да го вземе и по какъв начин да го изрази.⁶ Тя не дава възможност на изпълнителния орган да преценява дали, кога и как да издаде административен акт. Всяка възможност за оперативна самостоятелност на председателя на ДАНИ трябва да бъде ограничена, тъй като открива възможност за злоупотреби и корупция. Дейността на органа в условията на обвързана компетентност подлежи на *съдебен контрол за законност*. Това е особено важно, тъй като най-авторитетният способ за обезпечаване на законността в държавното управление е съдебният контрол, установен в Конституцията на Република България. Съгласно чл.120 от Конституцията, съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. В предлагания модел съдебният контрол за законност е особено важен с оглед правомощието на председателя на ДАНИ да отпуска финансови средства за научни изследвания. Тези финансови актове (заповеди), както и отказът да се издаде такъв акт следва да могат да се обжалват от заинтересованите лица по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

⁶ Дерменджиев, И.; Д. Костов и Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част, София: СИБИ, 2001; с.31-32

Създаването на независима и деполитизирана Държавна агенция за научни изследвания към Министерския съвет със специализирана дирекция за изследванията в областта на сигурността и отбраната е обусловено от няколко фактора. На първо място, липсата на централен орган за управление на научните изследвания като цяло е системен проблем

на държавното управление, който води до деградация на националните научни способности във всички направления. Опитът да се въведе проектно управление чрез механизмите на Фонд „Научни изследвания” към Министерство на образованието и науката (МОН) претърпяха пълен неуспех. През последните години Фондът е постоянен източник на скандали и обект на прокурорски проверки. Конкретно в областта на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната Министерството на отбраната (МО) също не успя реално да въведе проектно управление. Въпреки политическите декларации и формалното създаване на дирекция „Проектно управление” в МО, министерството все още не е възложило нито един научноизследователски проект. Значителните финансови средства за Програма 7 на МО – „Изследвания и технологии” (над 8 млн. лева за 2014 г.) се разходват по изключително непрозрачен начин и не водят до създаването на публичен продукт. В този смисъл липсата на политическа воля и на административен капацитет в МОН и МО да осъществяват ефективно проектно управление на научните изследвания, особено в областта на сигурността и отбраната, поставя неотложно въпроса за създаването на независим централен орган на управление към Министерския съвет. Показателно е, че една от основните препоръки в специализирания доклад на Европейската комисия за състоянието на българската научна и иновационна система от 2015 г. е да бъде изградена независима Национална агенция за научни изследвания.⁷

От изключително значение е в структурата на новата Агенция да се предвиди специализирана дирекция за научни изследвания в областта на сигурността и отбраната и да се отчетат интересите на представителите на това интердисциплинарно научно направление. Това се налага особено поради факта, че официално приетата Национална стратегия за развитие на научните изследвания - 2020 изрично изключва от своя предметен обхват изследванията в областта на сигурността и отбраната. В

⁷ Peer-review of the Bulgarian Research and Innovation System, European Commission DG Research and Innovation, September 2015, p.91

Националната стратегия са формулирани пет приоритетни направления на науката в България до 2020 г. – Енергия, енергийна ефективност и транспорт; Здраве и качество на живота, биотехнологии и екологично чисти храни; Нови материали и технологии; Културно-историческо наследство; и Информационни и комуникационни технологии. Непосредствено след дефинирането на тези приоритети, в Националната стратегия се

декларира, че за изследвания в горепосочените области, имащи отношение към сигурността и отбраната, и особено в частта за нови материали и технологии, подкрепата ще се търси основно от министерствата на отбраната и вътрешните работи.⁸ Тази уговорка е направена при очевидно непознаване на сектора на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната и на способността на МО и МВР да възлагат и „да подкрепят“ научни изследвания. Чрез тази уговорка научните изследвания, свързани със сигурността и отбраната на практика се изключват от предметния обхват на Националната стратегия за развитие на научните изследвания 2020 и от конкурсите на Фонд „Научни изследвания“.

Стратегическото планиране на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната следва да се осъществява на най-високо държавно ниво – от Министерския съвет (МС) чрез председателя на Държавната агенция за научни изследвания. Стратегическото планиране трябва да става в тясно сътрудничество със Съвета по сигурността към МС, Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към МС, МОН, МО, МВР и други заинтересовани ведомства.

Върху дейността на Агенцията следва да се осъществява стриктен парламентарен контрол от страна на компетентните парламентарни комисии – Комисията по отбрана и Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред. Планирането на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната следва да се осъществява с участието на представители на гражданското общество, по-конкретно на неправителствени организации, регистрирани в обществена полза. Само активното гражданско участие може да даде допълнителна легитимност на държавната политика в областта на научни изследвания. Традиционната форма за гражданско участие е Обществен съвет към Агенцията. Общественият съвет следва да осъществява

⁸ Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 (обн. ДВ бр. 62 от 12.08.2011 г.), с.47

граждански контрол за целесъобразност при формулирането на приоритетите на научноизследователската дейност в областта на сигурността и отбраната през съответната година. Общественият съвет следва да взема участие и при отчитането на резултатите от научноизследователската дейност и от дейността на Агенцията. По този начин може да се постигне удовлетворително ниво на *прозрачност и отчетност* при осъществяването на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната.

През последните десет години моделът на проектно управление със специализирана агенция трайно се утвърди на централно ниво в Европейския съюз и в редица страни-членки на ЕС. Нещо повече, в ЕС съществуват две специализирани агенции за управление на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната. По политически причини в Съюза има ясно разграничение между отбранителните научни изследвания и изследванията в областта на гражданската сигурност. Компетентна агенция за управление на отбранителните изследвания е създадената през 2004 г. Европейска агенция по отбрана. Една от нейните основни функции е да подобри ефективността на европейските отбранителни изследвания и технологии с цел повишаване на отбранителните способности. Агенцията подпомага осъществяването на съвместни проекти за отбранителни изследвания и технологии. През 2008 г. Управителният съвет на Европейската агенция по отбрана приема Европейската стратегия за отбранителни изследвания и технологии.⁹

Управлението на научните изследвания в областта на гражданската сигурност в ЕС се осъществява от Европейската комисия и по-конкретно от Изпълнителната агенция за научни изследвания. Изпълнителната агенция за научни изследвания има изключителна компетентност за възлагане на научните изследвания в областта на гражданската сигурност и космическите изследвания. Включването на новия приоритет Сигурност в Седма рамкова програма на ЕС е една от главните причини за създаването на Изпълнителната агенция през 2007 г. Агенцията е административна структура, която не осъществява научни изследвания и нейните служители нямат право да оценяват проекти. В своята дейност Изпълнителната агенция се подпомага от независими оценители и научни рецензенти, които оценяват подадените и утвърдените проекти.

⁹ European Defence Research and Technology Strategy, Brussels: European Defence Agency, 2008

Предлаганият модел за управление на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната в Република България се доближава до утвърдения модел на централно ниво в Европейския съюз, като са отчетени общественно-икономическите особености и правната рамка в Република България. Предлаганият орган за управление (Държавна агенция за научни изследвания) може да изпълнява на национално ниво интегрирани функции на Европейската агенция по отбрана и Изпълнителната агенция за научни

изследвания. Поради много по-малкия мащаб в България не е целесъобразно отбранителните изследвания да се разделят от изследванията в областта на гражданската сигурност. Принципът на проектното управление с участие на независими оценители, който определя дейността на двете европейски агенции, също е заложен в предлагания модел.

Управлението на научните изследвания в областта на сигурността и отбраната е един от важните проблеми на държавното управление в съвременна България. То има пряко влияние върху процеса на придобиване и развитие на въоръжение и техника във Въоръжените сили, както и върху цялостното функциониране на системата за национална сигурност. Задълбочаващите се системни проблеми в научноизследователския сектор в сигурността и отбраната налагат формулиране на реалистични и научно-обосновани решения, какъвто е предлаганият модел за добро управление. Основни предимства на модела са, че се дефинира легитимен субект и законови рамки на управлението при отчитане на българските национални потребности и на актуалните тенденции в Европейския съюз. Прилагането на модела ще допринесе за развитието на националните отбранителни научноизследователски способности, както и за засилване ролята на Република България в Европейското научноизследователско пространство и в научно-технологичните инициативи на НАТО.

Източници

1. Гиндев, Е., Ролята на технологиите във военното дело – В: сп.Военен журнал № 4, 1998

2. Дерменджиев, И.; Д. Костов и Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част, София: СИБИ, 2001
3. Иванов, Т., Мениджмънт на сигурността и отбраната, София: Университетско издателство „Стопанство”, 2008
4. Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 (обн. ДВ бр. 62 от 12.08.2011)
5. Стратегия за изследвания и технологии в сигурността и отбраната (проект от 05.2012 г.) с приложение: Концепция – технологични области, подобласти и технологии за прилагане на Стратегията
6. European Defence Research and Technology Strategy, Brussels: European Defence Agency, 2008
7. Peer-review of the Bulgarian Research and Innovation System, European Commission DG Research and Innovation, September 2015