

## Политика в сфере обороны и реформы в Болгарии после окончания Холодной войны: критический анализ

Георги Цветков \*

### Введение

После распада коммунистической системы в Восточной Европе бывшие коммунистические государства должны были совершить беспрецедентный переход к «нормальному» обществу. Отклонившись от своего естественного пути развития, с ограниченной частной собственностью и ограниченными политическими правами, эти страны должны были снова пойти по европейскому пути развития.

Трансформация оборонного сектора в этих обществах была критически важным вызовом. Причем при трансформации сферы обороны обнаружились осложнения, проистекающие от накладывания трех переходов. Первый, это переход от армий, созданных для поддержки коммунистического режима, к профессиональным военным организациям, подлежащим гражданскому контролю.<sup>1</sup> Второй, это переход от массовых конвенциональных армий, которые готовились воевать в Третьей мировой войне, так и не начавшейся, к вооруженным силам со сравнительно ограниченным числом войск, основная цель которых участвовать в широком спектре операций вне национальных границ. Третий, это переход от больших количеств советского вооружения—по большей части относительно дешевого и доступного для производства и эксплуатации—к современному, высококачественному (и дорогостоящему) западному вооружению. Эти переходы произошли в контексте экономических кризисов (разной глубины), вызванных столкновением плановых экономик с реалиями свободного рынка, когда в обществе еще существовали группы, которые не хотели легко отказаться от коммунистической системы.

Болгария была одним из государств, столкнувшихся с наиболее глубокими проблемами. Сторонников коммунистического режима было много, и они были сильными. Существовали также объективные ограничения для болгарского перехода – экономика не была достаточно конкурентоспособной, и страна должна была справляться с бременем значительного долга. В военной сфере дополнительным вызовом было то, что многие считали «естественным» недоверие Болгарии к Турции, наряду с сильными пророссийскими настроениями.

---

\* Георги Цветков является главным ассистентом национальной Военной Академии им. Г.С. Раковского в Софии, Болгария. Его диссертация на соискание докторской степени была посвящена формированию политики Болгарии в сфере обороны (1990-2010). У него степень бакалавра политических наук, полученная в Софийском Университете (2007) и магистра по национальной безопасности и обороне (Военная Академия, 2008) и политического менеджмента (Софийский Университет, 2009).

<sup>1</sup> Самюэль Хантингтон, *Солдат и государство* (София: Военное издательство, 1998), 84–86 (на болгарском).

Несмотря на это, Болгария стала частью Европейского союза, и ее вооруженные силы постоянно увеличивают степень своей готовности действовать совместно с армиями стран-членов НАТО и Европейского союза. Хотя Болгария не является лучшим примером того, как следует проводить преобразования в сфере обороны, ее опыт может стать источником полезных уроков для других государств, сталкивающихся с подобными проблемами.

### Концептуальные основания

Политика государства есть последовательность взаимосвязанных действий, направленных на достижение определенной цели. Когда речь идет о политике в сфере обороны, надо иметь в виду следующие соображения:

1. Политика в сфере обороны – это политика государства в отношении развития и использования вооруженных сил для защиты национальных интересов. Конечной целью является достижение готовности к использованию вооруженных сил (и применение силы, если это необходимо) для реализации конкретных национальных целей.
2. Считается, что решение использовать вооруженные силы в конфликтных ситуациях соответствует политике в сфере обороны, но когда оно уже принято, понятно, что конфликт будет развиваться в соответствии со своими специфическими принципами и обстоятельствами.<sup>2</sup>
3. В этом смысле, основным *фокусом* политики в сфере обороны является создание, поддержка и развитие *оборонных способностей* – т.е. конкретных способностей вооруженных сил и способностей для обеспечения вооруженных сил.<sup>3</sup> Участие в военных операциях (в терминах «эффективности» на поле боя) является только одним из показателей для эффективности политики в сфере обороны.

Поэтому политика в сфере обороны включает на первом месте менеджмент обороны, но она охватывает и гражданско-военные отношения и создание юридической рамки для военных операций. Решения, имеющие отношение к определению интересов в сфере национальной безопасности, к международным отношениям, к участию в альянсах и иницированию (или участию в) военных операциях выходят за рамки политики в сфере обороны. Ведение военных операций также является отдельным, почти всецело военным полем деятельности, так как когда

---

<sup>2</sup> Предполагая, что участие в конфликте всегда является выражением собственной воли (т.е. оно добровольно).

<sup>3</sup> Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev, eds., *Defence Management: An Introduction* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009); доступно на <http://www.dcaf.ch/Publications/Defence-Management>.

решение об участии в данном конфликте уже принято, военные операции развиваются по своим собственным правилам.<sup>4</sup>

Оборонная политика должна давать ответ на следующие вопросы: Какой является желательная модель вооруженных сил, необходимая для реализации национальных интересов? Как следует управлять наличными ресурсами настолько эффективно, насколько это возможно для развития и поддержки требуемых способностей? Как организовать процесс поставок для того, чтобы поставлялось оборудование необходимое для достижения требуемых способностей по лучшим ценам за весь жизненный цикл данных систем?

В плане гражданско-военных отношений оборонная политика должна устанавливать модель, которая защищает военный профессионализм и обеспечивает эффективный демократический контроль над вооруженными силами. Что касается проведения военных операций, оборонная политика должна гарантировать, что политические цели соответствуют военным способностям, и вооруженные силы не столкнутся с нереалистическими задачами.<sup>5</sup>

Оборонная политика охватывает следующие основные элементы:<sup>6</sup>

- *Стратегическое руководство*: Анализ в долгосрочном плане возможных будущих конфликтов (или ситуаций, не являющихся конфликтами), при которых возможно использование вооруженных сил. На этом этапе надо определить характер будущих операций, который в свою очередь устанавливает требования к способностям вооруженных сил.
- *Планирование вооруженных сил*: Определение конкретных военных способностей вооруженных сил, необходимых для выполнения набора задач, установленных для них в рамках ожидаемых будущих конфликтов.
- *Менеджмент ресурсов*: Принятие ключевых решений по управлению располагаемыми человеческими, финансовыми, материальными и т.д. ресур-

<sup>4</sup> Смотри Carl von Clausewitz, *On War* (впервые опубликована в 1832 г.; доступно в переводе на английский на [www.clausewitz.com](http://www.clausewitz.com)): «Искусство войны в целом, и командир в каждом конкретном случае должны требовать, чтобы тенденции и позиции политики не были несовместимыми с этими средствами, и это требование действительно не мелочь».

<sup>5</sup> Там же. «Таким образом, политический объект, являющийся изначальным мотивом для войны, должен быть стандартом для определения как цели военной силы, так и количества необходимых усилий. И теперь, первый, наиважнейший и наиболее решительный акт суждения, который совершает государственный деятель и генерал, заключается в том, чтобы понять в этом смысле войну, в которую он ввязывается, не принимать ее за что-то, или делать из нее что-то такое, чем по характеру своих внутренних взаимоотношений она быть не может».

<sup>6</sup> Эти основные элементы основаны на работе Todor Tagarev, “Concept for Strategic Defense Management,” *IT4SecReports* 46 (Sofia: ИСТ, 2010); и Todor Tagarev, “The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no algorithms),” *Connections: The Quarterly Journal* 5:1 (Spring-Summer 2006): 15–34.

сами наиболее эффективным способом для того, чтобы приобрести, поддерживать и развивать требуемые оборонные способности.

- *Приобретение*: Менеджмент основных инвестиций в оборону. Поскольку цена военных систем очень высока, они связаны с огромными расходами за весь их жизненный цикл и накладывают на государство обязательства сроком на многие десятки лет. Поэтому принятие правильных инвестиционных решений является деятельностью первейшей важности.

Для анализа оборонной политики страны можно использовать следующие оценочные критерии:

1. *Стратегическое мышление*: Поддержку и развитие военной способности, необходимой для защиты национальных интересов можно осуществить эффективным путем, только если это есть часть целостной концепции развития страны. Такие важные вопросы как объем оборонных расходов, обязанности граждан и гражданского общества в отношении вооруженных сил, координация с другими государственными органами в плане внутренней роли армии (осуществление содействия государственным властям) и т.д., напрямую зависят от наличия стратегической национальной концепции.
2. *Адекватность*: Определение способностей национальной обороны, которые соответствуют общей национальной политике в сфере безопасности. Предполагается, что целостная политика в сфере национальной обороны соответствует среде безопасности в смысле выбора курса действий так, чтобы защищать весь спектр национальных интересов.
3. *Выполнимость*: Набор требований к вооруженным силам должен быть связан с готовностью государства выделять необходимые для их выполнения ресурсы. Необходимо сначала установить баланс между амбициями и способностями.
4. *Гибкость*: Поддержка и развитие способностей вооруженных сил является долгосрочным процессом, а при долгосрочных прогнозах и долгосрочном планировании ясно, что прогнозы и планы осуществляются только частично. В этом смысле принимаемые решения о способностях должны позволять корректировку в случае изменения среды (новые угрозы, сокращение ассигнований, отставания по срокам и т.д.).<sup>7</sup> Эти соображения должны учитывать, как отрицательные изменения, так и новые возможности.
5. *Решительность*: За принятием решений должны последовать действия в требуемом направлении. Часто, однако, за решениями не следуют действия – из-за сопротивления, больших расходов, общественного недо-

---

<sup>7</sup> Henry C. Bartlett, "Approaches to Force Planning," in *Fundamentals of Force Planning* (Newport, RI: Naval War College Press, 1990), 326–30.

вольства и т.д. Решительность демонстрирует волю применять на практике принятые решения, независимо от факта, что они могут противоречить интересам определенных групп общества.

6. *Непрерывность*: Политика государства (общества) обычно означает политику определенного правительства. В демократической системе конкурирующие партии выдвигают конкурентные политики, которые более выгодны одной или другой части общества. Но в случае с оборонной политикой принимаемые решения касаются всего государства, а не отдельных групп общества.<sup>8</sup> Кроме того, в большинстве случаев оборонные способности требуют действий, чья продолжительность превышает один срок власти.

### Исходная точка: Болгарская Народная Армия в 1989 году

Болгарская Народная Армия (БНА) имела уровень насыщения вооружением и оборудованием, который был беспрецедентным в болгарской истории, а ее личный состав в мирное время превышал 100 000 человек.<sup>9</sup> Она играла важную роль в планах Организации Варшавского Договора на южном стратегическом театре. В середине 1980-х, однако, возникли серьезные проблемы. Во-первых, страны Восточного блока начали отставать от своих западных соперников в технологическом плане.<sup>10</sup> Во-вторых, были проблемы с недостаточным числом призывников из-за старения населения (ожидалось, что к середине 1990-х число мужчин призывного возраста уменьшится на 10 процентов).<sup>11</sup> В этом плане учитывался и факт, что структура вооруженных сил имела слишком большую долю начальствующих должностей. К началу 1990-х было уже ясно, что будет очень трудно обеспечить ассигнования на технологическое перевооружение.<sup>12</sup>

БНА была одной из основных опор коммунистического режима в стране. Говоря о военном профессионализме, Самюэль Хантингтон называет период Третьего рейха «триумфом гражданского контроля»<sup>13</sup> и описывает, как немецкие вооруженные силы постепенно захватывались политическим руководством, и в частности, Адольфом Гитлером и Национал-социалистической партией.<sup>14</sup> Даже этот пример недостаточно показателен для описания уровня политического контроля над вооруженными силами в коммунистических государствах и индоктринации офицерского корпуса коммунистическими идеями с помощью могущественного ГПУ

<sup>8</sup> Тодор Танев, *Анализ публичных политик* (София, Военное издательство, 2008), 35, 51 (на болгарском).

<sup>9</sup> Атанас Семерджиев, *Пережитое обжалованию не подлежит* (София, Издательство «Христо Ботев», 1999), 269 (на болгарском).

<sup>10</sup> Там же, 237–42.

<sup>11</sup> Там же, 268–69.

<sup>12</sup> Там же, 269–70.

<sup>13</sup> Хантингтон, *Солдат и государство*, 98–118.

<sup>14</sup> Там же, 109–17.

(Главного Политического Управления) и заместителей командиров по политической части.

Несмотря на факт, что во времена коммунистического режима министрами обороны Болгарии были представители «военных», реально последними профессиональными военными, которые занимали этот пост, были генерал И. Маринов (в 1944 году) и генерал Й. Мутафчиев (с ноября 1990 по ноябрь 1991). Двое генералов/министров (с сентября 1944 до конца 1946) были среди прямых организаторов переворота 9 сентября 1944, который привел к установлению коммунистической диктатуры. Трое генералов/министров (с октября 1946 по март 1962) были политическими эмигрантами в СССР после событий 1923 года, и офицерами стали в Советской армии (Рабоче-Крестьянской Красной Армии или РККА). Четвертый министр обороны Болгарии при коммунистическом режиме генерал Д. Джуров (занимал должность с марта 1962 по ноябрь 1989), который закончил свое военное образование в СССР, был партизанским командиром из ближайшего круга главы государства и партии Тодора Живкова.

Последним профессиональным офицером на должности начальника Генерального штаба до генерала Радню Минчева (занимал должность с августа 1990 по август 1991) был генерал Райчо Славков, который был министром обороны в течение трех месяцев в 1944 году и который был расстрелян в 1953 году. Два начальника Генерального штаба (занимали должность с декабря 1944 по декабрь 1950) начали свою карьеру во время событий 1923 года и получили свое первое офицерское звание в Советской армии, а другие четыре, в том числе и тот, что занимал должность дольше всех—Атанас Семерджиев, который был на этом посту с марта 1962 по декабрь 1989—получили свои первые офицерские звания в партизанских отрядах во время Второй мировой войны. Большая часть высокопоставленных офицеров в офицерском корпусе имели не военный, а «антифашистский» опыт.<sup>15</sup>

Важно отметить роль Болгарской Народной Армии в архитектуре безопасности страны. На деле БНА была создана как часть РККА, при прямом участии болгарских политических эмигрантов (советских офицеров) и русских офицеров. В свете этого факта можно только гадать о способности БНА гарантировать «национальную» безопасность страны. Национальная безопасность Народной Республики Болгарии воспринималась только в рамках коммунистического сообщества в целом и через линзу военного сотрудничества с СССР в частности. Не надо забывать, что в период Холодной войны значение понятия «гарантирование национальной безопасности», особенно в случае маленьких государств на границе противостоящих блоков, каким являлась Болгария, было очень неясным. Несомненно, высшее военное руководство в конце 1989 года идентифицировало себя с коммунистической идеологией и Болгарской Коммунистической Партией. Понимание национальной безопасности было ограничено до обеспечения правильного баланса сил в отношении соседей Болгарии из «другого лагеря», а именно Турции и Греции.

<sup>15</sup> Семерджиев, *Пережитое обжалованию не подлежит*, 264.

## Эволюция болгарской оборонной политики

### *Куда мы идем без СССР и Организации Варшавского Договора? (1990–92)*

Глядя со все более увеличивающейся дистанции времени, теперь становится ясно, что коммунистическая система в Восточной Европе распалась между 1989 и 1991 годами. В то время, однако, все выглядело не так. Высшие военные руководители, которые тогда были профессиональными военными (а не партизанскими командирами), но были сильно связаны с коммунистическим режимом, пытались сохранить статус-кво, насколько это было возможно. Даже после распада СССР имели место надежды, что Россия сможет «сохранить» по крайней мере некоторые из своих позиций; в самом худшем случае будет создана общая система безопасности в Европе, в которой сохранится влияние России, и это частично нейтрализует Соединенные Штаты.<sup>16</sup> «Реформаторские» действия, которые были предприняты, касались в основном замены символов и упразднения политических структур в армии (бывшие политические офицеры получили «новую квалификацию»).

### *Кто будет контролировать армию? Развитие при застое (1992–97)*

Демократические силы, которые пришли к власти, хотели радикальных реформ, но им не хватало профессионализма. Фокусом их действий была замена некоторых из старых военных лидеров и установление гражданского контроля над вооруженными силами, которые все еще рассматривали как потенциальную угрозу демократии. Не было настоящего понимания «оборонной политики». Мало шагов было предпринято для трансформации способностей вооруженных сил к новому типу войны. Было ощущение, что армия построена на основании устаревшей концепции, что было слишком много офицеров,<sup>17</sup> и что боеспособность армии снижалась из-за отсутствия модернизации и ограничения подготовки, но в целом было мало желания начинать реальные преобразования. Серьезные проблемы в обществе и в экономике способствовали сохранению статус-кво, и решение срочных проблем, с которыми сталкивалась армия, откладывалось. Конфликты в регионе тоже способствовали поддержке идеи сохранения структуры армии времен Холодной войны и откладывания реальных реформ, идеи все еще властвовавшей среди военного истеблишмента. Сейчас это может выглядеть парадоксом, но в то время факт того, что военная организация была преобразована от «агрессивной»

<sup>16</sup> Во время прессконференции 14 ноября 1990 года Министр народной обороны генерал Мутафчиев, отвечая на вопрос о перспективах на вступление Болгарии в НАТО, сказал: «Блоковые структуры являются анахронизмом в международных отношениях, и сейчас нам надо попытаться найти другую систему национальной безопасности», Йордан Мутафчиев, *На главном направлении* (София: Медия Принт, 2010), 485–87 (на болгарском). В интервью для *Вечерних новостей* от 29 января 1991 года министр сказал, что Болгария все еще располагает военными гарантиями СССР (Там же, 496).

<sup>17</sup> В 1992 году в армии общей численностью 111 000 было 22 000 офицеров. Смотри Никола Даскалов, *Славное время* (София: Сиела, 2012), 344 (на болгарском).

армейско-дивизионной структуры к «оборонительной» корпусно-бригадной, считался достаточным для выполнения требований НАТО и рассматривался как большое достижение на пути реформ.<sup>18</sup>

Позиция высшего военного руководства пользовалась поддержкой Болгарской Социалистической Партии и президента Желева (который был номинирован на должность президента Союзом Демократических Сил). Их общей позицией было «Оставьте военных в покое. Они знают, что они делают».<sup>19</sup> В результате этого к 1993 году любые попытки начать реформы, которые угрожали бы интересам военного истеблишмента, замерли. Очевидный конфликт интересов при предпочтении военного истеблишмента к большой стационарной армии, хотя денег на нее не было, в расчет не брался.

### *Начало настоящих реформ: подготовка к членству в НАТО (1997–2004)*

Финансовый кризис 1996–97 года дал начало так долго откладываемым реформам в секторе обороны. Неуспешная попытка какой-то «реставрации» или хотя бы «сохранения» некоторых элементов коммунистического режима стала могучим инструментом в руках реформистских сил. Заявлять, однако, что не было никакой альтернативы вступлению в НАТО и что имел место национальный консенсус по этому вопросу было бы несколько преувеличено. В нескольких случаях критической важности—при принятии Стратегии национальной безопасности и Военной доктрины, а также при принятии решения разрешить силам НАТО доступ в воздушное пространство Болгарии—оппозиция (бывшая Коммунистическая партия) решительно была против.<sup>20</sup> При отсутствии какого бы то ни было достаточно хорошего «Восточного» проекта интеграции оппозиция выдвинула идеи о том, что НАТО стало «архаическим», о «сбалансированной политике», «нейтралитете», о важности быть «равноудаленными от России и НАТО» и т.д.

В этом периоде, и особенно во время косовского кризиса, противники реформ выдвинули тезис, что реформы несвоевременны, поскольку стране угрожает опасность распространения конфликта.<sup>21</sup> В целом, они не принимали позицию, что большая армия при ограниченных человеческих, финансовых и материальных ресурсах будет менее боеспособной, чем меньшая армия, которую предлагало правительство. На деле однако, в недвусмысленном исследовании, проведенным экс-

<sup>18</sup> Todor Tagarev, Phases and Challenges of Security Sector Reform in the Experience of Bulgaria, *IT4Sec Reports* 85 (Sofia, June 2011).

<sup>19</sup> Бывший заместитель министра в правительстве СДС под руководством Филиппа Димитрова в 1992 году Никола Даскалов писал, что в отношениях МО с Генеральным штабом президент поддерживал амбициозного Начальника Генерального штаба (генерала Л. Петрова) в его борьбе с «гражданскими». См. Даскалов, *Славное время*, 348–401 (на болгарском).

<sup>20</sup> Эти позиции ясно обозначены в парламентских дебатах, стенограммы которых можно найти на <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst>.

<sup>21</sup> Это неожиданно, но даже первый «демократический» министр обороны Димитр Луджев поддерживал эту позицию во время пленарных дебатов по Военной доктрине.

пертной группой из USEUCOM под руководством генерал-майора Киевенаара (1999) был сделан вывод, что в Болгарской армии численностью в 112 000 не было ни одного формирования бригадного или более высокого уровня, которое было бы полностью боееспособным.<sup>22</sup>

Поскольку у военного руководства уже было ощущение, что армия будет «защищена» от поползновений «извне» (часто рассматриваемых как преднамеренные действия «политиков», продиктованные из-за границы),<sup>23</sup> Совету министров и Министерству обороны (МО) пришлось использовать иностранную военную экспертизу для осуществления реформ в армии.<sup>24</sup> Было странным, что болгарский военный истеблишмент принимал анахронизм массовой армии, предназначенной для широкомасштабного конфликта с западным врагом, но они не могли предложить хорошо обоснованный (в том числе и с финансовой стороны) модель современной армии западного типа. Тенденция быть против приобретения «западного» оружия была все еще сильной. Вариант, который был в принят в итоге, сохранял способности полностью мобилизационной армии (но только на время, поскольку перевооружение «западным» оборудованием было абсурдным), но были созданы Силы быстрого реагирования, которые в свою очередь должны были стать хребтом армии и быть оперативно совместимыми с НАТО.<sup>25</sup>

Были еще два важных фактора, оказывающих значительное влияние на развитие способностей болгарских вооруженных сил. Одним из них была «профессионализация» армии – т.е. постепенное введение добровольной военной службы. Профессионализация была осуществлена в основном из-за интеграции Болгарии с

<sup>22</sup> «Опора на призывных солдат способствовала наблюдению, что на практике нет боееспособных элементов в Сухопутных войсках. Все формирования Сухопутных сил по существу являются структурами для базовой подготовки, постоянно пытаясь тренировать, ассимилировать и выпускать постоянный поток краткосрочных солдат». Bulgarian Defense Reform Study, Office of the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs and USEUCOM (1999), 33. «Болгарские Сухопутные силы способны вести исключительно ограниченные оборонительные операции и маневренные военные действия в границах страны». Там же, 46.

<sup>23</sup> Это ощущение очень хорошо прослеживается в воспоминаниях генерала Йордана Мутафчиева (министра обороны и начальника Генерального штаба), *На главном направлении*; генерала Цветана Тотомирова (начальника Генерального штаба), *Жизнь по гарнизонам* (София: Военное издательство, 2007); ген.-лейт. Кирила Цветкова (Начальника штаба Сухопутных войск), *Под тенью перемен и пагона* (София: Медия Николова, 2011) и генерал-майора Ангела Марина (Командующего артиллерией сухопутных войск и позже вицепрезидента), *Ранорт* (София: Захари Стоянов, 2013).

<sup>24</sup> Группа Киевенаара и позже эксперты MPRI.

<sup>25</sup> «Будущая структура сил, предложенная болгарскими Вооруженными силами, является адекватной, только если Болгария собирается в ближайшем будущем вести войну против большой внешней конвенциональной угрозы. Имея в виду уровень текущей и будущих угроз, идентифицированных в Стратегии национальной безопасности, огромное количество ресурсов будет израсходовано на выполнение миссии, которая оценивается как очень маловероятная». Bulgarian Defense Reform Study (1999), 28.

НАТО, которая предшествовала полноправному членству, и из-за требования участвовать в экспедиционных операциях. Помимо того факта, что добровольная военная служба была новым явлением (хотя этот принцип использовался между Первой и Второй мировыми войнами), она была воспринята неоднозначно, и ее введение столкнулось с некоторыми трудностями. Второй важный фактор был связан с участием Болгарии в экспедиционных операциях. Первые контингенты— состоящие из профессиональных офицеров, сержантов и солдат-контрактников из разных военных формирований (поскольку не было ни одного формирования, которое было бы полностью «профессиональным») —справлялись относительно хорошо в операциях низкой интенсивности вблизи национальных границ с Боснией и Герцеговиной и Косово. Настоящим испытанием стала операция в Ираке.

Несмотря на в целом отрицательное отношение общественности Болгарии к иракскому конфликту, Народное собрание 29 мая 2003 года одобрило участие в операции в Ираке в составе батальона, но без некоторых подразделений боевой поддержки (до 500 солдат). Ожидалось, что операция будет с низким риском и низкой интенсивности. Не учитывая в достаточной степени опыт болгарского участия в гуманитарной миссии в Камбодже (1992-93), батальон снова был укомплектован *ад хок* добровольцами (без призывных солдат) из разных военных формирований, и его оборудование в целом не отвечало требованиям современной войны. В этих неблагоприятных условиях батальон справился относительно хорошо с поставленными задачами, даже во время шиитского восстания в Кербале в 2004 году, хотя были человеческие потери, что вызвало острую общественную реакцию. Это участие показало, что у Болгарской армии нет экипировки, требуемой для участия в таких операциях.<sup>26</sup> Были нужны годы, чтобы устранить все эти недостатки.

### *Интеграция и модернизация, которые не были осуществлены: где новые способности? (2004–13)*

В 2004 году Болгария стала членом НАТО. К этому времени основной этап сокращения числа офицеров и сержантов в Болгарской армии был закончен. Финансовые ресурсы, которые освободились после сокращения численности, должны были пойти на широкомасштабную программу перевооружения, которая позволила бы интеграцию страны в НАТО, наряду с преобразованием и интеграцией оборонной промышленности.<sup>27</sup>

В 2002–04 был проведен Стратегический обзор обороны, чьей целью было определить, каким должно быть будущее развитие Болгарской армии, причем

---

<sup>26</sup> Николай Слатински, *Вниманию господина президента* (София: ИзтокЗапад, 2008), 318–19, 400–02; и Иван Алексиев, *Кербала, 2004* (София: Военное издательство, 2013) (на болгарском).

<sup>27</sup> Смотри, к примеру Todor Tagarev, “Prerequisites and Approaches to Force Modernization in a Transition Period,” *Information & Security: An International Journal* 6 (2001): 30–52; доступно на <http://dx.doi.org/10.11610/isij.0603>.

предполагалось, что ее численность будет составлять 45 000. Результатом этого обзора было принятие весной 2005 года Плана развития и модернизации до 2015 года. Широкомасштабный план преобразований предвидел большинство проблем, которые проявились впоследствии:

- Планировалось, что все солдаты будут контрактниками (первоначально это положение должно было вступить в силу к 2010 году, потом срок перенесли на 2008). Несмотря на низкие расходы на личный состав в Болгарии, полностью контрактная армия численностью в 45 000 была существенным бременем для бюджета. Учитывая факт, что у Болгарии были амбиции (все еще не реализованные) обеспечить участие в экспедиционных операциях составом численностью до 1000 человек (с ротацией), план содержать 25 000 солдат-контрактников и 18 000 офицеров и сержантов не выглядел хорошо обоснованным.
- Предложенная модель армии все еще была несбалансирована в сторону высоких званий.<sup>28</sup>
- Ни горизонт планирования (десять лет), ни финансовые ресурсы были достаточны для целостного перевооружения западным оборудованием. Учитывая факт, что в докладе Кивенаара от 1999 года предлагался горизонт для модернизации 2020 год<sup>29</sup> (т.е. больше 20 лет), выглядит странным, что План развития до 2015 года претендовал на достижение тех же результатов в рамках вдвое более короткого периода. Кроме того, проекты модернизации (общим объемом на несколько миллиардов долларов) не были расставлены по порядку важности.

Надо отметить, что несмотря на недостаточное финансирование, расходы на оборону за 2009 год (1,34 миллиарда левов<sup>30</sup>) превысили прогноз в 900 миллионов, на котором на десять лет раньше основывался доклад Кивенаара.<sup>31</sup> Остается фактом, однако, то, что предполагаемый уровень финансирования к 2015 году в 2,6 процента ВВП, который надо было обеспечить, не был отменен, пока не был отменен сам план в 2010 году.<sup>32</sup> Решение создать полностью профессиональную армию к 2008 году оказывало дополнительное давление на финансовые ресурсы Болгарии. И все-таки за период с 2004 по 2010 год инвестиционные расходы (которые включают поставку нового вооружения и оборудования, продление жизненного цикла старых систем и инвестиции в инфраструктуру) превысили 2 миллиарда левов<sup>33</sup> (1 миллиард евро). Были реализованы проекты поставок много-

<sup>28</sup> Слатински, *Вниманию господина президента*, 483 (на болгарском).

<sup>29</sup> *Bulgarian Defense Reform Study* (1999), 130.

<sup>30</sup> *Defense Report 2010* (Sofia, 2011), 12.

<sup>31</sup> *Bulgarian Defense Reform Study* (1999), 25.

<sup>32</sup> *Defense Report 2009* (Sofia, 2010), 10. 2.45% (2005); 2.26% (2006); 2.5% (2007); 2.33% (2008); 2 (2009).

<sup>33</sup> На основе ежегодных отчетов о выполнении бюджета; смотри [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg).

целевых вертолетов (Eurocopter AS532 Cougar и AS565 Panther), транспортного самолета (Alenia C-27J Spartan), коммуникационного оборудования, новых легких и средних колесных транспортных средств (Mercedes), подержанных фрегатов (класса Wielingen), минного тральщика (класса Tripartite) и другого специального оборудования.

К 2008-2010, однако, несмотря на большие программы (для страны такой величины, как Болгария), на передний план вышел вопрос, почему способности вооруженных сил не увеличились в достаточной степени. Армия все еще была с излишне большим количеством должностей для высоких званий. В то же время, формирования на тактическом уровне в Сухопутных, Военно-воздушных и Военно-морских силах все еще не были в состоянии принимать участие в экспедиционных операциях высокого риска и высокой интенсивности. Десять лет спустя после начала реформ в секторе обороне у Болгарии нет и одного единственного формирования уровня батальона/эскадрильи/боевого корабля, которое было бы полностью боееспособным по стандартам НАТО (за исключением, может быть, батальона легкой пехоты, инженерных и логистических модулей и подразделения для специальных операций).

В 2010 году Болгария провела новый пересмотр структур, результатом которого стали «Белая книга обороны» и «План развития вооруженных сил». Независимо от достигнутого существенного прогресса в плане внутренней реорганизации МО, значительное сокращение оборонного бюджета в периоде 2010-2013 (до 1.2-1.4 процента от ВВП) привело к откладыванию процесса модернизации на неопределенное время. Кроме того, так как Болгария была уже членом НАТО и ЕС, национальная политика сфокусировалась на неразрешенных социальных и экономических проблемах, которые стали приоритетными целями. Маловероятно, что в обозримом будущем страна сможет вернуться к уровню финансирования обороны от 2009 года и предшествовавшим годам.

## **В чем наши ошибки?**

### *Отсутствие воли и направления (1990–97)*

Трудно указать на конкретные недостатки оборонной политики Болгарии в период 1990-97, поскольку если мы применим определение оборонной политики, приведенное в начале этого эссе, оборонной политики как таковой просто не было. При отсутствии четкой идеи о будущем развитии страны, кроме как понимания, что это должна быть «демократическая» страна, армия оставалась вне охвата какой бы то ни было политической или общественной повестки дня. Основным был вопрос о гражданско-военных отношениях и устранении любой угрозы того, что армия может вмешаться в национальную политическую жизнь (угроза, которая преднамеренно преувеличивалась в период острого кризиса). При наличии достаточно сильных факторов (реформистские силы были у власти немногим больше, чем год, 1991-1992, как часть «правительства меньшинства»), которые хотели, чтобы Болгария осталась частью какого-то восточного интеграционного процесса или

сохранила бы свой «нейтралитет», не было четкой концепции будущего развития армии. Менеджмент обороны, в той мере, в которой он воспринимался как концепция, оставался однозначно только в рамках армии. Понимая, что невозможно поддерживать армию численностью более чем в 100 000 человек, и в то же время не располагая политической концепцией развития, военное руководство пыталось сохранить хотя бы частично боеспособность армии. Часто, однако, высокопоставленные офицеры направляли свои усилия в основном на соперничество между командованиями видами вооруженных сил, Генеральным штабом, МО и президентством.<sup>34</sup>

### *Внутреннее сопротивление (1997–2004)*

Оборонную политику в полном смысле этой концепции начали применять два правительства в периоде с 1997 по 2004 год. Основным фактором для этого был положительный ангажемент проводить такую политику и относительный консенсус о членстве Болгарии в НАТО. Болгария должна была достичь состояния, которое позволило бы ей интегрироваться в структуры НАТО, что в большой степени предопределяло курс военных реформ. В этот период времени (два срока власти) оборонная политика страны в целом соответствовала установленным критериям: стратегическому мышлению, адекватности, осуществимости, гибкости, непрерывности и решительности. Надо, однако, отметить, что в течение этого периода основные реформы были направлены на реструктурирование и сокращение вооруженных сил. Вряд ли можно говорить о создании новых способностей вооруженных сил, и участие болгарского контингента в Ираке это показало. Надо, однако, подчеркнуть, что после серьезного финансового и экономического кризиса в 1996 году, даже при выделении 2.5 процентов ВВП на оборону, страна не могла тратить деньги на инвестиции в модернизацию оборонного сектора. Кроме того, реорганизацию нельзя было осуществить за один день.

Серьезным фактором, сдерживающим проведение реформ, было внутреннее сопротивление со стороны военного истеблишмента. Опираясь на свои политические связи—в меньшей степени с президентом Петром Стояновым, и в большей степени с бывшим лидером Болгарской Социалистической Партии президентом Георгием Парвановым,<sup>35</sup> которым принадлежало последнее слово при назначении генералов—они пытались противодействовать некоторым из реформ (особенно тем, что касались численности личного состава) и обеспечивали карьерное развитие своих протеже. Как раз в этом периоде и появился миф об «инспирированном извне» «разрушении армии».

<sup>34</sup> Даскалов, *Славное время*, 388–89; и Мутафчиев, *На главном направлении*, 353–78 (на болгарском).

<sup>35</sup> Слатински, *Вниманию господина президента* (София, 2008), 282, 459–61 (на болгарском).

*Менеджмент обороны идет не так (2004–10)*

После 2004 года у Болгарии появился шанс использовать ресурсы, которые освободились в результате уменьшения армии и направить эти финансовые средства на инвестиции. Согласно оценкам от конца 1990-х, новую широкомасштабную программу перевооружения надо было начать осуществлять после 2004 года. Что-то, однако, пошло не так. План развития до 2015, который должен был обеспечить интеграцию болгарской армии с силами НАТО, не смог соответствовать принципам осуществления и непрерывности. Если до этого считалось, что «профессионализация» вооруженных сил должна была распространиться только на часть сил быстрого реагирования (три бригады) и на определенные части Военно-воздушных и Военно-морских сил, План развития до 2015 года требовал отмены призывной военной службы при сохранении численности армии на уровне 45 000 человек. Для Болгарии это было неосуществимо. К тому же, отсутствие стратегического подхода и преемственности нашло отражение и в другом решении (принятом сразу после прихода к власти нового правительства в 2005 году) – расходы на оборону постепенно были сокращены до 1.9 процентов от ВВП.

Неэффективный способ, при котором использовались деньги, выделенные на инвестиционные расходы, имел не меньшее значение, чем нереалистическое планирование и общее урезание расходов. В нескольких непрозрачных контрактах, которые вызвали оправданные вопросы и протесты,<sup>36</sup> наличные ресурсы были использованы для поставок, которые увеличили способности вооруженных сил совсем незначительно. Введенная система менеджмента обороны основывалась на концепциях базированного на способностях планировании, базированного на программах бюджетирования и менеджменте жизненного цикла. Она однако, работала только частично, что позволяло заключение противоречивых контрактов. Основные институты, которые отвечали за функционирование армии—народное собрание, совет министров и президентство—открыто или скрытно поддерживали эти контракты.<sup>37</sup>

К концу этого периода все инвестиционные расходы были направлены на платежи по уже подписанным контрактам, расходы на личный состав и на техническую поддержку увеличивались (из-за повышения жизненного стандарта в стране, который был выше, чем ожидалось вначале), а общие расходы на оборону уменьшались. Предпринятые в 2008 году шаги по пересмотру Плана развития до 2015 года дали только частичные результаты. Стало ясно, что нужен новый Обзор обороны.

---

<sup>36</sup> Смотри <https://www.balkanleaks.eu/en/05sofia187.html>; и Слатински, *Вниманию господина президента* (София, 2008), 77, 450, 482–84, 506–07, 554–55, 586–88.

<sup>37</sup> Там же, 482.

## Литература

- "Prerequisites and Approaches to Force Modernization in a Transition Period." *Information & Security: An International Journal* 6 (2001): 30-52.
- "The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms)." *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (2006): 15-34.
- Aleksiev, Ivan. *Kerbala*, 2004. Sofia: Military Publishing House, 2013.
- Bartlett, Henry C.. "Approaches to Force Planning." In *Fundamentals of Force Planning*, 326-30. Newport, RI: Naval War College Press, 1990.
- Bulgarian Defense Reform Study. Office of the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs and USEUCOM, 1999.
- Concept for Strategic Defence Management In IT4Sec Reports. Vol. 46. Sofia: Institute of Information and Communication Technologies, 2010.
- Daskalov, Nikola. *Slavnoto vreme*. Sofia: Ciela, 2012.
- Defence Management: An Introduction.*, 2009.
- Defense Report 2009*. Sofia, 2010.
- Defense Report 2010*. Sofia, 2011.
- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State*. Sofia: Military Publishing House, 1998.
- Marin, Angel. *Raport*. Sofia: Zahari Stoyanov, 2013.
- Mutafchiev, Yordan. *Na glavnoto napravlenie*. Sofia: Media Print, 2010.
- Phases and Challenges of Security Sector Reform in the Experience of Bulgaria In IT4Sec Reports. Sofia: Institute of Information and Communication Technologies, 2011.
- Semerdzhev, Atanas. *Prezhivianoto ne podlezhi na obzhalvane*. Sofia: Hristo Botev Publishing House, 1999.
- Slatinsky, Nikolay. *Na vnimanieto na gospodin Prezidenta*. Sofia: Iztok/Zapad, 2008.
- Tanev, Todor. *Analiz na publichnite politiki (Public Policy Analysis)*. Sofia: Military Publishing House, 2008.
- Totomirov, Tzvetan. *Zhivot po garnizoni*. Sofia: Military Publishing House, 2007.
- Tsvetkov, Kiril. *Pod syankata na promenite i pagona*. Sofia: Media Nikolova, 2011.
- von Clausewitz, Carl. *On War*. Project Gutenberg E-Book No. 1946, 2006.