



УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
Факултет „Икономика на инфраструктурата”
Катедра „Национална и регионална сигурност”

Елена Боянова Бакова

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА КОНТРОЛА ПРИ ТЪРГОВИЯ С ПРОДУКТИ, СВЪРЗАНИ С ОТБРАНАТА

АВТОРЕФЕРАТ

На дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „Доктор”
по научна специалност „Икономика и управление”
(Икономика на отбраната и сигурността),
професионално направление 3.8. Икономика

Научен ръководител:
доц. д-р Светослав Иванов Спасов

Рецензенти:

София, 2021 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от катедра „Национална и регионална сигурност” при Университета за национално и световно стопанство – София.

Авторът е задочен докторант в същата катедра. Изследванията и разработката са извършени в Университета за национално и световно стопанство – София.

Дисертационният труд е с обем от 225 страници и се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък на използвана литература и пет приложения. Използваните литературни източници са 156, на български, английски, френски и немски език.

Публикациите по дисертацията са 4 на брой.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 09.04.2021 г. от 14.00 часа, в зала 2032А на Университета за национално и световно стопанство – София. Материалите по защитата са на разположение в Дирекция „Наука” и на интернет страницата на Университета за национално и световно стопанство – София: www.unwe.bg

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата

В резултат на политически, икономически и военни промени в света, търговията с продукти, свързани с отбраната е сред най-строго наблюдаваните и контролирани дейности на международно и национално ниво и е важен компонент за националната сигурност на отделните страни.

Международната общност се стреми да ограничи незаконното трансгранично движение на продукти, свързани с отбраната, тяхното нелегитимно разпространение или прекомерното натрупване в райони с потенциални или съществуващи конфликти. Това налага предприемането на мерки за постигане на тези цели, чрез упражняване на контрол върху международната търговия с оръжия и изделия, които могат да бъдат използвани както за граждански цели, така и за военни.

Актуалността на темата на изследването е определена от редица фактори. След края на Студената война, нарастват вътрешнодържавните войни, които се основават на вътрешната борба за власт, а не на битките между съветските и американските идеологии и интереси, в резултат на което се наблюдават последици върху търговията с продукти, свързани с отбраната. Увеличава се тяхното търсене от държави готови за конфликт, по време на конфликти, за реконструкция на въоръжените сили след конфликти и за самозащита. Постоянното търсене обосновава глобалното производство и износа на оръжие.

Българската отбранителна индустрия се интегрира в световната икономика и печели позиции на международния пазар на продукти, свързани с отбраната. През периода 2005-2018 г. се наблюдава значителна тенденция на увеличение на износа на продукти, свързани с отбраната. Износът на България през 2017 г. достига 1,22 милиарда евро, което е приблизително 90% повече спрямо износа през 2006 г.¹ Нарастването на търговията с продукти, свързани с отбраната определя необходимостта от намиране на балансиран подход към регулирането на законното разпространение на оръжия и към прекъсването на незаконното разпространение и употреба на продукти, свързани с отбраната.

От друга страна терористичните атентати през последните две десетилетия, пораждат нови тенденции. Потокът от незаконни оръжия е насочен

¹ Данни от Годишни доклади на Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение за 2005 – 2018

към терористични организации, които се намират в открита борба със Западния свят и съюзниците му. Именно тероризмът започна да се възприема като водеща заплаха за световната сигурност. Контролът при търговията с продукти, свързани с отбраната, цели да попречи оръжията да попадат в ръцете на терористи и да не бъдат лесно достъпни в нестабилни райони.

През последните тридесет години са предприети множество действия по отношение на контрола при търговия с продукти, свързани с отбраната както на международно, така и на национално ниво. Въпреки това поредица извършени разследвания, разкриват систематично отклоняване на оръжия към въоръжени групировки, обвинени в извършване на сериозни нарушения на правата на човека. Многобройни са методите, които се използват при незаконната търговия с оръжие. Повечето страни, както и България, вземат като основен документ при износа на оръжие сертификата за краен получател, с който се декларира кой ще използва оръжията и кой гарантира, че няма да бъдат реекспортирани. Но този подход не е достатъчен, за да се предотврати използването на продукти, свързани с отбраната за нарушаване на законите, за подпомагане на терористи или извършване на зверства.

Изследователският проблем е, че към този момент в Република България не е въведен напълно следлицензионният контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната, което поражда необходимост от внедряването на такъв вид контрол и усъвършенстване на дейността на контролните органи, което ще допринесе за ограничаване на риска от незаконните сделки с оръжия.

2. Обект и предмет на изследването

Обект на изследването е контролът при търговията с продукти, свързани с отбраната, която се приспособява към глобалните геополитически промени през последните тридесет години.

Предмет на изследването е усъвършенстване на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната.

3. Теза, цел и задачи на изследването

Тезата на дисертационния труд е, че надграждането на вече създадените правила и условия за експортен контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната, чрез използването и внедряването на добри практики и промяна на законодателството, ще спомогне за усъвършенстването на

експортния контрол. За правилното и всеобхватно осъществяване на контролната дейност е необходимо разработване и приемане на методика за следлицензионен контрол, която ще доведе до по-добро осъществяване на контрол при външнотърговска дейност с продукти, свързани с отбраната.

Целта на изследването е да се изведат насоки за усъвършенстване на экспортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната.

За постигане целта на дисертационния труд са поставени следните основни **задачи**:

- Да се характеризират особеностите на търговията с продукти, свързани с отбраната и на экспортния контрол;
- Да се идентифицират състоянието и проблемите на экспортния контрол на продукти, свързани с отбраната;
- Да се анализират добри практики в страни-членки на Европейския съюз в областта на экспортния контрол;
- Да се изследват възможностите и да се дадат насоки за усъвършенстване на экспортния контрол на продукти, свързани с отбраната.

4. Обхват и ограничения на изследването

Изследването е **ограничено** в периода 1991 – 2020 г., тъй като след края на Студената война настъпва значителна промяна в международната търговия с оръжие. Освен това в годините на прехода от централизирана към пазарна икономика в България, един от най-засегнатите отрасли от националната икономика е отбранителната промишленост. В резултат на тези промени, отбранителната индустрия се ориентира към износ и от изключителна важност се явява изграждането и развитието на системата за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната.

Разглеждането на международната търговия с продукти, свързани с отбраната, както и търговията на разгледаните страни-членки на Европейския съюз и на България, е ограничено до 2018 г., тъй като към момента на предаване на дисертационния труд, не са публикувани официално годишните доклади за следващите две години.

Разглежда се **експортният контрол** на продукти, свързани с отбраната, по отношение на провежданите политики за износ и трансфер, с цел да се дадат насоки за **усъвършенстване на контрола при търговия с продукти, свързани с отбраната на Република България. Не се разглеждат** политиките и контролът при търговия с продукти, свързани с отбраната **на територията на Република България.** Като още едно ограничение на изследването трябва да се посочи, че се разглеждат **само конвенцио-**

нални оръжия, без да се засягат политиките за експортен контрол на оръжията за масово унищожение – ядрени, химически или биологични.

В изследването са използвани неklasифицирани източници – монографии, учебници, научни публикации и публикации в печата и интернет пространството.

5. Методология на изследването

Основният подход използван в дисертационния труд е **Управление на бизнес процеси**. За да се идентифицират допълнително проблемите и за да се изведат добри практики в страни-членки на Европейския съюз за експортен контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната, са използвани **бенчмаркинг** и **метод на експертната оценка**. В изследването е използван и **анализ на документи** за проследяване на развитието и тенденциите в международната търговия с оръжия, както и за развитието на системата за експортен контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната в Република България.

6. Потребители на резултатите от изследването

Изследването може да бъде използвано от Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет, Министерството на икономиката, Министерството на отбраната и други правителствени и неправителствени институции, както и от специалисти с интереси в областта на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната и международното сътрудничество в тази област, академичните и университетски среди, както и от всички останали заинтересовани лица.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд е с обем от 225 печатни страници и съдържа: увод, основен текст в три глави (193 страници), заключение, списък на използваната литература (9 страници), списък със съкращения, списък на таблиците, списък на фигурите, списък на приложенията, терминологичен речник и приложения. Основният текст съдържа 13 таблици и 21 фигури. Към дисертацията са дадени 5 приложения: Категории от Списъка на продуктите, свързани с отбраната, Основни видове събития за Диаграма на бизнес процесите, Основни обекти използвани за Диаграма на бизнес процесите, Обобщени данни за износа на оръжия на България по региони, за периода 2005 – 2018 г. Обобщени данни за износа на оръжия на България по категории за периода 2005 – 2018 г. Списъкът на използваната литература обхваща 156 източника на български, английски, френски и немски език.

Дисертационният труд има следната структура:

Списък със съкращения

Списък на таблици

Списък на фигури

Списък на приложения

УВОД

Глава I

**ТЪРГОВИЯ С ПРОДУКТИ, СВЪРЗАНИ
С ОТБРАНАТА – СЪЩНОСТ, КОНТРОЛ, ПРОБЛЕМИ
И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

1.1. Характеристика и тенденции в търговията с продукти, свързани с отбраната

1.2. Международна архитектура на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната

1.3. Проблеми и предизвикателства при осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната

Изводи от първа глава

Глава II

**ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ЕКСПОРТЕН КОНТРОЛ
НА ПРОДУКТИ, СВЪРЗАНИ С ОТБРАНАТА**

2.1. Роля на международни организации и режими за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната

2.2. Изследване на добри практики в страни-членки на Европейския съюз в областта на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната

2.3. Управление на бизнес процеси и методи за изследване на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната. Методическа рамка
Изводи от втора глава

Глава III

НАСОКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЕКСПОРТНИЯ КОНТРОЛ НА ПРОДУКТИ, СВЪРЗАНИ С ОТБРАНАТА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

3.1. Система за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната на Република България

3.2. Анализ и интерпретация на получените резултати от изследването на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната

3.3. Внедряване на процес за подобрене и усъвършенстване на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната
Изводи от трета глава

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Използвана литература

Терминологичен речник

Приложения

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода е разгледана и обоснована актуалността на дисертационния труд. Представени са обектът, предметът, тезата, целта, задачите, методологията, обхватът и ограниченията на научното изследване.

Глава I. ТЪРГОВИЯ С ПРОДУКТИ, СВЪРЗАНИ С ОТБРАНАТА – СЪЩНОСТ, КОНТРОЛ, ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

В първа глава на дисертационния труд са разгледани основни характеристики и тенденции в търговията с продукти, свързани с отбраната, международната архитектура на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната, проблеми и предизвикателства при осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната и на тяхна база са изведени конкретни проблеми.

1.1. Характеристика и тенденции в търговията с продукти, свързани с отбраната

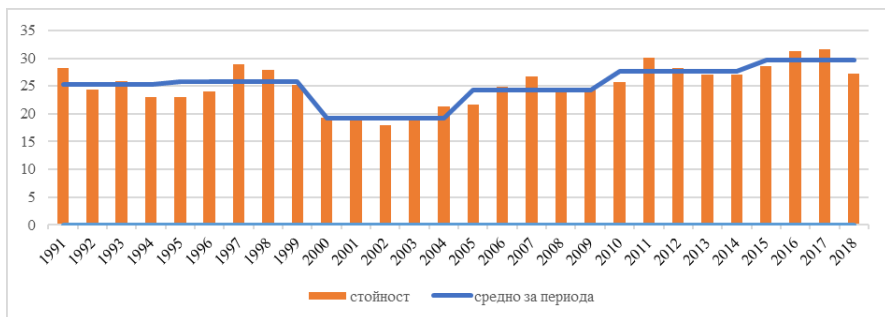
Търговията с продукти, свързани с отбраната (ПСО) е от изключително значение за развитието на отбранителната индустрия, като подотрасъл на националното стопанство, пряко свързан с националната сигурност и отбрана на всяка страна. Като подсистема на националната икономика, отбранителната индустрия функционира в общата макроикономическа среда, но също така е и силно регулиран сектор.

Външнотърговската дейност с продукти, свързани с отбраната обхваща подготовката и реализацията на сделки по внос, износ, трансфер, транспортиране, преминаване, транзит и брокерска дейност с ПСО. В повечето международни договори и споразумения, когато се говори за контрол над ПСО, се има предвид контрол върху тяхното разпространение. Конкретните продукти, обект на контрол, в отделните държави са обект на националното законодателство.

„**Продукт, свързан с отбраната**” е продукт, включен в Общия списък на оръжията на Европейския съюз. Терминът „продукт, свързан с отбраната” включва въоръжение, бойна техника, боеприпаси, части, възли, апаратура и екипировка, а в по-широк смисъл и технологии и оборудване

за производство, дейности по ремонт и модернизация. ПСО е по-широк термин от оръжие и го включва в себе си.

Краят на Студената война бележи значителна промяна в международната търговия с оръжие. Нараства разпространението на вътрешнодържавните войни, които се основават на вътрешната борба за власт. Тези нови войни водят до повишаване на конкуренцията между износителите на оръжие. Опасностите и последиците от търговията с конвенционални оръжия засяга всеки един аспект на обществото – от политически до военен и от културен до икономически, което поражда необходимостта от контрол върху тази дейност. Контролът при търговия с конвенционални оръжия е доста по-труден, отколкото контролирането на други видове оръжия, като оръжията за масово унищожение. Това се усложнява от факта, че конвенционалните оръжия са от съществено значение за националната сигурност на всяка страна и са инструменти на националната политика за военни, полицейски и дори цивилни цели.



Фигура №1.1: Международна търговия с оръжия в милиарди долара, база данни на SIPRI²

В средата на 1991 г. основните конфликти са приключили, няколко икономически кризи са започнали и в резултат на тези промени продажбите на оръжия са намалели, както може да се види на Фигура №1.1, тъй като е необходимо на отбранителната индустрия да се приспособи към новите условия. Наблюдава се спад на продажбите на оръжия в световен мащаб след края на Студената война. Според данни, съпоставими с индикатора за тенденция (TIV) на Стокхолмския международен институт за изследване

² Официален сайт на SIPRI – <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

на мира (SIPRI)³, продажбите на оръжие в световен мащаб между 1991 – 1999 г. са средно 25,5 милиарда долара годишно. Нивото на международните продажби на оръжие през следващите години значително намалява, като през 2002 г. достига най-ниско ниво – 17,8 милиарда долара. След този спад, обемът на продажбите започва да се увеличава и достига най-високи стойности през 2017 г. – 31,5 милиарда долара, което подминава нивото от преди края на Студената война. Международният пазар на оръжие през годините се приспособява към промените в геополитиката.

Тенденции в международната търговия с ПСО след Студената война

След края на Студената война настъпилата геополитическа промяна поражда няколко тенденции в световната търговия с оръжие и контролните режими върху тази дейност. Международната търговия с оръжие е обвързана с глобалната икономика и с глобалните и регионални конфликти. Конфликти, като тези в Афганистан, Ангола и в цяла Централна Америка, са подхранвани от големи количества оръжия. Освен това, много страни не закупуват повече оръжия, тъй като техните арсенали са вече наситени с покупки, направени по време на Студената война. Също така, страните започват да намаляват тяхното производство на оръжия, което се дължи отчасти на намаляването на тяхното търсене. В допълнение, икономическата криза от края на 1990 г. също влияе върху намаляването на световното търсене на оръжия.

Втора тенденция, която се наблюдава след края на Студената война е възходът на Съединените Американски Щати, като най-доминиращия износител в света, въпреки спада в търсенето на оръжия. По време на Студената война, Съединените щати и Русия са основните източници на оръжия по света, тъй като те са въоръжавали техните съюзници и са подкрепяли локални войни. След края на Студената война обемът на продажби на Съветският съюз намалява като през 1991 г. спада на 20%, докато този на САЩ нараства и достига 44%. Тази тенденция е още по-драстична през следващите три години, когато руските продажби се сриват и достигат до едва 6%, а тези на САЩ скачат над 50% от международната търговия с оръжия.

Друга тенденция в международната търговия с оръжия е повишаването на икономическите съображения при решенията за износ на оръжие. Глобалната икономическа рецесия и приключилата Студена война създават напрежение между бизнеса и дипломатическите интереси. Разходите за отбрана са намалени, отбранителните индустрии са изправени пред дълбока рецесия, предизвикана от общ спад на търсенето от една страна и

³ Официален сайт на SIPRI – <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

насърчаването от правителствата да поддържат производство на оръжия за национални поръчки и износ от друга.

През последните две десетилетия се наблюдават нови тенденции, породени от терористичните атентати. Примерите за това, на какво е способен световния тероризъм са много. Например след атентатите на 11 септември 2001 г. в САЩ се забелязва увеличение на разходите за военни цели. Според проф. д-р Димитър Димитров през последните години международният тероризъм преминава към качествено нов етап от своето развитие и придобива глобален характер. Той вече се използва не само като инструмент за постигане на конкретни политически цели в отделна страна или регионален конфликт, а е насочен към принципна смяна на съществуващата система на международните отношения. Целят се хаос и икономическа дестабилизация в страните мишени и предизвикване на страх и психоза сред населението. Оказването на ефективно противодействие не е по силите на нито една самостоятелна специализирана институция или отделна страна. Реални резултати в борбата с тероризма могат да бъдат постигнати само чрез обединени усилия на цялата международна общност.⁴

В този контекст, именно контролът при търговията с ПСО цели да попречи оръжията да попадат в ръцете на терористи и да попречи те да бъдат лесно достъпни в нестабилни райони. Търговията с оръжие на международно равнище е изключително важен елемент на международните отношения и е един от основните проблеми на световната политика. Тя се превърна в средство за натиск върху определени държави, упражняван от държавите производители – САЩ, Русия и другите крупни износители на оръжие като Франция, Германия, Великобритания и Китай.

Основният фокус при международната търговия с ПСО е върху конвенционалните оръжия. Налице са няколко значителни промени в класацията на най-големите доставчици на конвенционално оръжие. В периода 2000 – 2004 г. Русия отново заема водещо място при международната търговия с оръжия. Тя е най-големият износител и измества отново САЩ. За този период петте най-големи износители на конвенционално оръжие са Русия, САЩ, Франция, Германия и Великобритания, които изнасят 81% от всички трансфери.

⁴ Димитров, Д. – Икономически аспекти на тероризма – Етап III – Анализ на българската практика и моделиране на връзката тероризъм – икономика, глава 14 – Оценка на предложенията и мерките за намаляване на риска от тероризъм чрез сценарийно планиране, УНСС, София, 2012 г., стр. 211

Русия е най-големият износител през референтния период, чиито износ е 32% от всички трансфери на конвенционално оръжие. Високото ниво на руския износ, според данни на SIPRI, е резултат главно от износа на бойни самолети и кораби. Русия увеличава усилията си за разнообразяване на пазарите си извън традиционните си клиенти, предлагайки конкурентни цени или трансфер на технологии на по-високи нива, отколкото САЩ и някои европейски конкуренти. От друга страна, през същия период, Китай е най-големият получател на големи конвенционални оръжия. Русия има почти пълен монопол върху трансферите към Китай, като доставя 95% от китайския внос. Най-важният пазар за Русия се явява Китай, тъй като 41% от руския износ на конвенционални оръжия е насочен към Китай. Това отчасти обяснява успеха на Русия като износител.⁵

За разглеждания период 2000 – 2004 г., САЩ е вторият по големина износител на големи конвенционални оръжия с 31% от общите доставки, по данни на SIPRI. През 2004 г. американските доставки са засегнати от войната срещу тероризма. Тази война довежда до няколко трансфера на оръжия от САЩ, които не биха били направени в противен случай. Такива трансфери са направени за Пакистан, която преди атентатите от септември 2001 г. има забрана за получаване на американско оръжие. Също така, през август 2004 г. САЩ вдига 10-годишната забрана върху продажбите на оръжие в Йемен, за да подкрепи усилията им в борбата с тероризма.⁶

Обемът на международните трансфери на големи конвенционални оръжия през следващия петгодишен период продължава да се увеличава. Средното годишно ниво за периода 2005 – 2009 г. е 22% по-високо от средното годишно ниво за 2000–2004.⁷ САЩ и Русия остават основните износители, следвани от Германия, Франция и Великобритания. Износът на първите пет страни представлява 76% от обема на износа на конвенционални оръжия за 2005 – 2009 г. Основният регион-получател на конвенционални оръжия през периода 2005 – 2009 г. е Азия, след него се нарежда Европа и Близкия Изток. Основните страни вносители са Китай, Индия, Южна Корея, Обединените арабски Емирства (ОАЕ) и Гърция.

Обемът на международните трансфери на оръжия нараства с 16% през следващия период 2010 – 2014 г. Водещите доставчици в света са САЩ, Русия, Китай, Германия и Франция, чиито износ представлява 73% от об-

⁵ Wezeman, Siemon T. and Bromley, Mark – International arms transfers in SIPRI yearbook 2005, pp.418-423

⁶ Пак там, pp. 427-428

⁷ Holtom, P. and Bromley, M. – The International Arms Trade: Difficult to Define, Measure, and Control – Arms control today, 2010, p.10

щия размер на международния износ на оръжие. Китай утвърждава своето място сред петте най-големи износители през референтния период, като е третият по големина доставчик, подминавайки Германия и Франция. Най-големите вносители са Индия, Китай и Пакистан. Доминирането на Азия в международната търговия с оръжие се дължи и на Китай, която засилва своята роля не само като вносител на оръжие, но също така и като износител. Въпреки че Китай предимно осигурява ракети и леко стрелково оръжие (малки оръжия), тя е третият най-голям вносител на оръжия, като преди нея са само Индия и Саудитска Арабия.

Доставките на оръжие за страни, които участват във въоръжени конфликти се превръща в ключов въпрос през 2014 г. Доставчиците вземат решения относно трансферите към Ирак и други държави, участващи във войната срещу Ислямска държава, включително доставките за армиите, които не са напълно под контрола на централното иракско правителство. Конфликтът в Украйна също поражда въпроси за доставки на оръжие за украинското правителство.

През периода 2014 – 2018 г. според данни на SIPRI най-големите доставчици на оръжие са отново САЩ, Русия, Франция, Германия и Китай, чиито износ представлява 75% от целия износ на оръжие. Челната петица е същата като през преходния период, но общият им износ на оръжия е с 10% по-голям. Наблюдава се значително увеличение на износа на оръжия на САЩ, Франция и Германия, докато износет на Китай се повишава незначително, а този на Русия намалява. Най-големите вносители на оръжие през този период са Саудитска Арабия, Индия, Египет, Австралия и Алжир, които внасят 35% от общия внос на оръжие през този период.⁸

Международната търговия с оръжия допринася за различни и многостранни последици. Нито една страна, регион или общност, не е имунизирана от тези вредни ефекти, които се свързват с много сектори на обществото. Посрещане на последиците от търговията с оръжие изисква множество подходи, за осъществяване на ефективен и координиран контрол.

1.2.Международна архитектура на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната

В световен мащаб не съществува върховна единна управленска структура, която да ръководи дейностите по контрола при търговията с ПСО.

⁸ Pieter D., Wezeman, Aude Fleurant, Alexandra Kuimova, Nan Tian and Siemon T. Wezeman – Trends in international arms transfers, 2018, SIPRI Fact Sheet, March 2019, pp.2,7

Като всяка система и системата на международния контрол при търговията с ПСО се описва чрез своите елементи и връзките между тях. Основни елементи на системата са показани на Фигура №1.3.



Фигура №1.3: Система на международния контрол на търговията с ПСО

Ролята на международните организации, които имат отношение към контрола при търговията с ПСО и на международните режими за експортен контрол на ПСО е да **създават правила и механизми за прилагане и да контролират тяхното изпълнение**. Можем да приемем, че международните организации и режими осъществяват външен контрол.

От своя страна националните държави се явяват едновременно субект и обект на контрол. Може да приемем, че осъществяват смесен контрол – външен и вътрешен. Ролята на държавите е да **транслират правилата и механизмите в своите национални законодателства и да организират спазването им**.

Третият елемент от системата на международния контрол на ПСО са доставчиците, посредниците и потребителите на ПСО, които осъществяват своята дейност в съответствие с националните и международните правни регулации.

Основните цели на експортния контрол при търговия с ПСО в международен план са:

- спазване на международните задължения, включително санкции и ограничения, наложени с резолюции от Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации (ООН) и с решения на Европейския

съюз (ЕС) и на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ);

- зачитане на международното хуманитарно право и правата на човека;
- поддържане на международния и регионалния мир, сигурност и стабилност чрез предотвратяване на дестабилизиращи натрупвания на оръжия;
- предотвратяване придобиването и използването на конвенционални оръжия и ОМУ от терористични и криминални групи;
- борба с незаконното разпространение и търговия с конвенционални оръжия.⁹

Търговията с ПСО е необходима за осигуряване на потребностите на въоръжените сили и силите за опазване на реда на държавите, за да са в състояние да защитават живота и правата на своите граждани, териториалната цялост на страните си и вътрешния ред. Увеличаването на военните способности на държавите до техния максимум не е гаранция за изпълнение на горепосочените цели. Международната общност стига до заключението, че ПСО, които спомагат за увеличаване на военната мощ на държави и организации трябва да бъдат обект на засилен контрол. Като резултат са предприети редица мерки за контрол на този вид търговия и разпространението на ПСО като цяло.

Освен международните организации и режими, основна роля имат националните усилия за контрол на оръжията, които са на първа линия при защитата и предотвратяването на безконтролното разпространение на конвенционално оръжие. Необходима е силна национална система за контрол на трансферите на оръжия, тъй като при липса на такава система оръжията могат лесно да попаднат на черния пазар. Въпреки необходимостта от хармонизирането на националните закони и подзаконовни актове, системите за национален контрол на отделните държави са различни. Някои държави имат надеждни системи за контрол на оръжията и напълно отговарят на международно приетите стандарти, а други са лишени дори от елементарни мерки за контрол.

Повечето страни, които са създали сложни и твърди критерии за износ на ПСО, приемат **списъци на контролираните оръжия и списъци със страните и организациите**, върху които е наложено оръжейно ембарго. От първостепенно значение за контролирането при търговията с оръжие е **ролята на органите, които участват в лицензионните процедури**, при одобряване на оръжейните трансфери. В някои страни такива са минис-

⁹ Годишен доклад на Междуправителствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение за 2009 г., стр. 1.

терства или департаменти на външните работи, на отбраната, вътрешните работи, икономиката и други, а в други са отделни специализирани органи, като изпълнителни агенции. Междуведомствените процеси се различават в отделните страни, като някои правителства, включват много ведомства в процеса, докато други включват само някои от тях.

Един от най-важните аспекти на физическия контрол при търговията с оръжия е **граничният и митническият контрол**. Подобно на всички други елементи, митническите и граничните власти се различават в отделните страни. Използването на **стандартизирани и хармонизирани документи**, като например лиценз за износ и внос, както и проверките след доставка, биха могли да помогнат за контролирането на потока на оръжия. Проверка на автентичността на сделката с оръжия е ключов аспект на контрола при търговията с оръжия, но остава неуловим по отношение на съгласуваност и съвместимост на осъществяване. Има програми за проверка, които могат да служат като модел за създаването на други системи по целия свят.

Докато в някои случаи това се явява административен надзор, идентифицирането на всички страни е критичен елемент в способността да се поддържа сигурна система на надзор върху износителите на оръжия за чуждестранни крайни потребители. Без прозрачност по отношение на всички страни по сделките, има по-голяма възможност за отклоняване към неоторизирани крайни потребители и крайни приложения.

Всяко право или юридически процес е толкова силен, колкото неговото изпълнение. Правоприлагащите органи, следователно трябва да включват **наказание и санкциониране** на онези, които нарушават законите, които касаят търговията с оръжия. По този начин се гарантира, че тези, които ги нарушават се дават под отговорност и се наказват по подходящ начин, с използването на граждански или наказателни санкции.

Публичният надзор на търговията с оръжия осигурява естествено обезопасяване на износа на оръжия. Много от най-големите производители и износители на оръжие, споделят най-много информация за техните продажби. Освен това се **маркират оръжията** с цел да се водят регистри на потоците на оръжие. Маркирането позволява проследяване.

От изложено може да се направи извода, че по своята същност международната търговия с оръжие е транснационална, за която е необходимо трансгранично сътрудничество и координация, за да се гарантира ефективността на националните дейности.

1.3. Проблеми и предизвикателства при осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната

Въпреки многото действия от международни, национални и неправителствени организации, които са предприети по отношение на контрола при търговия с конвенционалните оръжия през последните тридесет години, съществуват предизвикателства и пречки при осъществяването на контрол при търговия с ПСО.

Последствията от нарушаване на човешката сигурност от ядрено, химическо или биологично оръжие са очевидни – страдание и масови смъртни случаи. Но последиците за сигурността на хората от конвенционални оръжия, малки и големи, са може би по-трудни за оценяване. Те могат да вариат от директните ефекти, като смърт и вреда, до косвени въздействия, като например невъзможността да се завърнат у дома от бежански лагери.

Фактори, които обуславят търсенето на оръжия

Страните търсят иновативни оръжия, за подобряване на военния им капацитет. Оръжията са търсени от държави готови за конфликт, за попълване на оръжия по време на конфликти, за реконструкция на техните въоръжени сили след конфликти и за самозащита. Държавите също така, непрекъснато се стремят да осъвременяват своите съществуващи арсенали или да модернизират остарелите. Постоянното търсене обосновава глобалното производство и износа на оръжие.

Въпросът при избор на доставчик на оръжия обикновено зависи от два основни фактора: **икономически и политически**. Икономическите фактори обхващат всичко от цената на оръжията до влиянието на глобализацията. След Студената война много отбранителни компании имат добри взаимоотношения с чуждестранни правителства, което прави изключително трудно пробиването на пазара за оръжия и е невъзможна реална конкуренция.

Цената на дадено оръжие се влияе от промяната във валутния курс, новостта на оръжието и офсетните (компенсационните) предложения. Икономическите съображения при продажбите на оръжие може също да се основават на цените на други стоки на световния пазар. Ако една страна губи пари поради колебания в цените на други стоки за износ, покупките на оръжия могат да бъдат отложени или отменени.

Износът на оръжия е строго контролиран от повечето правителства от една страна, а от друга – отбранителната промишленост е обект на политическите приоритети на правителството. Политическите фактори, също

както икономическите, играят важна роля. Продажбите на оръжие често се използват като инструмент на външната политика.

Политически фактор, който влияе на продажбите на оръжия е оперативната съвместимост – способността да се работи в синергия при изпълнението на определени цели. През годините, продажбите на оръжия са използвани, за да повлияят на държавната политика и тази тенденция продължава и днес. Военната дипломация – практиката при търговията с оръжие за влияние върху външната и вътрешната политика на друга държава, е популярен инструмент в много страни. Военната дипломация е ключов компонент в осъществяването на военно-дипломатически и съюзнически отношения. Тя се разглежда като мирновременна дейност на държавата с използването на ресурси и инструменти от сферата на отбраната и сигурността с цел позитивно развитие на военнополитическите отношения между държавите на двустранно и многостранно ниво. Също така военната дипломация има съществен принос в предотвратяване или урегулиране на вътрешнодържавни и международни конфликти и кризи.

Причините за търсене на оръжия могат да бъдат доста различни в зависимост от целта на използване на оръжията. Могат да отразяват загриженост за лична сигурност, демонстрации на власт, интереси за придобиване на територия или ресурси, желанието за независимост, разделяне, или друга външна политика. Поради такива причини, много държави или физически лица, могат да получат оръжия законно, но много повече могат да бъдат тези, които търсят оръжия чрез незаконни канали. Събития, които могат да създадат наплив на оръжия като колапс, остър конфликт или икономическа криза, създават и мотивират различни средства и начини за придобиване на оръжие. Нестабилността като цяло обуславя търсенето на оръжия.

Освен това търсенето на оръжия може да бъде подхранвано и от **социални, психологически или културни фактори. Граждански конфликти, терористични действия и други незаконни дейности**, като трафик на наркотици, също могат да подхранят търсенето на оръжия.

Търговията с оръжие в световен мащаб е неразривно свързана с международния **тероризъм**. Въпреки че вниманието на света е фокусирано върху опасността от терористи, въоръжени с ядрени, химически, биологични или радиационни устройства, реалността е, че терористите използват някои от най-смъртоносните инструменти: конвенционални оръжия и в частност малки оръжия. Няколко фактора правят тези оръжия много желани от терористите – тяхната възможност да нанасят смъртност, лесната им преносимост и укриване.

Въпреки че конвенционалните оръжия се използват директно за подкрепа на терористична дейност, те също така и косвено подкрепят тероризма. Насилието от разпространението на оръжия, възпрепятства дейностите по мироопазващите операции, задушават икономическия растеж и външните инвестиции и развитие и пречи на предоставянето на помощ от хуманитарни организации. В резултат на това една несигурна среда, съчетана с икономика в застои, позволява да расте враждебността, изолацията и недоволството и да се размножават сред населението. Терористите и престъпните организации използват тези условия в своя полза.

Търсенето на оръжия се обуславя също и от **незаконната търговия с оръжие**, която е рядко изолирана дейност. Незаконните оръжейни трансфери често използват контрабандни практики, които са от значение за други незаконни дейности. Например, трафикът на наркотици и трафикът на хора, може да се използват за трафик на оръжия и обратно. Също така законната търговия на други стоки, може да помага при осъществяване на незаконните трансфери на оръжия.

Незаконната търговия с оръжия може да бъде обект и на бартерни сделки на някои пазари. В Западна, Централна и Южна Африка се разменят скъпоценни камъни, минерали и дървен материал за оръжия в страни като Сиера Леоне, Ангола и Демократична Република Конго.

Незаконната търговия с оръжие е трудна за определяне и още по-трудно е да се проследи, да се предотврати и да се наложи наказание. Най-общо може да се раздели на два вида **незаконната търговия с оръжия – черен и сив пазар**. Черният пазар се характеризира с това, че каналите за реализация са изцяло нелегални – сделките с оръжия не се обявяват пред контролните органи и не се легализират. Сделките са изцяло скрити от органите, които лицензират и контролират търговията с ПСО. При сивия пазар съществува елемент на законност и политически протекции, документите за доставка на оръжия изглеждат редовни, но при обстойна проверка става ясно, че оръжията са предназначени за дестинации, различни от упоменатите в документите и се насочват към страни, за които е наложено оръжейно ембарго. Въпреки че границите на черния и сивия пазар са неясни и трудни за определяне, за целите на изследването е представена незаконната търговия на Фигура №1.5.



Фигура №1.5: Сив и черен пазар на оръжия по данни на SAS¹⁰

Незаконната търговия с малки оръжия е около 10-20%, но е основният виновник за подхранване на престъпността, гражданските конфликти и корупцията. През 2001 г. Проучването на малките оръжия (Small Arms Survey – SAS) определя черния пазар на незаконните трансфери на оръжие като „явно нарушение на национални и/или международни закони и без официално правителствено съгласие или контрол.”¹¹ Трафикът на черния пазар обикновено се провежда на регионално или местно равнище. Сред най-важните форми на незаконен трафик е „ant trade” – многобройни малки количества на контрабандни малки оръжия и леко въоръжение (МОЛВ), които се натрупват с течение на времето, за неоторизирани крайни потребители.¹² Трафикът на МОЛВ на международния черен пазар се счита за относително по-малък, в сравнение с отклоняването или неправилното използване на трансфери на МОЛВ на сивия пазар.

Незаконните трансфери на **сивия пазар** обикновено включват правителства, техни агенти, или физически лица, които използват умишлено вратички в законодателството или заобикалят национални или междуна-

¹⁰ Официален сайт на Small Arms Survey – <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.html>

¹¹ Small Arms Survey, Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem, Oxford: Oxford University Press, 2001, p.166

¹² Small Arms Survey, Illicit Trafficking, <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/transfers/illicit-trafficking.html>

родни закони и политики. Това води до извода, че тези трансфери на оръжие са прикрити, не са непременно незаконни, но се осъществяват между законната и незаконната граница. Сивият пазар или прикритите продажби могат да бъдат действително полулегални, които нарушават международните норми и политики, но не и закони. Най-често трансфери на сивия пазар се осъществяват за страни, в които контролът при търговия с оръжие е на изключително ниско равнище или изобщо липсва, като при всички случаи е близо до зона, върху която има наложено ембарго.

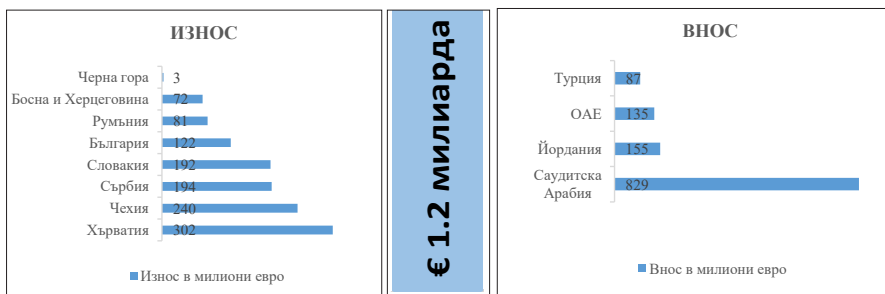
Предизвикателства при осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната

Предизвикателство при осъществяване на експортен контрол на ПСО е да се идентифицират трансферите на оръжие на сивия пазар. Проблемът се крие именно в тяхното доказване. Често разкриването на незаконни трансфери идва при участието на дадена страна в конфликт.

Държавите, участващи в конфликт, най-често са поставени под международно **оръжейно ембарго**, но това не винаги спира потока на оръжия. Много държави пренебрегват забраните и тайно превозват оръжие за ембаргови дестинации. Нарушаването на оръжейното ембарго може да се отдаде на няколко фактора. *Първо*, въпреки разработването на методи за санкции и мониторинг, реалното прилагане на оръжейното ембарго е слабо, поради липса на ефективно законодателство в някои страни. *Второ*, воюващите страни са в състояние да наемат и да създадат нелегални мрежи за доставка на оръжие на черния пазар. *Трето*, голям брой държави, заради политически или икономически причини, са склонни да нарушат оръжейното ембарго.

Поредица от разследвания от Балканската мрежа за разследваща журналистика (the Balkan Investigative Reporting Network – BIRN) и Международния журналистически Проект за разследване на организираната престъпност и корупцията (the Organized Crime and Corruption Reporting Project – OCCRP) разкриват многомиллиардни доставки на оръжие чрез подвеждащи и потенциално незаконни документи. В процеса на разследването, BIRN и OCCRP проучват в детайли данни за износа на оръжие, доклади на ООН, документация на самолетни полети, както и договори за доставка на оръжие. Те разкриват как хиляди автомати, снаряди, ракетни установки, противотанкови оръжия и тежки картечници се стичат към проблемни райони.

Разследванията на BIRN и OCCRP установяват над 68 полета само за 13 месеца в периода юни 2015 – юли 2016 г., с които са транспортирани хиляди тонове оръжие произведено в Централна и Източна Европа до близкочуждани държави като Саудитска Арабия, Йордания, ОАЕ и Турция. Те от своя страна са насочили тези оръжия към гражданските войни в Сирия и Йемен.¹³



Фигура №1.6: Износ на ПСО, произведени в Централна и Източна Европа и внос на ПСО в ключови доставчици за Сирия и Йемен, за периода 2012-2016 г. по данни на OCCRP

На Фигура №1.6 са показани осемте страни от Централна и Източна Европа, които са одобрили доставки на оръжие и боеприпаси на стойност най-малко 1,2 милиарда евро за горепосочените четири ключови доставчика на оръжие. Репортерите откриват, че лицензи за износ от Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Чехия, Черна гора, Словакия, Сърбия и Румъния често са предоставяни, въпреки доказателства, че много оръжия са пренасочвани към Сирия.¹⁴ Тези страни вземат като основен документ сертификата за краен потребител – документа, издаден от дадената страна, закупуваща оръжията, която декларира кой ще ги използва и гарантира, че няма да бъдат реекспортирани. Но може да се направи извод, че този подход не е достатъчен, за да се предотврати използването на ПСО за нарушаване на законите, за подпомагане на терористи или извършване на зверства.

¹³ Официален сайт на Проект за разследване на организираната престъпност и корупцията -<https://www.occrp.org>

¹⁴ Marzouk L., Belford A. and Futtersak J., Arms Exports to Middle East: A Question of Legality, 2016 – <https://www.occrp.org/en/makingakilling/a-question-of-legality/>

Незаконната търговия с оръжия е основна заплаха за националната сигурност на отделните страни. Именно заплахи, които не са военни, като тероризъм, престъпност и корупция, са много по-трудни за неутрализиране от чисто военните такива.¹⁵ Определянето на реалната стойност на незаконните трансфери на оръжие е много трудно, ако не и невъзможно.

Основни причини за подхранване на незаконната търговия с ПСО могат да бъдат:

1. **Пропуски в национално законодателство** и подзаконовни актове, които уреждат търговията с оръжия, както и прехвърляне, придобиване и притежание на оръжие. По този начин, използвайки вратички и пропуски в законодателството, могат да се отклоняват оръжия към сивия и черния пазар. От важно значение са силните национални закони, които да се изпълняват и прилагат, при търговията с оръжия, особено в страни, които притежават много оръжия и малко ресурси.

2. **Корумпирани държавни служители**, които могат да продават оръжия за лична изгода. Също така могат да приемат подкупи, за да си затворят очите за документацията и да се позволи незаконен трансфер на оръжия без последващ контрол.

3. **Разграбване на държавни оръжейни складове** – откраднатите оръжия могат след това да бъдат насочени към черния пазар. Това е проблем, който се проявява особено по време на вътрешни правителствени кризи. В други случаи, дори при липса на значителна криза, може също да има загуба на държавни запаси.

4. **Собствени частни оръжия**, притежавани от цивилното население, също са значителен източник на търговия с незаконно оръжие. Личните запаси, които са закупени законно, могат да бъдат откраднати или изгубени и след това продадени на черния пазар.

5. **Незаконно произвеждане на оръжия** – лицензирани производители на оръжие също могат незаконно да ги произвеждат и да продават на черния пазар. Веднъж произведени оръжия по лиценз, могат да се произвеждат и след изтичането на лицензите.

6. **Изложенията на оръжия** също са значителен източник на незаконна търговия с оръжия. МОЛВ не са единствените оръжия, които могат да бъдат намерени на оръжейните изложения. На големи международни изложения на оръжия могат да бъдат направени незаконни продажби, на които да се предложат усъвършенствани оръжия или дори оръжия за масово унищожение.

¹⁵ Donnelly, Chr., Rethinking Security, NATO Review, 2000–2001, pp. 32-34

Разглеждайки общите проблеми на системата за контрол на ПСО може да установим следното състояние на тази система за България:

- По отношение на **пропуски в национално законодателство** – законодателството в България е напълно синхронизирано с политиката на ЕС в областта на експортния контрол на ПСО. Но може да бъде подобро по отношение на следлицензионния контрол;
- В последните години няма данни за **корумпирани държавни служители**, свързани с търговията с оръжия, но е необходимо да се приемат превантивни мерки, тъй като слабата възможност за наблюдение, би могла да позволи съмнителни оръжейни сделки да получават разрешение и да заобикалят контрола. Трябва да има прозрачност и съгласуваност на процесите при следлицензионния контрол, за да се осигури ефективен и ефикасен контрол при търговия с ПСО;
- Въпреки останалото оръжие и техника след края на 90-те години, няма сигнали за **разграбване на държавни оръжейни складове** в България;
- **Собствените частни оръжия** са ограничени в България, въпреки че се предполага, че има такива, които са натрупани от предишни периоди. Те са обект на контрол при търговия на ПСО на територията на България и не оказват значими последици върху контрола на международната търговия;
- Няма сигнали за **незаконно произвеждане** на оръжия в България, които да имат отношение към износа. В медиите могат да бъдат намесени сигнали за малки частни работилници, свързани с вътрешно потребление и организирана престъпност, но не оказват значение върху търговията с оръжие;
- Няма сигнали за **изложенията на оръжия**, които да допринасят за незаконни сделки.

На базата на разгледаната проблематика при осъществяване на контрол при търговия с ПСО, проблем, който може да възникне е свързан със следлицензионния контрол, което поражда необходимост от подобряването му и намаляване на риска от възникване на корупционни схеми.

Разглеждайки експортния контрол на ПСО по време, а именно като предварителен, текущ и следлицензионен, може да се каже, че по този начин е логически свързан и може да осигурява непрекъснатост при изпълнение на отделните задачи по контрол при търговия с ПСО. Както бе отбелязано, слабост на българската система за експортен контрол на ПСО, е **не напълно внедреният следлицензионен контрол** при осъществяване

на външнотърговска дейност с ПСО. Системата за експортен контрол в България е подробно разгледана и анализирана в трета глава.

Съгласно действащото законодателство са определени кои са контролните органи, но липсва обща методика, по която да се извършва следлицензионен контрол. Приета е методика за осъществяване на следлицензионен контрол, но само на един от контролните органи – на Междуправителния съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет, на базата на която се извършват проверки, само на обектите от неговата компетентност.

Всеки от контролните органи извършва проверки, спрямо своята компетентност **и не съществува съгласуваност на процеса** между тях. В резултат на това се поражда друг проблем по отношение на координацията и комуникацията между отделните министерства и ведомства, при осъществяване на следлицензионен контрол, като не е указано кой, кога и на базата на каква информация извършва проверки. В този контекст се идентифицира и друг проблем, а именно **липса на единна база данни**. Всеки от контролните органи поддържа своя база данни, но липсва информация за целия процес. Това е и предпоставка за увеличаване на риск от корупционни схеми.

Основен административен инструмент за прилагане на контрол е изискването за лиценз за износ на ПСО и разрешения за конкретна сделка. Лицензионният процес при външнотърговска дейност с ПСО в България се характеризира със **сложна съгласувателна процедура**. Разглеждат се първо заявления за издаване на лицензи и удостоверения, които дават право на фирмите да се занимават с външнотърговска дейност с ПСО от един орган – Междуправителния съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет, след това се подават заявления за разрешения за конкретна сделка към друг орган – Междуправителна комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение към министъра на икономиката. В процеса на съгласуваност участват много министерства и ведомства, дори такива, които нямат пряко отношение към експортния контрол на ПСО, което характеризира самия процес с **голяма административна тежест**.

Като друг пропуск в националното законодателство може да се отбележи липсата на механизъм, чрез който да се извършва **мониторинг и контрол**. Внедряването на такъв механизъм би дало възможност да се следи състоянието и развитието на системата за експортен контрол на ПСО. Също така би допринесло за идентифициране на потенциални проблеми и за постоянно усъвършенстване на системата.

На базата на изведените основни проблеми с цел да се усъвършенства системата за експортен контрол на ПСО в България е необходимо да се обърне внимание на инструментариума за експортен контрол на ПСО на международните организации и режими, както и да се проучат добри практики в страни-членки на Европейския съюз в тази област.

ИЗВОДИ ОТ ПЪРВА ГЛАВА

- В резултат на настъпили глобални събития през последните тридесет години, се наблюдават последици върху търговията с продукти, свързани с отбраната. Търсенето на конвенционални оръжия се увеличава през този период, което се определя от нарастването на вътрешно-държавни войни, основани на борба за власт. Основни доставчици на оръжия са Съединените щати, Русия, Франция, Германия и Китай.
- Конвенционалните оръжия са много по-трудна група оръжие за контрол, за разлика от оръжията за масово унищожаване. Конвенционалните оръжия се придобиват законно и се използват от националните армии, полицейските сили и цивилни граждани в целия свят. Липсата на ограничения върху международната търговия с конвенционални оръжия би имала значителни последици за сигурността на хората. Милиони хора са ранени и убити с конвенционални оръжия, което определя необходимостта от мерки за осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната.
- Международната търговия с конвенционални оръжия генерира значителна част от приходите и продажбите на оръжие, които са се доказали като доста печеливши. Точната стойност на продажбите на черния и сивия пазар е трудна да се определи със сигурност. Икономическите ползи играят ключова роля при вземането на решения за продажба на оръжия. В действителност, оръжейни трафиканти разглеждат оръжията като всяка друга стока, от която може да се печели.
- Търговията с незаконно оръжие е сравнително малка част от общата световна търговия с продукти, свързани с отбраната. Но се смята, че незаконната търговия с оръжие причинява нестабилност и насилие при конфликти. За спирането ѝ са необходими изчерпателни и съвместими процедури, закони и разпоредби, които да се прилагат от всички държави и заинтересовани участници на всички равнища. Необходимо е да се обърне повече внимание и ресурси върху следлицензионния контрол.

- Потенциален проблем при експортния контрол на продукти, свързани с отбраната в България, е следлицензионния контрол, който не е напълно внедрен. Всеки от контролните органи извършва проверки, съгласно своята компетентност и не съществува съгласуваност на процеса между тях. Това поражда необходимост от подобряването на следлицензионния контрол и създаване на механизъм, чрез който да се извършва мониторинг и контрол на процесите по осъществяване на търговските сделки с ПСО.

Глава II. ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ЕКСПОРТЕН КОНТРОЛ НА ПРОДУКТИ, СВЪРЗАНИ С ОТБРАНАТА

В изпълнение на поетите международноправни ангажименти държавите-участнички в международни организации и режими за експортен контрол, прилагат съответните общоприети правила, принципи и норми на експортен контрол, чрез спазване на контролни списъци с оръжия, както и чрез редовен обмен на информация относно реализираните трансфери на конвенционални оръжия.

Международният опит показва, че не съществува единен универсален подход в областта на контрола върху износа на оръжие, тъй като отделните държави могат да използват различни механизми за постигане на една и съща цел. Определянето на тип система за контрол на износа на оръжие, зависи от редица фактори като географско разположение, големината на страната, правната система, институционална структура, индустриална структура, модели на търговия, административни традиции и състоянието на съществуващата система за контрол на търговията (ако има такава) на дадена държава.

Основната задача във втора глава от дисертационния труд е да се разгледат инструментариумът на международните организации и режими, добри практики в страни-членки на Европейския съюз и подходи и методи за изследване на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната.

2.1. Роля на международни организации и режими за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната

Контролът при търговията с ПСО се осъществява на международно и на национално ниво. Държавите сключват различни международни договори и споразумения за контрол над разпространението на този вид продукция. Повечето договори визират притежанието, използването и разпростране-

нието на определен вид оръжие. От тези ограничения неизбежно следват и рестрикции по отношение търговията с ПСО.

Конкретни разпоредби към търговията с оръжия се регламентират със **споразумения** в рамките на международни организации и режими за експортен контрол. Споразуменията са **два типа**. Първият тип споразумения са тези в рамките на **международни организации**, като ООН, ЕС, ОССЕ, които не са създадени с единствена цел контрол при търговията с ПСО, но провеждат активна политика в тази област.

Другият вид са т.нар. **режими за експортен контрол**, които са специализирани в контрола над разпространението на оръжия и изделия и технологии с двойна употреба (ИТДУ), като Васенаарската договореност, Австралийската група, Групата на ядрените доставчици, Режима за контрол на ракетните технологии и Комитета „Цангер“. Във връзка с ограничението на дисертационния труд, че **не се засягат политиките за експортен контрол на оръжията за масово унищожение**, е разгледана само Васенаарската договореност.

Краят на Студената война и растежът на международната търговия с оръжия, пораждаат необходимост от създаване на нови международни споразумения и механизми. Важно е да се отбележи ролята на международните организации и режими като **ООН, ЕС, ОССЕ и Васенаарската договореност** за осъществяване на контрол при търговията с ПСО.

Организация на обединените нации (ООН)

ООН играе централна роля при прилагането на мерки за контрол на международната търговия с оръжие. Тя приема редица инструменти, с цел не постигането на масовото обезоръжаване, а по-скоро призив за по-строга регулация на един изключително важен в стратегическо отношение пазар, контролът върху който може от една страна, да намали въоръженото насилие, а от друга да увеличи международната сигурност и стабилност.

Основни инструменти на ООН за контрол на международната търговия с ПСО са:

- определяне на Списък на страните, по отношение на които има ограничения (ембарго) за търговия с ПСО;
- Регистър на конвенционалните оръжия на ООН, приет през 1991 г.;
- Конвенция срещу транснационалната организирана престъпност (приета 2000 г.), допълнена от три протокола: Протокол за трафика на хора; Протокол за незаконния трафик на мигранти и Протокол за огнестрелните оръжия;

- Програма за действие на ООН за предотвратяване, борба и премахване на незаконната търговия с малки оръжия и леко въоръжение, приета през 2001 г.;
- Договор за търговия с оръжие (ДТО), в сила от 2014 г.

Необходимо е да се обърне внимание, че в подкрепа на Договорът за търговията с оръжие, приет от Общото събрание на ООН на 02 април 2013 г. гласуват 154 страни, против са само три – Иран, Сирия и Северна Корея, а въздържали се са 23.¹⁶ Сред въздържалите се страни са някои от основните износители като Русия и Китай и някои от основните купувачи като Египет, Индия, Индонезия. Договорът получава особено силна подкрепа от африканските правителства, които смятат, че той може да помогне за ограничаване на незаконните продажби на оръжие в техните държави. Изискванията в договора важат само за тези, които са го ратифицирали, а останалите могат да не се придържат към договора.

Съгласно член 13, параграф 1 от ДТО от държавите-страни по договора се изисква да предоставят първоначален доклад на Секретариата на ДТО, в който са описани мерките, които държавата е предприела за прилагането на Договора, включително националните закони, националните контролни списъци и други регламенти и административни мерки.¹⁷ Делът на държавите-страни, които представят доклади (първични и годишни), относно прилагането на ДТО намалява. Ако тази тенденция продължи, то тя ще окаже сериозно влияние както върху доверието на ДТО, така и на способността на секретариата на ДТО да изпълнява своята работа.



Фигура №2.1: Годишни доклади, които се подават съгласно ДТО за периода 2015-2019 г.

¹⁶ Официален сайт на ООН – <http://www.un.org/disarmament/update/20130402/ATTVotingChart.pdf>

¹⁷ Договор за търговия с оръжие (The Arms Trade Treaty), р.8

Годишните доклади подадени съгласно ДТО през 2015 г. са 52, през 2016 – 53, през 2017 – 58, през 2018 – 62, през 2019 – 56.¹⁸ На Фигура №2.1, се наблюдава значително увеличаване на държавите, които не представят доклади въпреки увеличаването на броя на държавите-страни по договора. Някои държави са класифицирали своите първоначални доклади, като по този начин ограничават погледа върху процесите на тяхното прилагане.

Друг ключов момент е не присъединяването към договора на основни износители – като Русия и Китай, както и на основни вносители на оръжие като Индия, Саудитска Арабия и Египет. Липсата на подкрепа от страна на големи производители, доставчици и износители на оръжие изправя пред огромни предизвикателства контрола върху търговията с ПСО.

От друга страна се наблюдава тенденция на нарастване броя на държавите, присъединили се към Договора, макар и с по-бавни темпове, отколкото през преходните години. Силна страна на ДТО е, че създава форум, където различни група държави и неправителствени организации могат да се срещнат, за да обменят мнения по важни и сложни въпроси, свързани с трансфера на оръжие.

Въпреки предизвикателствата, пред които е изправен, ДТО има потенциал да се превърне в инструмент за насърчаване на съдържаност и отговорност в световната търговия с оръжие. Обхватът на предизвикателствата пред международната общност е широк. Много от тях се основават на безотговорната и незаконна търговия с оръжие. Пред ДТО стои преодоляване на редица значителни пречки и трудни въпроси като разбиране защо толкова много държави не успяват да изпълнят своите ангажименти за докладване.

Европейски съюз (ЕС)

ЕС има своя собствена, разработвана в продължение на дълги години **Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС)**, която представлява система за сътрудничество между страните-членки по въпросите, свързани с международната политика и е основен инструмент за запазване на националните интереси. ОВППС е насочена към укрепването на външната сигурност на ЕС и на сигурността на страните-членки.

В рамките на ЕС главният документ по линия на експортния контрол е **Общата Позиция 2008/944/ОВППС** на Съвета от 08 декември 2008 г., която определя режима на контрол върху оръжейния износ. Тя съдържа осем основни критерия, които трябва да се отчитат при разглеждане на

¹⁸ Официален сайт на Договора за търговия с оръжие - <https://thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826>

заявленията и издаване на разрешения за износ на ПСО. В случаите, когато износът на въоръжение не отговаря на един или повече от критериите, държавата-износител може да откаже издаването на разрешение.

Други инструменти на ЕС за контрол при търговия с ПСО, са:

- Директива 2009/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 06 май 2009 г., с която се определят правилата и процедурите, спрямо трансфера на ПСО вътре в Общността;
- Регламент 258/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 г., който касае контрола при търговия с огнестрелни оръжия в изпълнение на член 10 от Протокола на ООН срещу незаконното производство и трафика с огнестрелни оръжия, техните части и компоненти и боеприпаси;
- Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2403 на Комисията от 2015 г. за определяне на общи насоки относно стандартите и методите за дезактивиране с цел осигуряване на гаранции, че дезактивираните огнестрелни оръжия са приведени в състояние на необратима нефункционалност;
- План за действие срещу незаконния трафик на оръжия и експлозиви;
- Стратегия за борба с незаконното натрупване и трафика на МОЛВ и боеприпаси за тях.

През 2002 г. за повишаване на стабилността, сигурността и развитието на Югоизточна и Източна Европа, в Белград е създаден Център за Югоизточна и Източна Европа за контрол на малки оръжия и леки въоръжения (South Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons-SEESAC). SEESAC е съвместна инициатива на Програмата за развитие на ООН и Съвета за регионално сътрудничество. Центърът е създаден за подпомагане на заинтересованите страни да контролират и намалят разпространението и злоупотребата с МОЛВ и боеприпаси.

ЕС е ангажиран със създаване на международни инструменти за контрол над търговията с ПСО, предприемайки инициативи в рамките на своята ОВППС. В тази връзка всички държави-членки на ЕС подкрепят Програмата за действие на ООН за МОЛВ и Договора за търговията с оръжие.

Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ)

Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа е регионална организация за сигурност, която обхваща 57 държави.

В компетенциите на ОССЕ влизат борбата с трафика на хора, оръжия и наркотици, граничният контрол, разпространението на оръжие, противодействието на тероризма, превенцията на конфликти, демократизацията на управлението и други. Основната цел е гарантирането на колективната сигурност чрез активно сътрудничество между страните-членки. Приоритетни области са стабилизирането на региона, укрепването на доверието, избягване на конфликти, управлението на кризи, контролът върху въоръженията, правата на човека и др.¹⁹

Един от най-значимите договори за контрол на конвенционалните оръжия в края на Студената война е **Договорът за обикновените въоръжени сили в Европа (ДОВСЕ)**, който е под егидата на ОССЕ. Той влиза в сила на 17 юли 1992 година. Договорът е адаптиран, за да съответства на промените се военнополитическа обстановка в Европа след разпускането на Варшавския договор, в резултат на което отпада блоковият подход, върху който е изградена системата за ограничения.²⁰ В ДОВСЕ са заложили основни ограничения на ключови категории конвенционално военно оборудване в Европа и налага унищожаването на излишното въоръжение.

Друг инструмент за повишаване на контрола при търговия с МОЛВ, е приетият на 24 ноември 2000 година **Документ на ОССЕ за МОЛВ**. С него се задължават участващите държави да установят и прилагат ефективни национални проверки върху трансфера на МОЛВ, включително върху износа и посредничеството. В документа също се набляга на дестабилизиращите последици, които прекомерното натрупване на МОЛВ, както и лошото управление и занижената сигурност на запасите от тях могат да имат върху националната, регионалната и международната сигурност. В документа унищожаването се определя като предпочитан метод за премахване на излишъка от МОЛВ.²¹

¹⁹ Христов, С. Стратегическо управление в колективната система за сигурност и отбрана, УНСС, 2007, стр. 95

²⁰ Договор за обикновените въоръжени сили в Европа – <http://www.mod.bg/bg/doc/cooperation/DOVS.pdf>

²¹ Решение 2012/662/ОВППС на Съвета от 25.10.2012 г. в подкрепа на дейностите за намаляване на риска от незаконна търговия с МОЛВ и прекомерното им натрупване в региона, обхванат от ОССЕ (ОВ, L 297/29 от 26.10.2012)

С цел намаляване на заплахата от незаконната търговия и прекомерното натрупване на МОЛВ в региона на ОССЕ, на 26 май 2010 година участващите държави приемат **план за действие на ОССЕ относно МОЛВ**, в който се посочва и необходимостта от създаване и укрепване на правната рамка на участващите държави за законна посредническа дейност, от засилване на ангажиментите относно управлението и сигурността на запасите от МОЛВ, както и от засилване на ангажиментите на участващите държави за унищожаване на излишни и незаконни МОЛВ и средствата за подобряване капацитета на тези държави в тази област.²² В Плана са поставени и изисквания за предоставяне на информация на годишна база за осъществен износ и внос за и от страните-членки на ОССЕ.

ОССЕ има потенциал да се справя с нови предизвикателства, защото има широк състав на членуващи в нея държави. Тя е важен фактор в укрепването на мира и стабилността, а също и в предотвратяването на конфликти, управлението на кризи и постконфликтното възстановяване.

Васенаарска договореност

Васенаарската договореност е международен режим за контрол на износа на конвенционално оръжие и изделия и технологии с двойна употреба. Този режим е създаден с цел да допринесе за регионалната и международната сигурност и стабилност, чрез насърчаване на прозрачността и по-голяма отговорност при трансферите на конвенционално оръжие и на ИТДУ, като по този начин се предотвратят дестабилизиращи натрупвания на оръжие.

Основополагащият документ на Васенаарската договореност „Основните елементи“ е приет на 12 юли 1996 година, в холандския град Васенаар в близост до Хага, от 33 държави-съучредителки, с които се регламентират целите и обхвата на договореността.

Сред важните документи, които са приети от членовете на Васенаарската договореност на пленарните заседания са:

- Насоки за най-добри практики за износ на малки оръжия и леки въоръжения – приет през 2002 г.;
- Елементи на експортния контрол върху износа на преносими зенитно-ракетни комплекси;

²² Решение 2012/662/ОВППС на Съвета от 25.10.2012 г. в подкрепа на дейностите за намаляване на риска от незаконна търговия с МОЛВ и прекомерното им натрупване в региона, обхванат от ОССЕ (ОВ, L 297/29 от 26.10.2012).

- Елементи за ефективно законодателство, което касае брокерската дейност с оръжия (Elements for Effective Legislation on Arms Brokering), приет през 2003.

Участващите държави във Васенаарската договореност са в тесен контакт и обменят практически опит при контрола на износа на конвенционални оръжия. Те също така получават нови идеи как да подобрят системата си на контрол при износ, чрез изучаване на най-добрите практики. Ето защо тези ценни дейностите следва да бъдат продължени и засилени.

На международно ниво са сключени редица многостранни международни договори в областта на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, с които се цели балансиран подход между регулирането на законната търговия с ПСО от една страна и прекъсване на незаконното разпространение и употреба на ПСО от друга. След направения преглед на инструментариума на ООН, ЕС, ОССЕ и Васенаарската договореност, които имат отношение към разглежданата проблематика, може да се направи извода, че са създадени правила и механизми за прилагане на експортен контрол на ПСО. Всяка страна използва различни механизми за постигане на една и съща цел. За целите на дисертационния труд са разглеждани и добри практики в страни-членки на ЕС.

2.2. Изследване на добри практики в страни-членки на Европейския съюз в областта на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната

Всяка държава има своя собствена политика за износ и внос на ПСО. Не съществува единна международна система за контрол. Техническите аспекти на търговията с оръжие се различават в отделните страни. Можем да открием някои основни характеристики на националния режим за контрол върху износа на ПСО:

- структура за създаване на политика, включваща: правно основание; механизъм за създаване на политика; списък на ПСО, които подлежат на контрол; списък на чувствителни или ограничени дестинации и критерии за износ;
- административна структура (изпълнение на политиката), включваща: механизъм за вземане на решения (за заявления за лицензии) и механизми за спазване и прилагане.

За целите на дисертационния труд са изследвани добри практики в страни-членки на ЕС по отношение на експортния контрол при търговия

на ПСО. Разгледани са Франция, Германия и Швеция. Основен фактор при подбора на тези страни е, че всички са членове на ЕС и като такива се изисква да спазват нормите за контрол на износа на ЕС. Също така са членове и на ООН, ОССЕ и Васенаарската договореност.

От проучване на различни аспекти на търговията с оръжие на някои от петте най-големи износители на оръжие, сред които са Франция и Германия, можем да очертаем начин, по който международната търговия с оръжие работи. Швеция е избрана да бъде разгледана, защото е по-малка, близка до населението на България, но силно развита страна-членка на ЕС. Друг критерий, по който са избрани тези страни е, че във всяка една от избраните страни има добре развита правна рамка и специализиран орган, който е отговорен за осъществяването на експортен контрол на ПСО на национално ниво. Но всяка от тях използва различни инструменти и механизми за осъществяване на експортен контрол на ПСО.

2.3. Управление на бизнес процеси и методи за изследване на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната. Методическа рамка

Управление на бизнес процеси

Подобряването на управлението на бизнес (работни) процесите при експортния контрол при търговия с ПСО, има ключово значение за неговото по-ефективно и ефикасно функциониране. Чрез описанието на работните процеси се изгражда структуриран модел на начина, по който се осъществява експортния контрол.

Управлението на бизнес процеси е набор от задачи и техники, използвани за работа като връзка между заинтересовани страни, с цел да се разберат структурата, политиките и операциите на дадена организация и да препоръчат решения, които дават възможност на организацията да постигне своите цели. Бизнес анализът включва разбиране как организациите функционират, за да постигнат техните цели и определяне на възможностите за предоставяне на услуги на външни заинтересовани страни.²³

За целите на дисертационния труд на Фигура №2.5 са показани основните етапи на анализа на бизнес процесите, като основа е използвана Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне

²³ A Guide to the Business Analysis Body of Knowledge® Version 2.0 (BABOK® Guide) – International Institute of Business Analysis, Canada, 2005 – 2009, p. 3

на административни услуги.²⁴ Използвани са техника на Сигма Шест и Нотация за моделиране на бизнес процеси ((Business Process Model and Notation – BPMN), защото са най-интуитивни и лесно разбираеми.



Фигура №2.5: Етапи на усъвършенстване на работния процес

Техниката на Сигма Шест (Six Sigma) – т.нар. **Диаграма: Доставчици, Входи/Изисквания, Продукти, Изходи, Потребители** (SIPOC – Suppliers, Inputs/Requests, Processes, Outputs, Customers), която ще бъде наричана за краткост Диаграма на характеристиките, е техника за графично и текстово представяне на характеристиките на изследвания процес. Тя е инструмент, който обобщава входовете и изходите на един или повече процеси в таблична форма. Използва се за определяне на бизнес процеса от началото до края.

Диаграмата на характеристиките може да се разглежда като карта на процеса на високо ниво. Използва се по време на дефиниращата фаза за подобряване на процеса, тъй като помага за ясното разбиране на целта и обхвата на процеса. Такава диаграма се използва за запознаване с процеса, като се представи общ преглед на високо ниво; запознаване с настъпили промени в процеса и подпомагане при определянето на нов процес.

Нотацията за моделиране на бизнес процеси е друг стандарт за моделиране на бизнес процеси, който се стреми да дефинира процесите, проти-

²⁴ Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги – www.strategy.bg

чащи в една организация или компания, тяхното визуализиране, управление, анализиране и бъдещо развитие. Системите за управление на бизнес процеси са напълно посветени на повишаване ефективността на организациите и компаниите, понижаване на техните разходи и по-успешното им управление. Като цяло Нотацията за моделиране на бизнес процеси се стреми да интегрира в една архитектура хората, процесите и информацията.

Като вход за Управление на бизнес процесите са използвани бенчмаркинг и метод на експертната оценка.

Бенчмаркинг

Бенчмаркингът (от англ. Benchmarking – еталонно сравнение) е метод за сравняване на ефективността на работата на една фирма или организация с показатели на други и е подходящ метод за изучаване на чуждия опит. Това е метод за непрекъснато усъвършенстване на дейности от всякакъв вид и ниво чрез сравнение с избран еталон, който не е постоянен.

За целите на дисертационния труд бенчмаркингът се използва с цел да се извлекат най-добрите практики от избраните и разгледани държави – Франция, Германия и Швеция. В този случай бенчмаркингът се използва като процес на сравняване на правна рамка, институционална структура, видовете издавани документи и контролът върху износа на ПСО между избраните страни и България по предварително избрани критерии. Като краен резултат вследствие на направения анализ, се цели идентифицирането на добри практики в разгледаните страни, които могат да бъдат приложени в българската система за експортен контрол с ПСО.

Метод на експертната оценка

Методите на експертната оценка се прилагат за решаване на разнообразни практически проблеми чрез използване на информация, получена от специалисти-експерти. В основата на тази информация са предположенията, мненията и знанията на експертите по отношение на решавания проблем.²⁵ Същността на метода на експертната оценка е да се използват квалификацията, опитът и интуицията на компетентни експерти в областта на тяхната работа.

Ключов критерий за точност на експертна оценка е компетентността на участващите експерти. Емпиричните данни показват, че преминаването на минималната граница на критичната компетентност води до рязко нара-

²⁵ Христов, С., Евристични и количествени методи в управлението на предприятието, София, 1986

стване на точността, след което точността слабо се влияе от нарастващата компетентност.²⁶ Именно надеждността и точността на експертната оценка са основни елементи за нейното качество.

Методът на експертната оценка отразява персоналните предпочитания на отделните участници. Чрез използване на този метод се цели да се оценят различни институционални модели на системи за експортен контрол на ПСО, да се идентифицират пропуски и да се дадат препоръки за усъвършенстване на експортния контрол на ПСО в България.

Методическа рамка на изследването

Изследването в глава трета от дисертационния труд протича в следната последователност:

1. Разглежда се развитието и състоянието на системата за експортен контрол на ПСО в Република България. За изпълнението на тази задача се използва документален анализ. Обръща се внимание на нормативната база, на органите по лицензиране, на системата за контрол при търговия с ПСО и на реализирания износ на ПСО;
2. Сравняват се системите за експортен контрол на ПСО на Франция, Германия, Швеция и България. Сравнението на системите се извършва по предварително определени критерии, които обхващат правна рамка, институционална структура, лицензионен режим и контрол. В резултат на този анализ, използвайки бенчмаркинг, се извеждат добри практики, правят се препоръки за подобряване и се разработват четири алтернативни модела на системата за експортен контрол на ПСО на базата на идентифицираните в разгледаните страни системи. Получените резултати се използват като вход за следващия етап;
3. Избират се експерти от практиката, които пряко се занимават с експортен контрол на ПСО, експерти от фирми, които се занимават с търговия с ПСО и експерти от научните среди в областта на сигурността и отбраната. С помощта на анкетна карта, експертите оценяват по определени критерии разработените четири алтернативни модела на системата за експортен контрол на ПСО и дават оценка на действащата система за експортен контрол на ПСО в България. На база на получените резултати се извеждат изводи, дават се препоръки и се избират двата най-високо оценени модела, които допълнител-

²⁶ Иванов, Т., Икономически анализ в публичния сектор, София, Сдружение „Джордж Маршал-България”, 2009, стр.223

но да се изследват и оценят. Получените резултати се използват като вход за следващия етап;

4. Използва се Управление на бизнес процеси, за да се идентифицират ясно проблемите, да се структурират по-добре процесите по експортен контрол на ПСО и връзките между отделните министерства, ведомства и потребители, и да се дадат насоки за усъвършенстване на експортния контрол на ПСО в България. Това се постига чрез:
 - дефиниране на основните проблеми и потребности, идентифициране на процесите и техните характеристики, след което се описват по-детайлно с помощта на Диаграма на характеристиките;
 - изготвяне на информационна схема на действащата система за експортен контрол на ПСО в България;
 - моделиране на двата най-високо оценени от експертите модела, като се представят в информационни схеми, сравняват се и се предлагат решения и насоки за усъвършенстване на експортния контрол на ПСО;
5. На база на направените предложения за усъвършенстване и при условие на тяхното внедряване, се предлага процес за мониторинг и контрол, за да се осигури устойчиво развитие на внедрените мерки за подобрене на процесите, които да бъдат поддържани и развивани в бъдеще. Дефинират се индикатори за измерване на процесите и се определят ролите и отговорностите при изпълнението на мониторинга и контрола. Предлага се процес на постоянно наблюдение на системата за експортен контрол на ПСО, повишаване на прозрачността и отчетността на процеса и на непрекъснато му подобряване и усъвършенстване.

Съчетаването на Управлението на бизнес процесите с бенчмаркинг и метода на експертната оценка, позволява обективно да се изследва и оцени експортния контрол на ПСО в Република България.

ИЗВОДИ ОТ ВТОРА ГЛАВА

- Развитието на международните търговски отношения довежда до сключването на многобройни многостранни международни договори в областта на експортния контрол на ПСО. Създадени са международни споразумения и механизми под егидата на ООН, ЕС и ОССЕ. ООН е основната международна организация, която е активна в прилагането на мерките за контрол на международната търговия с ПСО. Нещо повече – световната общност е делегирала значителни права

и отговорности на ООН да провежда активна политика в интерес на поддържането на международния мир. Един от инструментите на ООН е Договорът за търговия с оръжие, чиято цел и приоритет е да допринесе за мира, сигурността и стабилността в международен и регионален план. Но изискванията в Договора за търговия с оръжие важат само за ратифициралите го държави, останалите могат да не се придържат към него, което поставя редица предизвикателства пред Договора.

- Като друг извод може да се отбележи намаляването на броя на страните, които споделят информация за предприети стъпки и мерки на национално ниво по отношение на регламентирането на търговията с ПСО и за износа и вноса им. Основна причина за това се крие в нежеланието на някои страни да споделят такава информация, като аргументът им за това е, че представлява класифицирана информация, която пряко се отнася към националната им сигурност. Без прозрачност по отношение на всички страни по реализираните сделки, има по-голяма възможност за отклоняване към неоторизирани крайни получатели и крайна употреба.
- Разгледаните международни организации и режими – ООН, ЕС, ОССЕ и Васенаарската договореност, основават своите усилия върху балансиран подход към регулирането на законната търговия с ПСО, към прекъсването на незаконното разпространение и употреба на ПСО и към стандарти относно трансфера и посредничеството при конвенционалните оръжия. Целта им е да насърчат държавите за по-голяма прозрачност и отговорност при търговията с продукти, свързани с отбраната.
- Разглеждането на системите за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната на други държави-членки на Европейския съюз и използването на подходящи подходи и методи за изследване на експортния контрол с продукти, свързани с отбраната, допринася за идентифициране на основни насоки за усъвършенстване на експортния контрол в България.

Глава III. НАСОКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЕКСПОРТНИЯ КОНТРОЛ НА ПРОДУКТИ, СВЪРЗАНИ С ОТБРАНАТА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В трета глава от дисертационния труд се изследва развитието и състоянието на системата за експортен контрол при търговия с ПСО на Република България и възможностите за усъвършенстването му, прилагайки предложената методическа рамка. На базата на използваните подход и методи се извеждат насоки за усъвършенстване на експортния контрол при търговия с ПСО в България.

3.1. Система за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната на Република България

Република България прилага отговорна политика в областта на експортния контрол на ПСО, ръководена от стриктно спазване на своите международни ангажименти. Външнотърговската дейност с ПСО подлежи на контрол от страна на държавата с цел защита на националната сигурност, на икономическите и външнополитическите интереси на Република България, както и за укрепване на международния мир и сигурност и изпълнение на международните задължения на страната. Контролът при търговията с ПСО е важен инструмент за борба с незаконния трафик на оръжия и дестабилизиране на потоци, които подхранват кризи и конфликти по целия свят. България предприема мерки за засилване на контрола при търговията с ПСО под въздействие на ООН, ОССЕ и ЕС. Чрез участието си във Васенаарската договореност България въвежда голяма част от добрите практики в нея на ниво законодателство и институционална рамка в областта на експортния контрол на ПСО.

Динамичното развитие на системата за контрол на външнотърговската дейност с ПСО в България след края на Студената война се обуславя основно от присъединяването на страната към Северно атлантическия отбранителен съюз (НАТО) през 2004 г. и към Европейския съюз през 2007 г. Разгледано е развитие на нормативната база, регламентираща експортния контрол на ПСО в Република България, както и органите, които отговарят за лицензирането и контрола на ПСО.

Краят на Студената война, загубата на пазари и сътрудничеството в рамките на Варшавския договор и прехода от централизирана към пазарна икономика в България, пряко засягат българската отбранителна промишленост или т.нар. военно-промишлен комплекс (ВПК). Поради експортната

ориентация на българския ВПК и специализацията на определени фирми в търговия с оръжия, реструктурирането и преобразуването на системата и ликвидацията на някои от външнотърговските фирми, води до загуба на външни пазари. Това от своя страна влошава икономическото състояние на производителите.

Пред българската отбранителна индустрия стои предизвикателството да се интегрира в световната икономика или поне да се конкурира в тази рамка. След края на монополизацията на външната търговия през 1991 г., отбранителните компании, се сблъскват с реална конкуренция, но също така и с възможности за нови партньори, пазари и иновации.²⁷

Настъпилите промени пораждаат необходимост от развитие на силна система за експортен контрол, за да се осъществява ефективен контрол и да не се подкопава международното доверие в България, както и да не намалее достъпът до законните пазари, на които страната ни се е доказала, като коректен износител.

Разгледани са основните нормативни актове, които регламентират контрола при търговия с ПСО:

- Постановление №115/1991 г. на Министерския съвет (МС), с което се създава Правителствена комисия за регулиране и контрол на режима за производство и търговия с военна и специална продукция;
- Постановление №193/1993 г. на МС, с което е създаден нов орган – Междуправителствен съвет по въпросите на военнопромишления комплекс и мобилизационната готовност на страната;
- Закон за контрол на външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба, приет през 1995 г., с който се поставят основите на съвременната система за експортен контрол в България и Правилник за неговото прилагане;
- Изменение на Закона през 2002 г., с което се въвежда понятието „средническа дейност“. За първи път се въвежда контрол върху посредническата дейност с ПСО и тя се третира като част от външнотърговската дейност²⁸;
- Закон за експортния контрол на оръжията и изделията и технологиите с двойна употреба, приет през 2007 г.;
- Закон за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба, приет през 2012 г.

²⁷ Dimitrov, D. The Restructuring and Conversion of the Bulgarian Defense Industry during the Transition Period, BICC, Bonn 2002, p.26

²⁸ Спасов, Св., Развитие на отбранителната индустрия в България 1990-2013 г., УНСС, 2016, стр.574

Освен Закона, основни специализирани нормативни актове, които уреждат контрола на търговията с ПСО в Република България са нов Правилник за прилагане на Закона; Постановление №120/2012 г. на МС за създаване на Междуправителен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет; Списък на продуктите, свързани с отбраната и Списък на държавите и организациите, спрямо които Република България прилага забрана или ограничения върху продажбата и доставките на въоръжение и свързаното с него оборудване, в съответствие с резолюции на Съвета за сигурност на ООН и решения на ЕС и на ОССЕ.

Органи, които отговарят за лицензирането и контрола на ПСО

В годините на демокрация държавните органи, които имат за цел да създадат правила за лицензиране и да контролират търговията с ПСО в съответствие с международните изисквания, търпят доста преобразувания, в резултат на изграждането и последвалото реформиране на системата за експортен контрол на ПСО. В годините на прехода до днес, като най-съществената промяна е в структурно-административен аспект. След 1996 г. системата за лицензиране от едностепенна става двустепенна – Междуправителният съвет, издава лицензи за външнотърговска дейност с оръжие, а Междуправителната комисия издава разрешение за всяка сделка.

Междуправителният съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет (МВС) е създаден с Постановление №120 на МС от 25 юни 2012 г.²⁹ Той е консултативен орган за разработване на принципи и за осъществяване на координация при провеждане на държавна политика в областта на отбранителната индустрия, на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, на отбранително-мобилизационната подготовка на страната и на международното отбранително-икономическо и научно-техническо сътрудничество във връзка с отбраната и сигурността на страната. Междуправителният съвет осъществява контрол по изпълнението на Закона за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба.

Междуправителният съвет издава лицензи, удостоверения и сертификати, които дават право на заявителите да осъществяват външнотърговска дейност с ПСО. В Закона са записани случаите, в които Междуправител-

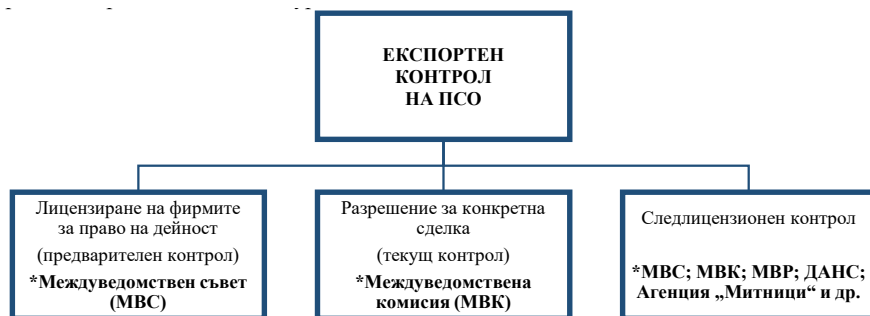
²⁹ Постановление № 120 на МС от 25.06.2012 г. за създаване на Междуправителен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към МС (Обн., ДВ, бр. 49 от 29.06.2012, в сила от 30.06.2012)

ният съвет отказва, изменя, спира, прекратява и отнема лицензи, удостоверения и сертификати.

След като дружествата са получили лиценз от Междуведомствения съвет, за да извършат сделки с ПСО е необходимо да имат разрешение за всяка конкретна сделка, издадено от **Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение към министъра на икономиката (МВК)**. Тя издава индивидуални, глобални и генерални разрешения.

Контрол на продукти, свързани с отбраната в България

В структурно-административен аспект системата за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната е представена на Фигура №3.2.



Фигура №3.2: Системата за експортен контрол на търговия с ПСО в структурно-административен аспект, в България

Съгласно чл. 67 от Закон за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба³⁰ органите, които са определени да осъществяват контрол са Междуведомственият съвет, Междуведомствената комисия, министърът на икономиката, министърът на вътрешните работи, председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) и директорът на Агенция „Митници“ или оправомощени от тях длъжностни лица.

За целите на дисертационния труд, в зависимост по време на изпълнение контролът се разделя на предварителен, текущ и следлицензионен.

³⁰ Закон за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба (Обн., ДВ, бр. 26 от 29.03.2011).

При предварителния контрол Министерството на икономиката, отбраната, вътрешните работи, външните работи, финансите, правосъдието, ДАНС, Държавна агенция „Разузнаване“ (ДАР), правят съвместна оценка на надеждността и икономическото състояние на кандидатстващите за лицензи и удостоверения търговски фирми. Именно това са двата основни критерия, на които е задължително да отговарят кандидатстващите фирми.

При текущия контрол, тоест при издаване на разрешение за всяка конкретна сделка, се проверяват достоверността на документите, договорите, типът стоки, фирмата посредник, транспортната фирма, крайният потребител, като се изисква оригинал на сертификат за краен потребител, политическата уместност на сделката, влиянието ѝ върху мира и сигурността в региона, дали има предварителни възражения по сделката от страни-членки на ЕС или Васенаарската договореност, както и дали тя съответства на международните задължения на Република България. При тези проверки водещо е становището на Министерството на външните работи (МВнР).

Последващият контрол се осъществява от Междуведомствения съвет, Междуведомствената комисия, Министерството на вътрешните работи (МВР), ДАНС и Агенция „Митници“. Важно е да се отбележи ролята на структурите към МВР – Главна дирекция „Национална полиция“ и Главна дирекция „Гранична полиция“, участващи в контрола на износа на оръжие, които пряко си взаимодействат с Агенция „Митници“.

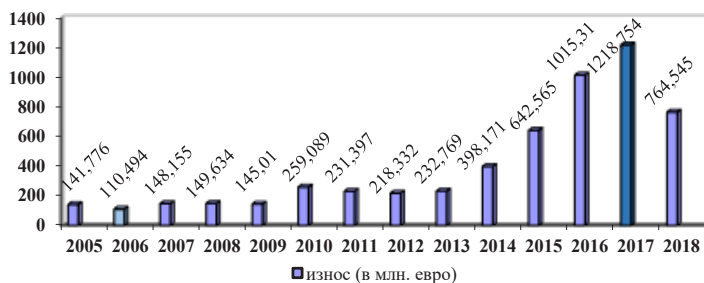
След издаване на разрешение за конкретна сделка от Междуведомствената комисия, фирмите трябва да кандидатстват за допълнителни разрешения от Служба „Контрол на общоопасни средства“ (КОС) към Главна дирекция „Национална полиция“. При осъществяване на външноотърговска дейност на ПСО, Служба КОС издава разрешение за транспортиране на територията на Република България. При осъществяване на износа/вноса на определен граничен контролно-пропускателен пункт стоката се проверява от Гранична полиция и Агенция „Митници“.

Всеки от органите с контролни функции по отношение на експортния контрол на ПСО, осъществява поотделно контрол спрямо своите компетентности.

Износ на продукти, свързани с отбраната

Търговията с оръжия в миналото се характеризира с дълбока секретност, търговска обвързаност на управляващия режим с отбранителните фирми и поставяне на националните интереси над международните задължения на страната. Но след края на Студената война и приемането в НАТО и ЕС, Република България неотменно спазва регионалните и международните си ангажименти във връзка с търговията с ПСО.

Реализираният износ на ПСО на България за периода 2005–2018 г. е показан на Фигура №3.3 на която се наблюдава значителна тенденция на увеличение на износа на ПСО. Съпоставяйки най-ниската стойност на реализиран износ за показания период, която е през 2006 г. и най-високата – през 2017 г., може да направим извод, че за дванадесет години износът на оръжия е нараснал с повече от 90%.



Фигура №3.3: Реализиран износ на ПСО на България за периода 2005-2018 г.³¹

Анализирайки данните за реализирания износ на оръжия за периода 2005 – 2018 г., могат да се посочат основните пазари на България, към които е насочен износа на оръжие. Най-голям процент е насочен към Близкия Изток. Основен получател в този регион е Саудитска Арабия, за която започват постоянно да се осъществяват доставки на оръжия от 2013 г. Друга страна, която е получател на българско оръжие в този регион е Йемен. Но България спира доставките на оръжия за Йемен от 2014 г., заради конфликта там, предизвикващ хуманитарна криза и заради наложените ограничения. През последните две години значителен ръст на продажбите на оръжие се наблюдава за Индия, САЩ и Турция, чиито доставки се увеличават почти двойно.

³¹ Данни от Годишни доклади на Междуправителна комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение за 2005 – 2018

Основните групи оръжия, които изнася България за периода 2005–2018 г., а именно 86% от износа попадат в групите: ML 4 (Бомби, торпеда, реактивни снаряди, ракети, други взривни устройства и заряди, и оборудване и принадлежности за тях, както следва, и специално проектирани за тях елементи), ML 3 (Бойни припаси и взривателни устройства, както следва, и специално проектирани за тях елементи), ML 1 (Гладкоцевни оръжия с калибър, по-малък от 20 mm, други въоръжения и автоматични оръжия с калибър 12,7 mm (0,5 инча) или по-малък, принадлежности и специално проектирани за тях компоненти) и ML 2 (Гладкоцевни оръжия с калибър 20 mm или по-голям, други оръжия или въоръжения с калибър по-голям от 12,7 mm (0,5 инча), пускови установки и принадлежности, както следва, и специално проектирани за тях компоненти).

Нормативната база и институционалната структура на системата за експортен контрол на ПСО претърпяват редица промени, така че да отговарят на новите реалности за страната. При конструиране на системата задължително се отчитат международните договорености на Република България и членството и в международни организации и режими за експортен контрол на ПСО. Анализът на развитието и състоянието на системата за експортен контрол на ПСО в България дава обща картина за предприетите мерки на национално ниво. Но за да се анализират в по-голяма дълбочина е нужно да се идентифицират в детайли основните проблеми, които стоят пред експортния контрол с ПСО.

3.2. Анализ и интерпретация на получените резултати от изследването на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната

Бенчмаркинг. Анализ и интерпретация на резултатите

Във втора втора са разгледани системите за експортен контрол на ПСО в страни-членки на ЕС – Франция, Германия и Швеция, които са членове и на ООН, ОССЕ и Васенаарската договореност. Като членове на тези международни организации и режими, които имат за цел да създават правила и механизми за прилагане и да контролират тяхното изпълнение, всяка държава е задължена да ги транслира в националното си законодателство и да организира тяхното спазване. За постигането на тази цел отделните държави използват различни механизми. Основните характеристики, по които са сравнени системите за експортен контрол на ПСО във Франция, Германия, Швеция и България, са посочени в Таблица №3.2 и обхващат правна рамка, институционална структура, лицензионен режим и контрол.

Таблица №3.2. Основни характеристики на системите за експортен контрол на ПСО в страни-членки на ЕС

	Франция	Германия	Швейцария	България
Характеристики на модела				
Нормативна уредба (основни документи)	Много добре развита нормативна уредба	Много добре развита нормативна уредба	Добре развита нормативна уредба	Добре развита нормативна уредба
Пряката Служба на ПСО	да	да	да	да
Пряката забрана или от्राгичени върху продажбата и доставката на ПСО, наложени от ООН, ЕС и ОССЕ.	да	да	да	да
Институционална структура – лицензиционен орган	Междуправителствена комисия за контрол на износа на военна техника (SEMIG), към министър-председателя;	Федерална служба за икономика и експортен контрол (BAFA) - изпълнителна агенция към Федералното министерство на икономиката и енергетиката;	Инспекторат за стратегически продукти (ISR) – агенция към Министерството на външните работи;	- Междуправителствен съвет по оборудването и износването, спонсиран по съставите към МС (МВК); - Междуправителствена комисия за експортен контрол и контролно-пропускателна на оръжията за масово унищожение към министъра на икономиката (МВК);
Заседания на органа по лицензиране	веднъж месечно	-	веднъж месечно (10 пъти годишно)	- веднъж месечно МВК; - веднъж месечно МВК;
Основни критерии	критерии от Общата позиция на ЕС;	- критерии от Общата позиция на ЕС; - надеждност;	критерии от Общата позиция на ЕС;	- критерии от Общата позиция на ЕС; - надеждност и икономическа стабилност;
Видове документи	лиценз за износ/трансфер (индивидуален, глобален, генерален);	- предварителни проучвания; - разрешение за целите на трансфер; лиценз за износ/трансфер; може да бъде ограничен по обхват или продължителност; може да бъде индивидуален, глобален, генерален;	лиценз за производство и износ/инос;	- лиценз за износ/трансфер - разрешение за износ/трансфер (индивидуално, глобално, генерално);
Срок на разглеждане на заявления	60 работни дни, които могат да се удължават до 90 дни;	завис от фактите и обстоятелствата по отделния случай;	- завис от отделния случай;	- МВК – 30 дни, които могат да се удължават след повечето от 30 дни; - МВК – 60 дни, които могат да се удължават до 90 дни;
Срок на валидност	до 5 години;	завис от отделния случай;	- завис от отделния случай;	лиценз за 5 години, другите документи са 3 години; - МВК – зависи от разрешението от 1 до 3 г.;
Електронно взаимодействие	да	да	-	не
Контрол	- предварителен и последващ; - документален и на място; - Комитет за последващ контрол; - използване на програмата DELT@ от запознатите органи;	предварителен и контрол на межсекторската Федерална служба за икономия и експортен контрол и съответната туждестранна мисия;	- контрол на място в компанията и на място след доставка, от Инспектората за стратегически продукти;	- контрол от МВК, МВР, ДАНС, Агенция „Метастар“ и межправителствена комисия; - предварителен, текущ и следващизносен
Наказателни санкции	да	да	да	да
Досади от лицензираните лица	два пъти годишно	два пъти годишно	-	два пъти годишно

По отношение на **правната рамка**, всички разгледани държави, включително България, са приели редица нормативни документи в областта на експортния контрол на ПСО. Във връзка с националното законодателство, България разполага с добре развита правна рамка по отношение на външнотърговската дейност с ПСО. След направен анализ на нормативната уредба в България, може да се даде като препоръка да се актуализира Списъкът на държавите и организациите, спрямо които страната прилага забрана или ограничения върху продажбата и доставките на въоръжение и свързаното с него оборудване, в съответствие с резолюции на Съвета за сигурност на ООН и решения на ЕС и на ОССЕ.

Разгледаните в дисертационния труд държави имат изградена, специфична за всяка страна **институционална структура**. Във Франция процесът на лицензиране на износа/трансфера на ПСО се извършва от Междуправителствена комисия за контрол на износа на военна техника. Съставът на комисията включва представители на министерството на отбраната, на външните работи, на икономиката и на Генералния секретариат за национална отбрана и сигурност към министър-председателя. Междуправителствената комисия предоставя становища на министър-председателя, който взема решение да разреши или да откаже лицензи за износ.

Моделът в Германия е съвсем различен – Федералната служба за икономика и експортен контрол, която е изпълнителна агенция към Министерството на икономиката и енергетиката, отговаря за предоставянето и отказът на лицензии за износ/трансфер. При вземането на решение участват освен Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната, които дават своето становище в съответствие с техния ресор.

В Швеция – Националният инспекторат за стратегически продукти е правителствена агенция към Министерството на външните работи, която отговаря за лицензирането на износа/трансфера на ПСО. Инспекторатът има три консултативни съвета, които го подпомагат при изпълнението на неговите задачи. Един от тях – Съветът за експортен контрол, който разглежда спорните и чувствителни случаи. Съставът на съвета включва 12 членове, представители на различните политически партии в страната. В този съвет участват и представители на Министерството на външните работи и Министерството на отбраната.

Органите, които отговарят за лицензирането на износа на оръжие в България са два – Междуправителствен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет и Междуправителствена комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово

унищожение към министъра на икономиката. Съставът на Междуправителствения съвет се състои от 17 члена, както следва: двама съпредседатели, секретар и членове. Междуправителствената комисия се състои от представители на министерството на икономиката, на външните работи, на отбраната, на вътрешните работи и на ДАНС.

Направен е допълнителен анализ, за да се оцени всеки един модел. На база на моделите на разглежданите страни-членки на ЕС, са разработени различни варианти, за оценката на които се използва методът на експертната оценка.

Прави впечатление, че съставът на Междуправителствения съвет в България е сравнително по-голям от всички останали органи на разглежданите страни. Причина за разширения състав е, че Междуправителственият съвет отговаря и за мобилизационната готовност на страната. Може да се даде препоръка, съобразно ресорите и компетенциите на отделните министерства и ведомства, съставът да бъде намален, с цел да се намали и административната тежест в системата за експортния контрол на ПСО.

По отношение на **лицензионните документи**, които се издават в отделните страни, може да се направи извод, че издаването им до голяма степен зависи от институционалната структура в отделните страни.

Важен елемент от системата за експортен контрол при търговия с ПСО е осъществяването **на контрол**. Във Франция органът, който осъществява контрол е различен от този, който лицензира фирмите. Комитетът за последващ контрол извършва предварителен и последващ контрол, документален и на място във фирмата. Положителна практика, която би могла да бъде изтъкната при осъществяването на контрол при търговия с ПСО от Франция, е използването на нови информационни и комуникационни технологии от френските митнически органи. При проверки от митническата служба се прави анализ на риска чрез автоматизирана онлайн система за разрешение, която спомага за извършването на по-целенасочено и по-ефективно освобождаване на ПСО от митническата служба.

В Германия и в Швеция няма създаден отделен орган за контрол, а органите, които се занимават с лицензирането, осъществяват и контрол. В Германия се извършва предварителен контрол и контрол на мястото, в съответната страна. Германия е сред първите държави в това отношение, наред с няколко други страни-членки на ЕС, като Швеция, които извършват контрол след доставката на някои сделки за износ на оръжия. Контролът след доставка се извършва от Федералната служба за икономика и експортен контрол и съответната чуждестранна мисия, като се проверява дали страните по местоназначение се придържат към своите ангажименти в сертификата

за крайна употреба, тоест дали изнесените оръжия действително са получени, съхранявани и дали остават в крайния получател, който е в сертификата. В Швеция Инспекторатът за стратегически продукти извършва контрол на място в компаниите и на мястото на доставка, в съответната страна.

В България по закон контролни органи са Междуведомственият съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките, Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение, МВР, ДАНС, Агенция „Митници“. Всяка една от тези структури осъществява контрол поотделно. Няма единен орган, който да извършва следлицензионен контрол и да координира дейностите по проверките. Приета е методика за осъществяване на контрол, от която е видно, че обектите подлежащи на проверка са част само от процедурата по издаване на лицензионни документи от Междуведомствения съвет. Съгласно методиката е създадена междуведомствена комисия, която извършва проверки на място в компаниите.

Като препоръка може да се даде, да бъде доразвита или приета нова методика, която да обхваща цялостния контрол при външнотърговска дейност с ПСО. Контролът да се осъществява от междуведомствена комисия, в която да са включени представители на всички контролни органи, които са по закон. На база на разгледаните добри практики може да се препоръча да се правят проверки в страната получател, при необходимост.

Обобщен анализ на базата на **реализирания износ** на ПСО за референтен период не е полезно средство за оценка на това колко рестриктивна е политиката за износ на оръжия на една страна. Тя е подходяща за подчертаване на тенденции за износ на ПСО. На база на разгледаната информация може да се направи извод, че голяма част от износа на оръжие е насочен към Близкия Изток, свързан с войните там. Това потвърждава необходимостта от прилагането на засилени мерки при експортния контрол на ПСО.

Положителна практика, която би могла да бъде изтъкната от Франция и Германия, е наличието на **процедура за електронно кандидатстване** за издаване на лицензионни документи. Предоставянето на тази възможност позволява по-бързо подаване на заявления, по-прозрачна комуникация, улесняване и опростяване на процеса по разглеждане и обработка на документи, по-добра координация, както и по-лесно спазване на изискванията за докладване. Като препоръка може да бъде направена да се разработи процедура за електронно кандидатстване за лицензионни документи за външнотърговска дейност с ПСО. Тази възможност ще допринесе и за по-безпроблемно протичане на лицензионния процес, особено в условията на *световна пандемия* от корона вирус – Covid-19.

Друга положителна практика, която трябва да се отбележи от Швеция е организирането на **обучения**. Може да се даде препоръка да се провеждат обучения на ръководители и експерти, които са част от системата за експортен контрол, както и да се провеждат обучителни семинари с бизнеса.

В резултат на анализа, може да се направи извод, че са формирани общи международни стандарти за осъществяване на експортен контрол на ПСО. От една страна, моделите в различните страни-членки на ЕС са функция на държавното устройство и на исторически утвърдилата се система от държавни органи в съответната държава. От друга страна, процесът на европейска интеграция води до постепенно унифициране на държавната организация и моделите на държавно управление, включително и в областта на експортния контрол на ПСО. Показателно е, че в повечето модели има основни общи характеристики, които са с почти задължителен характер за доброто управление в тази област.

Важна международна тенденция, която се наблюдава с нарастване броя на държавите, които провеждат последващ контрол на военната техника. До 2012 г. на практика единствената държава, която извършва последващ контрол е САЩ. През 2012 г. Швейцария стартира програма за редовен последващ контрол, последвана от Германия и Франция, в следствие това става факт и в други страни-членки на ЕС.

В резултат на направения анализ на база на добри практики в страни-членки на ЕС, с цел да се надгради сега действащата система за експортен контрол в България, се препоръчва да се актуализира Списъкът на държавите и организациите, спрямо които страната прилага забрана или ограничения върху продажбата и доставките на въоръжение и свързаното с него оборудване; да се разработи и приеме методика за извършване на следлицензионен експортен контрол на ПСО; да се разработи електронна процедура за кандидатстване за лицензионни документи за външнотърговска дейност с ПСО и да се организират и провеждат обучения и семинари с експерти и представители от бизнеса. За осъществяването на тези препоръки е необходимо да се направят промени в действащи основни нормативни документи в областта на експортния контрол на ПСО.

На база на моделите на разгледаните страни-членки на ЕС, са разработени различни модели, за оценката на които се използва методът на експертната оценка. Чрез него се дава възможност да се направят изводи, доколко различните модели са приемливи и какви промени могат да бъдат направени за усъвършенстване на експортния контрол на ПСО в България.

Анализ и интерпретация на резултатите от приложението на метода на експертната оценка

На база на анализа на добри практики в страни-членки на ЕС, са разработени и дефинирани четири институционални модела на системата за експортен контрол на ПСО. Описанието на **Модел 1 „Двустепенен междуведомствен модел“**, отразява в синтезиран вид съществуващото състояние на системата за експортен контрол на ПСО в България. Описанието на **Модел 2 „Едностепенен междуведомствен модел“**, представя в синтезиран вид организационния модел на системата за експортен контрол във Франция. Описанието на **Модел 3 „Изпълнителна агенция“**, представя в синтезиран вид системата за експортен контрол на ПСО в Германия и в Швеция. В дисертационния труд се предлага четвърти модел **„Хибриден модел“**, който се основава на комбинация от добрите практики в разгледаните страни.

Модел 1 „Двустепенен междуведомствен модел“

Първият модел се състои от два междуведомствени компетентни органа – Междуведомствен съвет и Междуведомствена комисия. Междуведомственият съвет е консултативен орган към Министерски съвет, а Междуведомствената комисия е към министъра на икономиката. Двамата органа са с ясно определени отговорности към две различни институции. Междуведомственият съвет разработва принципите и осъществява координация при провеждане на държавната политика в областта на експортния контрол на ПСО.

Той издава лицензи и удостоверения за регистрации на компаниите, кандидатстващи за външнотърговска дейност с продукти, свързани с отбраната, за право да осъществяват такава дейност, което позволява предварително им проучване. След това за всяка конкретна сделка Междуведомствената комисия издава разрешение. Контролни органи са Междуведомственият съвет, Междуведомствената комисия, МВР, ДАНС и Агенция „Митници.“

Междуведомственият съвет и Междуведомствената комисия нямат самостоятелни бюджети и административния им капацитет е към числеността на администрацията, съответно на Министерския съвет и на Министерството на икономиката.

Модел 2 „Едностепенен междуведомствен модел“

Вторият модел е едностепенен междуведомствен модел за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната, при който експортната политика се осъществява от един компетентен орган – Междуведомствен съвет, към Ми-

нистерския съвет. Ролята на съвета е да предоставя становища на министър-председателя, който взема решение да разреши или да откаже издаване на лицензи и удостоверения за регистрации за външнотърговска дейност с продукти, свързани с отбраната. Отговорността при осъществяване на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната е на правителството. Междуправителственият съвет се състои от съпредседатели – министъра на отбраната и министъра на икономиката; и членове, които са заместник-министри на МО, МИ, МВР, МВнР, Министерството на финансите (МФ), заместник-председател на ДАНС и съветник към политическия кабинет на министър-председателя. Съставът на съвета се променя в голяма степен с промяната на всяко правителство. Междуправителственият съвет няма самостоятелен бюджет и административния му капацитет е към общата численост на Министерския съвет. Експортният контрол се осъществява от друг орган за последващ контрол. Създава се междуправителствена комисия с експерти от секретариата на Междуправителствения съвет, МО, МИ, МВР, МВнР, МФ и ДАНС. Резултатите от проверките се разглеждат от Междуправителствения съвет.

За осъществяването на този модел, се обединяват сега действащите Междуправителствен съвет и Междуправителствена комисия.

Модел 3 „Изпълнителна агенция”

Третият модел се основава на специализирана структура – изпълнителна агенция към Министерството на икономиката. Водещ държавен орган за разработване на принципи и осъществяване на координация при провеждането на държавната политика в областта на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната е министърът на икономиката. Агенцията отговаря за предоставянето и отказа на лицензи и удостоверения за регистрации за външнотърговска дейност с продукти, свързани с отбраната, на базата на становища на отделни министерства и ведомства. При този модел също кандидатстващите фирми не са предварително лицензирани и се разглежда и проверява всеки отделен случай за всяка конкретна сделка. Отговорността при лицензирането и контрола е на самата агенция.

Този модел се характеризира с по-голям административен капацитет, самостоятелен бюджет и дава възможност за осъществяване на добър експортен контрол на продукти, свързани с отбраната. Но от друга страна е по-висок рискът да се допусне незаконен износ и трансфер на продукти, свързани с отбраната, тъй като лицензирането и контролът се осъществява от една и съща структура.

Модел 4 „Хибриден модел“

Четвъртият модел е Хибриден модел за осъществяване на експортен контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната, при който се създава специализирана структура – Държавна комисия към Министерския съвет. Комисията е водещ държавен орган, който разработва принципи, осъществява координация при провеждането на държавната политика в областта на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, осъществява контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закона за експортния контрол на ПСО. Лицензионният процес протича на два етапа – предварително се лицензират компаниите, кандидатстващи за осъществяване на външнотърговска дейност с продукти, свързани с отбраната и се издават разрешения за всяка конкретна сделка. Лицензирането на фирмите става след съгласуване с МО, МИ, МВР, МВнР, МФ и ДАНС. Отговорността при лицензирането е на самата Държавна комисия. Към нея се създава със заповед на министър-председателя Междуправителствена комисия за последващ контрол с представители от Държавната комисията, МО, МИ, МВР, МВнР, ДАНС и Агенция „Митници“.

Този модел се характеризира с по-голям административен капацитет, самостоятелен бюджет и дава възможност за по-ефективно и ефикасно осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната и позволява осъществяването на по-добра комуникация и координация между министерствата, ведомствата и бизнеса.

Определени са основни критерии, по които се оценяват четирите модела. Критериите имат равна относителна тежест при оценката. На база на разработена анкетна карта за „Оценка на институционални модели на системата за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната и изследване на състоянието и предизвикателствата пред експортния контрол в България“ е проведено анкетното проучване. Анкетирани са 26 експерта. Освен за оценка на четирите модела, в анкетната карта са включени въпроси, които предоставят възможност на анкетирания да посочат пропуски и да дадат предложения за усъвършенстване на действащата система за експортен контрол в България. Включени са и въпроси, които да потвърдят или отхвърлят направените изводи от бенчмаркинг.

От особено значение за изследването е подборът на експерти и наличието на компетентност в областта на експортния контрол и търговията с ПСО. За целите на изследването са анкетирани 26 експерти, които са разделени в три групи: експерти от практиката, които пряко се занимават с експортен контрол на ПСО, експерти от фирми, които се занимават с търговия с ПСО и експерти от научните среди в областта на сигурността и отбраната,

по-конкретно представители на катедра „Национална и регионална сигурност“ на Университета за национално и световно стопанство. Всеки експерт изразява личното си становище и не ангажира институцията или фирмата, в която работи. Участието на експертите е доброволен личен избор. Необходимо е да се отбележи субективният фактор на експертната оценка, която до известна степен следва да се възприема като оценка на заинтересовани лица. В този контекст експертните оценки могат да бъдат показател за това доколко моделите са приемливи за различните представители.

С оглед постигане на по-високо качество на статистическия анализ е изчислено статистическото разсейване чрез коефициент на вариация. Коефициентът позволява сравнимост, защото „претегля“ стандартните отклонения със средните стойности на наблюдаваните явления.³² Коефициентът на вариация характеризира съгласуваността на индивидуалните оценки на четирите модела.

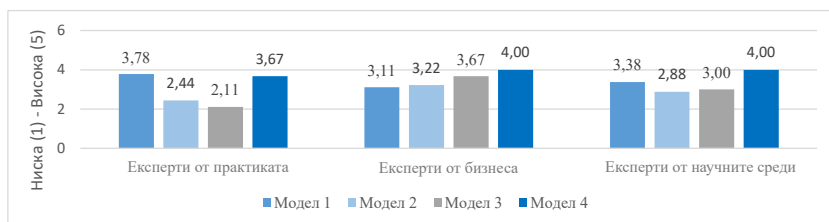
За Модел 1 коефициентът на вариация е 22%.

За Модел 2 коефициентът на вариация е 29%.

За Модел 3 коефициентът на вариация е 42%.

За Модел 4 коефициентът на вариация е 20%.

Разсейването между различните модели е приблизително, с изключение на този на Модел 3, който е с най-висок коефициент на вариация, тоест при него са дадени най-много различни оценки. При Модел 4 е най-нисък, тоест експертите оценяват модела с приблизително еднаква оценка.



Фигура № 3.5: Средна оценка на четирите модела на системи за експортен контрол на ПСО по групи експерти

Анкетираният оценяват **Модел 4** и **Модел 1** най-високо. На Фигура № 3.5 е показана средната оценка на четирите модела на всяка от трите групи

³² Гатев. К. и Гатева, Н., Статистика. Статистически методи в емпиричните изследвания и бизнеса, София: Парадигма, 2008, стр. 89–90

експерти. Отчитайки субективния фактор анкетираните експерти от практиката, които пряко са ангажирани с експортния контрол на ПСО, оценяват почти еднакво Модел 1 и Модел 4. Може да се направи извод, че според тази група е необходимо контролът при търговия с ПСО да е на подчинение на Министерския съвет и да се запази действащата процедура по лицензиране. Експертите от бизнеса оценяват най-високо Модел 4 и Модел 3, на базата на което може ясно да се идентифицира необходимостта от създаване на специализиран орган за осъществяване на експортен контрол на ПСО. Това се подкрепя и от оценката на експертите от научните среди, които оценяват най-високо Модел 4, а на второ място Модел 1.

Модел 1, който е съществуващият понастоящем модел в България, постига целта за предотвратяване на нарушения и недопускане на конфликт на интереси, осигурява добър контрол при търговията с ПСО, разпределени са дейностите между отделните институции, но при него се наблюдава затруднена координация и комуникация, характеризира се с доста голяма административна тежест, както за органите по лицензиране, така и за бизнеса.

Модел 4, хибридният модел предложен в дисертационния труд, се явява най-високо оцененият вариант. Той постига целта за предотвратяване на нарушения и недопускане на конфликт на интереси, осигурява по-добър контрол при търговията с ПСО, ясно са разпределени отговорностите, има по-добра координация и комуникация, облекчаване на административната тежест, както за органите по лицензиране, така и за бизнеса.

Според резултатите от анкетното проучване, разработването на политиките и осъществяването на лицензирането и контрола на външнотърговската дейност с ПСО, не трябва да са подчинени на определено министерство, а да са на пряко подчинение на Министерския съвет. Това показва, че експортния контрол на ПСО е от голяма важност и по този начин властите гарантират за осъществяването на ефективен и ефикасен експортен контрол, добре функциониращ вътрешноведомствен и междуведомствен механизъм.

На база на резултатите от анкетното проучване са направени следните изводи и препоръки за усъвършенстване на експортния контрол с ПСО:

- да се разработи и внедри процедура за електронно кандидатстване за лицензионни документи;
- да се провеждат обучения на ръководители и експерти, които са част от системата за експортен контрол, както и да се провеждат обучителни семинари с бизнеса;
- да се създаде **методика за осъществяване на следлицензионен контрол.**

От направения анализ се идентифицира необходимост от **създаване на специализиран орган**, който да разработва принципи, да осъществява координация при провеждането на държавната политика в областта на експортния контрол на ПСО, да осъществява контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закона за експортния контрол на ПСО. Направен е допълнителен анализ, чрез използване на Управление на бизнес процеси, за да се изследва и оцени възможността за усъвършенстване на действащата система за експортен контрол и приложимостта на предложения в дисертационния труд Модел 4.

Анализ и интерпретация на резултатите от Управление на бизнес процесите от системата за експортен контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната

В резултат на направените изводи от бенчмаркинга и метода на експертната оценка са дефинирани следните основни проблеми и потребности:

- Междуведомственият съвет се занимава с широк набор от въпроси;
- изкуствено увеличаване на броя на лицензираните фирми;
- липса на възможност за електронно кандидатстване;
- липса на методика за следлицензионен контрол на ПСО;
- липса на обучения;
- липса на единна база данни.

Важно е да се отбележи широкият набор от въпроси, свързани с четирите области, с които се занимава Междуведомственият съвет. В рамките на тези области, експортният контрол на ПСО е една подгрупа от отговорности, които има Междуведомственият съвет. По този начин от една страна се осигурява по-добра координация между тези политики, но от друга страна стои възможността от липса на фокус и специализирана експертиза, необходима за цялостната система за експортен контрол. Също е добре да се отбележи, че секретариатът не разполага с достатъчно персонал.

Лицензионният процес се характеризира с голяма административна тежест, тъй като се изпращат заявленията на кандидатстващите фирми и до министерства и ведомства, които пряко нямат функции и отношение към експортния контрол на ПСО (като зам.-министрите на здравеопазването, на земеделието и храните, на енергетиката, на регионалното развитие и благоустройство и председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“), но са членове на Междуведомствения съвет, защото имат отношение към отбранително-мобилизационната подготовка

на страната. От своя страна те връщат становища по заявленията. По този начин се утежнява допълнително самият процес.

Създадената двустепенна система за издаване на лицензи и разрешения представя добра практика за ефективно прилагане на експортен контрол на ПСО. Но процесът се осъществява от два различни органа – Междуправителствения съвет и Междуправителствената комисия, които са съответно към две различни институции – към Министерския съвет и към Министерството на икономиката, което представлява опасност от не добра координация, която може да повлияе на ефективността на системата.

Друг проблем, който е идентифициран е изкуствено увеличаване на броя на лицензираните фирми. От една страна се увеличава броят на лицензираните фирми, поради изискване на търговско дружество на МО към фирми, които участват на търгове да притежават лиценз за износ и внос, а всъщност фирмите се занимават със скрап. От друга страна при сега действащия механизъм за лицензиране, се издават лицензи и удостоверения на фирми, които за целия период на валидност на издадения им документ, който е 5 години, не осъществяват нито една външнотърговска сделка. Това води до излишно натоварване на администрацията. Наблюдава се липса на регулярна обратна комуникация към Междуправителствения съвет по отношение на това, кои фирми осъществяват външнотърговска дейност и кои не.

За да се избегне изкуствено увеличение на лицензираните фирми, е необходимо да се променят изискванията за участие в търговете, които касаят фирмите, занимаващи се със скрап. Освен това е необходимо да се направи изменение в нормативната база, което да касае фирмите, които притежават лицензионни документи, но не осъществяват външнотърговски сделки с ПСО две поредни години. Да се изиска от тях да предоставят на Междуправителствения съвет своите цели свързани с външнотърговски сделки с ПСО, да предоставят информация за дейност си, причините поради, които не са използвани, както и необходимост да притежават съответния документ. По този начин, ще се ограничат фирмите, които нямат близки реални намерения да осъществяват сделки и са с висок риск за осъществяване на незаконни схеми. Както е отбелязано в анализа на експертната оценка, като недостатък може да се отбележи липсата на възможност да се кандидатства електронно.

Съгласно действащото законодателство органите, които осъществяват контрол са Междуправителственият съвет, Междуправителствената комисия, МВР, ДАНС и Агенция „Митници“. Всеки от контролните органи – осъществява поотделно контрол и липсва осъществяването на проверка на цялостния процес, което може да създаде проблеми при координацията и комуникацията между отделните контролни органи. В процеса на раз-

работване на дисертационния труд, през 2015 г. е приета Методика на Междуправителствения съвет за осъществяване на контрол. Необходимо е да се отбележи, че в методиката са описани само обекти подлежащи на проверка, които са част от процедурата по издаване на лицензионни документи от Междуправителствения съвет.

Друг важен момент, който трябва да се отбележи е, че подборът на фирмите, включени в графика за проверка, се извършва съобразно броя на издадените разрешения за сделки от Междуправителствената комисия, на случаен принцип и при възникнала необходимост. След направен анализ е видно, че методиката не обхваща проверки на разрешения за конкретни сделки и придружаващите ги документи, а в същото време това е един от критериите, за подбор на фирмите, които подлежат на проверка. Именно проверка на автентичността на сделката с ПСО и нейната реализация, са ключов аспект за осъществяване на ефективен и ефикасен експортен контрол на ПСО.

Освен това се използва подбор на фирми и разрешения за сделки „на случаен принцип“, което увеличава възможността да се пропуснат да се проверят фирми и сделки определени като „чувствителни“ – тоест с потенциален риск от отклоняване или неправилна употреба. Съществуват програми за проверка – **програми за мониторинг на крайното потребление**, които могат да служат като модел за създаването на други системи по целия свят. Именно чрез внедряване и използване на специализирана програма, за подбор на фирми, които да подлежат на проверка въз основа на потенциален риск от отклоняване, неправилна употреба или друго, ще допринесе за усъвършенстването на експортния контрол на ПСО. Необходимо е да се създаде и приеме нова **методика** за осъществяване на след-лицензионен контрол.

На база на идентифицираните проблеми е необходимо да се направят промени, както на институционалната структура, така и на процедурите по осъществяване на лицензиране и контрол на ПСО, да се надградят създадените правила и условия за експортен контрол на ПСО, да се създаде единна база данни, да се организират и провеждат обучения. Основните цели на тези промени е да се усъвършенства експортният контрол при търговия с ПСО, като се осигури по-ефективно функциониране на органите по лицензиране и контрол и по-добра координацията и комуникацията между министерствата и ведомствата, свързани с лицензирането и контрола при търговията с ПСО.

Заинтересовани лица, които имат отношение към промяната и препроктирането на работните процеси в системата за експортен контрол от една

страна са Междупведомственият съвет, Междупведомствената комисия, МО, МИ, МВР, ДАНС и Агенция „Митници“, а от друга – са фирмите, кандидатстващи за лицензионни документи за външнотърговска дейност с ПСО.

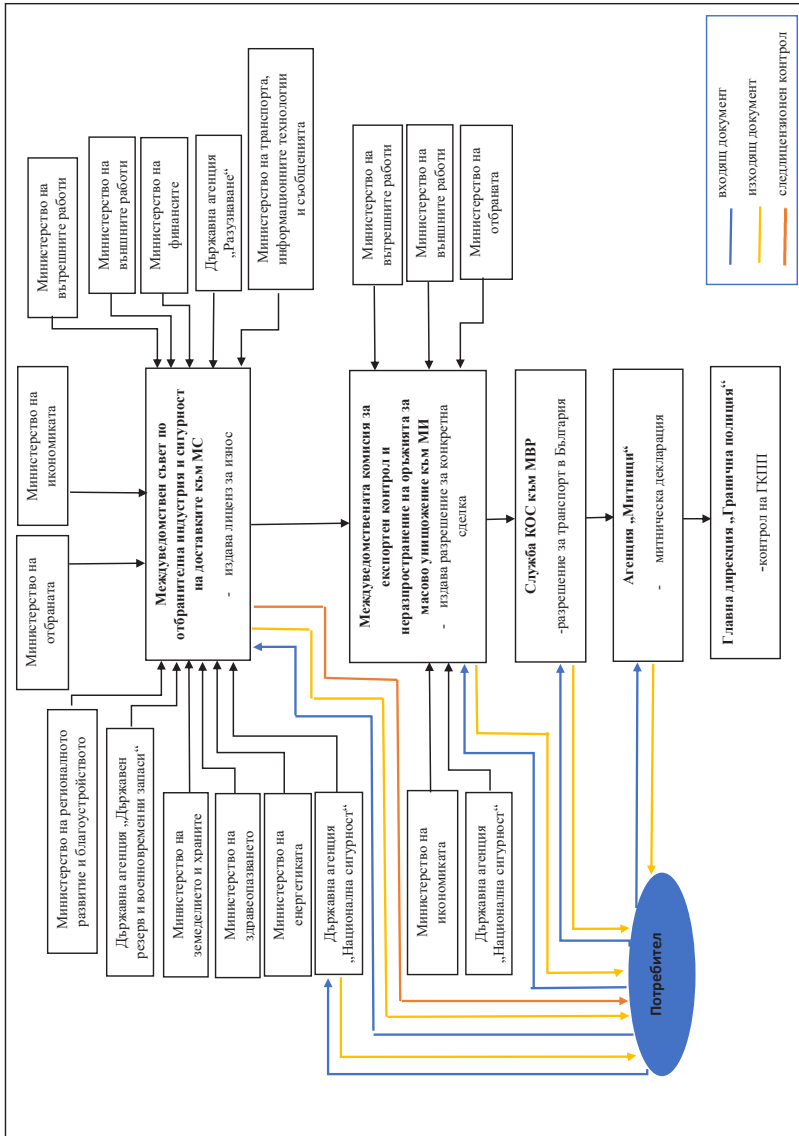
С цел да се усъвършенства експортният контрол при търговия с ПСО са моделирани и анализирани процесите по лицензиране и контрол.

Насочено е вниманието към издаване на лицензионни документи за износ на ПСО, като процедурата за другите видове документи е идентична. Описани са процесите по издаване на лиценз за износ и внос на ПСО от Междупведомствения съвет и по издаване на разрешение за износ за конкретна сделка от Междупведомствената комисия, както и процесът по извършване на контрол при търговия с ПСО в България.

На Фигура №3.6 са показани институционалната рамка на експортния контрол на ПСО в България и основни стъпки при лицензирането на фирмите в България. Фиг. № 3.6

Проектирани са два варианта за усъвършенстване на експортния контрол:

- **Вариант I** – не се променя структурата на системата – намаля се само състава на Междупведомствения съвет, като се отделя разработването на политиките по отбранително-мобилизационната подготовка в друг орган. Създава се методика за следлицензионен контрол. Внедрява се нов канал за кандидатстване, провеждат се обучения;
- **Вариант II** – променя се структурата на системата – създава се специализиран орган – Държавна комисия, която издава лицензи и разрешения след съгласуване с ДАНС, МВР, МВнР, МО, МИ, ДАР и с Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията при издаване на лиценз за транспортиране. Създава се методика за следлицензионен контрол, като контролът се извършва от Междупведомствена комисия назначена със заповед на министър-председателя. Внедрява се нов канал за кандидатстване, провеждат се обучения.



Фиг. №3.6. Институционална структура на система за експортен контрол на ПСО в България

Двата варианта са проектирани на база на получените резултати от използваните в дисертационния труд методи за изследване на експортния контрол на ПСО. И при двата варианта се препоръчва и проектира:

- да се внедри нов канал за заявяване на процедура, което ще допринесе за по-лесното и бързо обработване на документите и ще повиши удовлетвореността на потребителите;
- облекчаване на документооборота;
- да се провеждат обучения и семинари, което от една страна ще допринесе за повишаване на удовлетвореността на експертите, а от друга – за повишаване на информираността на фирмите за процедурите по лицензиране и взетите мерки за налагане на ограничения;
- да се приеме методика за осъществяване на следлицензионен контрол, която ще допринесе за повишаване на ефективността на извършвания контрол с ПСО.

Освен общите препоръки, двата варианта имат своите предимства и недостатъци.

За осъществяването на Вариант I не се изисква да се променя законът. Характеризира се по-малко административен капацитет, по-малко разходи, няма отделен бюджет, по-трудно създаване на единна база данни, покриване на членовете на двата органа.

За осъществяването на Вариант II се създава специализиран орган, което обуславя необходимостта от промени в нормативните актове, включително и в закона; по-високи разходи, отделен бюджет. Характеризира се с по-голям брой квалифициран персонал, по-добра комуникация и координация между отделните институции, по-добър обмен на данни и създаване на единна база данни.

Двата варианта са напълно осъществими и тяхното приложение ще допринесе за усъвършенстването на експортния контрол с ПСО. Но на база на направеното изследване на системата за експортен контрол, се очерта необходимост от създаване на нова институция, която да е специализирана в областта на експортния контрол с ПСО. Такава специализирана структура може да бъде **Държавна комисия за експортен контрол и сигурност на доставките** към Министерския съвет. Комисията да разработва принципи, да осъществява координация при провеждането на държавната политика в областта на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната и на изделия и технологии с двойна употреба, като осъществява контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на Закона за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната и на изделия и технологии с двойна употреба. Такъв вид институционален орган е независим, с отделен бюджет и административен капацитет.

За реализирането на това предложение е необходимо законодателството да се промени по отношение на органите, които издават лицензионни документи и се запазва в останалата си част.

Създаването на специализиран орган ще допринесе за по-ефективно и ефикасно осъществяване и координиране на експортния контрол на ПСО; за привличане на повече квалифициран персонал, за намаляване на административната тежест и облекчаване документооборота; за повишаване ефективността на извършваната услуга; за подобряване на обмена на данни, чрез създаване на единна база данни; за по-добра комуникацията и координацията при лицензионния контрол; за спазването на международни споразумения и режими, за повишаване удовлетвореността на фирмите. Тези промени са свързани с по-високи разходи и промени в основни нормативни документи, изискващи внасянето и разглеждането на предложенията в Народното събрание. За реформирането на системата за експортен контрол на ПСО, чрез създаването на Държавна комисия е необходимо политическо решение.

3.3. Внедряване на процес за подобрене и усъвършенстване на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната

На база на разгледаната проблематика и на направените анализи, са предложени следните основни насоки за надграждане на действащата системата за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната и за нейното усъвършенстване:

1. Създаване на специализиран орган, отговарящ за осъществяването на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната и на изделия и технологии с двойна употреба.

Създаването на Държавна комисия към Министерския съвет, която да отговаря за осъществяването на експортния контрол на ПСО ще допринесе за по-ефективното прилагане на контрол и за по-добра координация и комуникация при осъществяването му. Тази насока за усъвършенстване се основава на разгледаните добри практики в страни-членки на ЕС и на концепцията за единен специализиран орган, който да осъществява експортния контрол на ПСО. Важно е да се отбележи, че Държавната комисия се предлага да бъде към Министерския съвет, а не към отделно министерство, което показва, че осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната от една страна и развитието на отбранителната индустрия – от друга страна, са от важно значение за националната сигурност на страната. Създаването на такава комисия е политически въпрос, който трябва да бъде решен от правителството.

2. Въвеждане на механизъм за осъществяване на следлицензионен контрол.

За осъществяването на тази насока е необходимо на база на вече съществуващата „Методика на Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките за осъществяване на контрол по реда

на глава седма от Закона за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, и на изделия и технологии с двойна употреба“, да се разработи и приеме **нова методика** за осъществяване на експортен контрол на ПСО. Предлагам методиката да включва следлицензионния контрол, който да се осъществява от Междуведомствена комисия за експортен контрол. Съставът на комисията да се определя със заповед на министър-председателя, по предложение на контролните органи.

Подборът на фирмите, които да се включат в график за проверка, да се извършва на база на реализирани сделки за предходната година. Да се разработи, внедри и използва **програма за мониторинг на крайното потребление**, чрез която да се извършва подборът и да се осъществяват проверките. Използвайки специализирана програма, за подбор на фирми, които да подлежат на проверка въз основа на потенциален риск от отклоняване, неправилна употреба или друго, ще допринесе за усъвършенстването на контрола на ПСО. Обектите на проверки да обхващат цялостния процес (посочени са в дисертационния труд).

От направените проверки да се изготвят протоколи с констатирани нередности и препоръки за тяхното отстраняване, като се определят и срокове за тяхното изпълнение. Протоколите се приемат от Държавната комисия, която при неизпълнение издава наказателни постановления съгласно предвидените в Закона за експортен контрол на ПСО и ИТДУ, наказания и санкции.

Много важен етап от системата за експортен контрол на оръжия, е контролът на място на граничните пунктове и контролът върху крайния потребител. Удобни механизми за заобикаляне на закона са фалшиви сертификати за краен потребител или пренасочване на оръжия към забранени региони, върху които е наложено оръжейно ембарго. В това отношение системата може да бъде по-добра, чрез въвеждане на официална процедура за проверка на сертификата за краен потребител при необходимост, която да бъде осъществявана чрез български дипломатически представителства в чужбина. Препоръчва се да се осъществяват и проверки на място на доставката.

Предложената методика ще допринесе за постигане на по-добър експортен контрол, чрез постигане на по-добри резултати от проверките, повишаване на координацията и комуникацията на контролните органи и намаляване риска от възникване на корупционни практики.

3. Създаване на нов канал за кандидатстване.

На база на добрите практики в разгледаните страни-членки на ЕС, за да се подобри предоставянето на административната услуга по лицензиране, да се разработи и приложи процедура за **електронно кандидатстване** за лицензионни документи за извършване на външноотъгровски сделки с про-

дукти, свързани с отбраната. Предоставянето на тази възможност позволява по-бързо подаване на заявления, по-прозрачна комуникация, улесняване и опростяване на процеса по разглеждане и обработка на документи, по-добра координация, както и по-лесно спазване на изискванията за докладване.

4. Организиране и провеждане на обучения и семинари с експерти и представители от бизнеса.

Организирането на обучения и семинари за лицензираните фирми, по въпроси свързани с експортния контрол на продукти, свързани с отбраната, ще допринесе за по-добрата им информираност и спазване на приетите правила и процедури. Познаването на мерките за експортен контрол ще даде възможност на фирмите да планират дейността си и да не попадат в ситуация, в която е произведена продукцията за определен район, за който са наложени ограничения или забрани и не може да се разреши осъществяването на сделката.

5. Създаване на единна база данни.

Необходимо е да се създаде единна база данни за лицензираните фирми, които осъществяват външнотърговска дейност с продукти, свързани с отбраната. Единната база данни да обхваща информация за лицензираните фирми, за издадените разрешения, за прекратени, спрени, отнети и отказани документи за външнотърговска дейност с ПСО. Данните да се използват от експерти с преки функции за осъществяване на експортен контрол на ПСО. Тази насока за усъвършенстване ще допринесе за по-добър обмен на информация между институциите и за по-ефективен и ефикасен контрол на ПСО.

След внедряването на направените препоръки за усъвършенстване на системата за експортен контрол на ПСО, е предложен процес на мониторинг и контрол, чиято цел е да се осигури устойчиво развитие на външнотърговските мерки, така че да се превърнат в рутинен начин за изпълнение на дейността на Държавната комисия, да се гарантира, че направените инвестиции в обучение, софтуерни приложения, нов канал за достъп, ще бъдат поддържани и развивани в бъдеще.

За да се проследят резултатите от внедрените нови и подобрени процеси на базата на предложената информационна система (единна база данни) се организират наблюдения върху процеса на експортен контрол на ПСО за регистриране на данни по избрани важни характеристики (измерители) на резултата и анализ на данните, за да се установи дали целите са постигнати.

За всеки процес при осъществяването на експортен контрол на ПСО, се дефинира очакваното ниво на изпълнение чрез система от ключови индикатори. На базата на данните от информационната система са определени следните индикатори:

Индикатор 1: Брой обслужени потребители;

Индикатор 2: Начин и време на обслужване;

Индикатор 3: Брой издадени разрешения;

Индикатор 4: Брой „неблагоприятни“ сделки;

Индикатор 5: Спрени лицензи и разрешения;

Индикатор 6: Направени откази, отнети или прекратени лицензи и и удостоверения;

Индикатор 7: Брой направени проверки след лицензиране на фирмите.

Анализът на резултатите от мониторинга се извършва въз основа на проведени наблюдения и изчислени стойности на индикаторите за изпълнението на процесите. Определени са ролите в този процес, като е използвана Таблицата на отговорностите (RACI – Responsible, Accountable, Consulter, Informed). Моделът RACI е ясен инструмент, използван за идентифициране на роли и отговорности и избягване на объркване кой каква роля и отговорност има по време на мониторинга. Основните роли са: Реализиращ (Responsible – R); Отговарящ (Accountable – A); Консултиращ (Consulted – C); Информиран (Informed – I).

За целите на дисертационния труд е направена такава RACI матрица, която е показана на Таблица № 3.5.

Без ясно определени роли и отговорности е възможно възникване на проблеми.

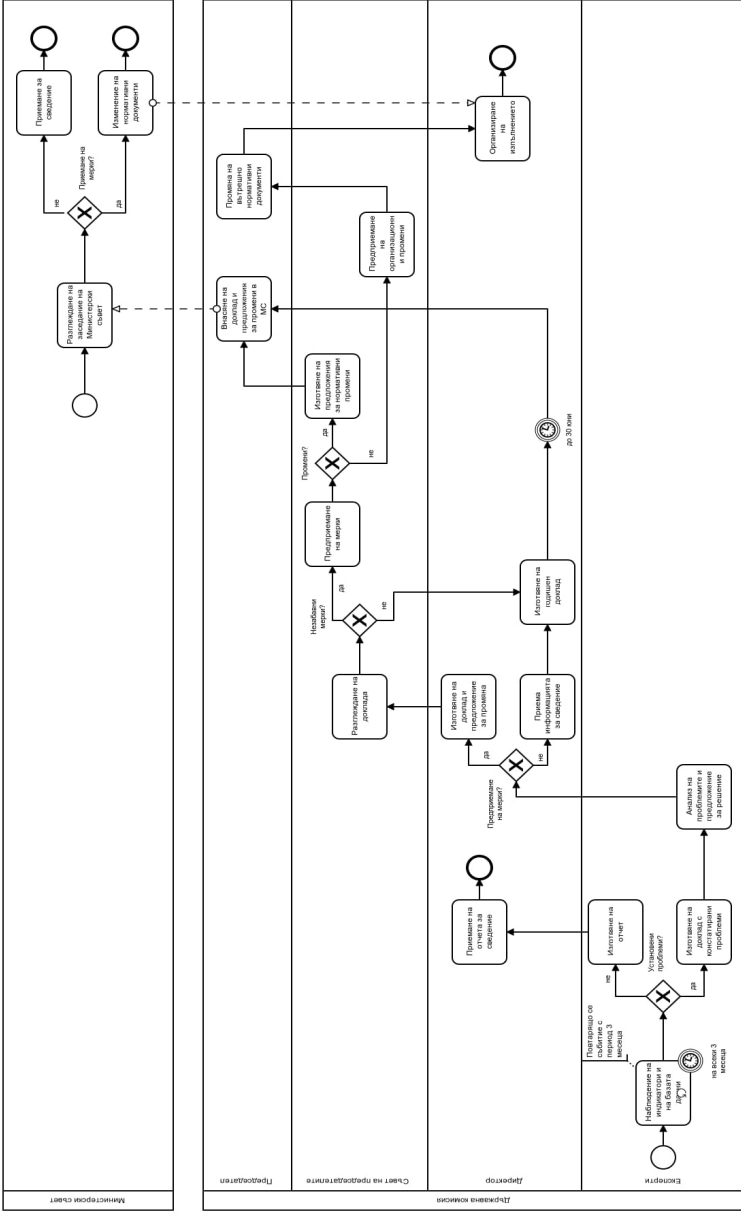
Таблица № 3.5. RACI матрица на отговорностите при осъществяване на основни задачи за подобряване на експортния контрол на ПСО

Дейности	Съвет на председателите						
	Председател	Директор експортен контрол	Експерти по експортен контрол	Технически ръководител	Други министерства и ведомства	Министерски съвет	
Издаване, спиране, отказване, отнемане или прекратяване на лицензионни документи	A		R	R	I	C	
Актуализиране на информационната система	I	A	R	R	R	C	
Извършване на проверки на фирми	I	I	A	R		C	
Наблюдения на базата данни на тримесечие	I	I	A	R			
Изготвяне на годишен доклад	I	A	R	R		C	I

Таблицата на отговорностите се изготвя, за да може по време на изпълнението на задачите да се знае кой за какво носи отговорност през цялата му продължителност. Изобразяването на разпределението на отговорностите в таблица на RACI е ценен инструмент, при изготвянето на годишния доклад на Държавната комисия за дейността ѝ. Също така е ценен като комуникационно устройство за целия процес и за взаимоотношенията между отделните отговорници.

На Фигура №3.9 е показан процесът по усъвършенстване на експортния контрол на ПСО, използвайки BPMN.

На база на тримесечните доклади и на годишния доклад, идентифицираните отклонения от стабилното функциониране на процеса и причините, които ги пораждат, са основа за оценка на необходимостта да се предприемат конкретни коригиращи действия. Те целят да върнат процеса в желаното състояние и да го задържат в рамките на зададените целеви стойности на избраните показатели. В случаите, когато този анализ е направен въз основа на данни за симптоми на отклонения, т.е. извършена е ранна диагностика на проблема, преди проблемът да е причинил сериозни загуби като разходи на администрацията или неудовлетвореност на потребителите, има възможност да се оценят и предпришат превантивни мерки, за да не се допусне сериозно отклонение на процеса от нормалното му функциониране. Следва се принципът, колкото се може по-рано да бъдат идентифицирани симптомите на проблемите, а техните причини – разкрити и елиминирани, за да се осигури, че всички процеси по веригата на съответствието създават желания краен резултат, а именно осъществяване на ефективен контрол при търговия с ПСО.



Фигура №3.9: Диаграма на процеса по усъвършенстване на експортния контрол на ПСО

Чрез внедряването на мониторинг и контрол на процесите, се цели постоянно наблюдение на системата за експортен контрол на ПСО, повишаване на прозрачността и отчетността на процеса и непрекъснато му подобряване и усъвършенстване.

Процесите по експортен контрол на ПСО са сложни и взаимосвързани. За целите на дисертационния труд е представен анализ на основните проблеми и методология за усъвършенстване на процесите, без да се навлиза в детайли. За осъществяването на по-детайлен анализ, използвайки резултатите получени в настоящия труд, се изисква допълнително изследване, за което трябва да се сформират специализирани екипи.

Изводи от Трета глава

- Република България прилага отговорна политика в областта на експортния контрол на ПСО, ръководена от стриктно спазване на своите международни ангажименти. Съществува изградена система за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната, която контролира външнотърговската дейност с ПСО.
- Франция, Германия, Швеция и България, полагат определени усилия в областта на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната. По отношение на правно-нормативната рамка държавите са положили усилия да приемат на национално ниво различни закони и поднормативни актове, които да регламентират експортния контрол на оръжия и да предвидят съответни наказания за нарушаването им. По отношение на институциите и организациите, ангажирани с експортния контрол, всяка държава има различна институционална рамка и използва различни механизми и инструменти за осъществяване на експортен контрол.
- След направения анализ се очерта необходимост да се създаде нов специализиран орган, който да разработва принципи, да осъществява координация при провеждането на държавната политика в областта на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната и на изделия и технологии с двойна употреба, като осъществява контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на Закона за експортния контрол на продукти, свързани с отбраната и на изделия и технологии с двойна употреба. Предложен е вариант за усъвършенстване на експортния контрол на ПСО.
- В резултат на разгледаната проблематика и направените анализи, са изведени основни насоки за усъвършенстване на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната в Република България. Като последващ етап е заложено да се извършва мониторинг и контрол

на предложените мерки, чрез което се цели постоянно наблюдение на системата за експортен контрол на ПСО, повишаване на прозрачността и отчетността на процеса и непрекъснато му подобряване и усъвършенстване.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Контролирането на търговията с продукти, свързани с отбраната, включва множество решения с множество участници, в множество форуми. Трансферите на продукти, свързани с отбраната имат връзка на национално, регионално и глобално ниво, което изисква едновременни отговори на различни нива. Именно за укрепването на мира и сигурността е необходимо да се приемат и приложат единни политики за осъществяването на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната, като особено важна роля играе сътрудничеството и ангажирането на всяка една държава.

В резултат на изследването, се потвърди декларираната теза в дисертационния труд, че надграждането на вече създадените правила и условия за експортен контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната чрез използването и внедряването на добри практики и промяна на законодателството, ще спомогне за усъвършенстването на експортния контрол. За правилното и всеобхватно осъществяване на контролната дейност е предложена методика за следлицензионен контрол, която да доведе до по-добро осъществяване на контрол при външнотърговска дейност с продукти, свързани с отбраната.

Постигната е целта и са изпълнени поставените задачи в дисертационния труд, на базата на които се потвърди възможността за усъвършенстване на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната. Разгледани са основните характеристики и тенденции на международната търговия с продукти, свързани с отбраната, както и механизми за осъществяване на експортен контрол. Идентифицирани са фактори, които влияят върху търсенето на продукти, свързани с отбраната, проблемите и предизвикателствата пред експортния контрол на ПСО. От изключителна важност са проблемите, свързани с предотвратяването и недопускането на незаконен трафик на оръжие, което определя необходимостта от изграждане на една международна система за експортен контрол, която адекватно да противодейства на международния тероризъм и организираната престъпност. От една страна това разбиране трябва да се подкрепи от правителствата на отделните страни, а от друга – от производителите и износителите на продукти, свързани с отбраната.

Обърна се внимание на основните документи, които засягат контрола при търговия с ПСО на международно ниво, които са приети в рамките на международните организации и режими – ООН, ЕС, ОССЕ и Васенаарската договореност. Договорът за търговия с оръжие е инструмент, създаден с цел да допринесе за мира, сигурността и стабилността в международен и регионален план, като се въведат универсални правни норми и инструменти за контрол върху оръжейните дейности на отделните участници и се въведат единни стандарти. Но контролът пред търговията с продукти, свързани с отбраната продължава да е изправен пред значителни предизвикателства. Едно от най-значимите предизвикателства е, че някои от основните износители не подкрепят или не участват в съществуващите механизми за контрол.

Друго предизвикателство, което бе идентифицирано е намаляването на броя на страните, предоставящи годишни доклади за механизмите, които прилагат за осъществяване на експортен контрол, както и за износа и вноса на продукти, свързани с отбраната. Някои държави класифицират своите доклади, в резултат на това се ограничава погледа върху процесите на тяхното прилагане. По този начин се увеличава възможността за отклоняване на продукти, свързани с отбраната към неоторизирани крайни получатели и крайна употреба, тъй като липсва прозрачност по отношение на реализираните сделки от всички страни.

Изследвани са добрите практики в страни-членки на Европейския съюз – Франция, Германия и Швеция. Направен е сравнителен анализ на системите за експортен контрол на продукти свързани с отбраната на разглежданите страни, с тази на България. На база на използваните инструменти и механизми от Франция, Германия и Швеция, са анализирани възможностите за тяхното приложение в Република България.

В дисертационния труд успешно е приложен подхода за Управление на бизнес процеси. На базата на получените резултати от анализа е предложено решение за избор на алтернатива в подкрепа на разрешаването на идентифицираните проблеми. Предложени са насоки за усъвършенстване на експортния контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната на Република България. За осигуряване на устойчиво развитие на предложените мерки, след тяхното внедряване е предложено да се извършва мониторинг и контрол на процесите по експортен контрол на процесите по експортен контрол, което да гарантира тяхното поддържане и развиване в бъдеще, чрез постоянен процес на усъвършенстване.

В заключение може да се обобща, че контролът при търговията с продукти свързани с отбраната включва сложен спектър от дейности. Не съ-

ществува лесно решение и никой не може да успее сам, затова е необходим колективен и съгласуван подход.

IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Идентифицирани са основни проблеми и предизвикателства при осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната, за да се обоснове и аргументира необходимостта от усъвършенстване на експортния контрол на продукти, свързани с отбраната в България.
2. Направен е сравнителен анализ на системите за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната, на страни-членки на Европейския съюз, определени са добри практики и са направени препоръки за внедряването им в българската практика.
3. Разработен е концептуален модел на системата за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната. Потенциалният ефект от внедряването на модела е повишаване качеството на извършвания контрол при търговия с продукти, свързани с отбраната.
4. Формулирани са основни насоки за усъвършенстване на действащата система за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната в Република България
5. Предложен е процес на мониторинг и контрол, който да осигури устойчиво развитие на предложените мерки за усъвършенстване на процесите при осъществяване на експортен контрол на ПСО.

V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Бакова, Е. „Развитие на нормативната база за експортен контрол на ПСО в периода 1996-2014“, Сборник с доклади от Юбилейна научна конференция на тема „Десет години от приемането на Република България в НАТО“, Издателски комплекс – УНСС, София, 2014 г., ISBN 978-954-644-745-6, стр. 135-144
2. Бакова, Е. „Роля на ООН при търговията с продукти, свързани с отбраната“, Сборник с доклади от Юбилейната научна конференция по случай 25 години от създаването на катедра „Национална и регионална сигурност“ на тема „Обучението и изследванията по Икономика на отбраната и сигурността – настояще и бъдеще“, Издателски комплекс – УНСС, София, 2016 г., ISBN 978-954-644-897-2, стр. 230-238
3. Бакова, Е. „Роля на ЕС при експортния контрол на продукти, свързани с отбраната“, Сборник с доклади от международна научна конференция на тема „Съвременни заплахи за сигурността на Европа“, ВУСИ, УИ“П.Хилендарски“, Пловдив, 2016 г., ISBN 978-954-92776-0-9, стр. 28-37
4. Бакова, Е. „Проблеми и предизвикателства при осъществяване на експортен контрол на продукти, свързани с отбраната“, Научно списание на факултет „Икономика и инфраструктура“ УНСС, „Сигурността – измерения и трансформация“, книга 14, София 2020, ISSN 1314-0930, стр. 41-47