

РЕЗЮМЕ

Аналитичният доклад се състои от пет глави. В глава първа се разглеждат социално-икономическите мотиви, стоящи зад нежеланието на българските политици за въвеждане на по-строг контрол над износа на въоръжение. Проследяват се реформата в отбранителната промишленост през периода на прехода и актуалното ѝ състояние. В глава втора се анализират механизмите за контрол над въоръжението. В глава трета са засегнати факторите, обуславящи незаконния износ на оръжие от България и са разгледани няколко такива скорошни случая. В глава четвърта са представени възможните социални, икономически и политически последици от засиления контрол над износа на оръжие. Последната глава съдържа препоръки за усъвършенстване на системата за експортен контрол.

БЪЛГАРСКАТА ОТБРАНИТЕЛНА ПРОМИШЛЕНОСТ ПРЕЗ ПРЕХОДНИЯ ПЕРИОД

Проблемите с износа на въоръжение от България датират от периода преди 1989 г. когато около 90 % от военната продукция е предназначена за износ. Технологичната и производствената структура на военнопromишления комплекс (ВПК) съответстват на специализацията на България в рамките на Варшавския договор. Пазарната структура включва страните от Варшавския договор, държави от Близкия и Средния изток, Азия, Северна Африка и други по-малки пазари. Обемът на износа на оръжие достига няколкостотин милиона долара годишно, като оръжейната промишленост представлява значителен дял от националното стопанство.

Трудните години на преход към демокрация и пазарна икономика се характеризират с финансова и икономическа криза, отслабване контрола на държавата и политическа нестабилност. Всичко това оказва силно влияние върху българската оръжейна промишленост. Вследствие на редица фактори България бързо загубва традиционните си пазари. В световен мащаб нараства търсенето на модерно въоръжение, което се отразява отрицателно върху износа на някои нискотехнологични български продукти, като малки оръжия и леко въоръжение (МОЛВ)¹. На второ място, засиленият експортен контрол на

¹ Възприетата за целите на този доклад дефиниция за малки оръжия и леко въоръжение е използвана първоначално в Доклада на Групата на правителствените експерти по малки оръжия, представен от Генералния секретар на ООН през 1997 г. (ООН А/52/298, 27 август 1997 г.). Към малките оръжия се причисляват револвери и автоматични пистолети, пушки и карабини, полуавтоматични пушки, автомати и леки картечници. Към лекото въоръжение, което може да се монтира на леки превозни средства, спадат тежки картечници, гранатохвъргачки, гранатохвъргачки монтирани под цевта на самото оръжие, преносими противовъздушни и противотанкови оръдия, пускови устройства и ракетни системи с калибър до 100 мм. Към МОЛВ се отнасят и боеприпасите за тези оръжия, ръчни гранати, мини и експлозиви.

международно и национално равнище ограничава износа към редица традиционно снабдявани от България партньори, на много от които е наложено ембарго от страна на ООН. Трето, някои от тези традиционни клиенти успяват да изградят собствени производствени мощности и престават да разчитат на внос. Четвърто, повечето вносители, особено от бившите комунистически държави, преминават към оръжие, произведено по стандартите на НАТО, поради което търсенето на съветско въоръжение намалява.

През периода на прехода търговията с оръжие, осъществявана дотогава изключително от държавата, до голяма степен преминава в частни ръце. Над 50 фирми получават общи лицензи за търговия с оръжие. През 90-те години на миналия век много международни правозащитни организации и западни средства за масово осведомяване отправят критики по повод на слабия експортен контрол и осъществяваните действителни или предполагаеми оръжейни сделки (често пъти с МОЛВ) между България и ембаргови или рискови страни. Това съдейства страната ни да осъзнае необходимостта от по-строг експортен контрол над оръжейния износ.

СЪВРЕМЕННАТА СИСТЕМА ЗА ЕКСПОРТЕН КОНТРОЛ

Съвременната българска система за експортен контрол е създадена със Закона за контрол на външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба, приет през 1995 г. и изменен и допълнен през юли 2002 г., и Правилника за неговото прилагане. Поправките в Закона и Правилника, влезли в сила през втората половина на декември 2002 г., включват изчерпателни разпоредби за контрол над дейността на посредническите фирми, изисквания към сертификатите за краен потребител, мерки за превенция на разпространението на оръжие и по-строги наказания при установени нарушения.

Експортният контрол над външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба се осъществява на три равнища:

- 1) Лицензиране на фирмите, осъществяващи външнотърговска дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба (ОСТВДУ). Лиценз се издава от *Междуведомствения съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната към Министерския съвет* (за краткост Междуведомствен съвет). Председател на Междуведомствения съвет е заместник министър-председателят и министър на икономиката, а постоянни членове са заместник-министри от няколко министерства.
- 2) След получаването на лиценз фирмите трябва да получат разрешения за всяка конкретна външнотърговска сделка с ОСТВДУ. Те се издават от *Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение към Министерството на икономиката* (за краткост Междуведомствена комисия). Председател на Междуведомствената комисия е министърът на икономиката, а нейни членове са представители на Министерството на отбраната (МО), Министерството на вътрешните работи (МВР) и Министерството на външните работи (МВНР).

- 3) В рамките на така структурираната система за експортен контрол може да се добавят още няколко допълнителни равнища:
- Разрешение от служба “Контрол над общоопасните средства” (КОС) към Национална служба “Полиция”.
 - Агенция “Митници” и Национална служба “Сигурност” осъществяват последващ контрол на гранично-пропускателните пунктове.
 - Съществува изискване към лицензираните фирми да назначат служители, отговорни за правоприлагането, които да следят за спазването на установения режим на експортен контрол.
 - Транспортирането на разрешеното за износ оръжие може да става единствено от транспортни фирми, лицензирани от Междуправителствения съвет да го осъществяват от и за територията на България.
 - Лично министърът на отбраната одобрява всички външнотърговски сделки на производствените и търговските фирми на Министерството на отбраната.

Освен вътрешния оръжеен контрол България е подписала и спазва редица многостранни и регионални инструменти за неразпространение и експортен контрол, сред които са Кодексът за поведение при износ на оръжие на Европейския съюз, Общите действия на Европейския съюз по МОЛВ, Документът по МОЛВ на ОССЕ. Страната е член на Васенаарската договореност, Австралийската група и Групата на ядрените доставчици.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ

Въпреки предприетите от България важни стъпки към по-строги мерки за оръжеен контрол и тяхното въвеждане и прилагане в някои области все още съществуват сериозни проблеми.

СОЦИАЛНИ И ИКОНОМИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ

В условията на икономическа изостаналост и висока безработица правителството среща сериозни пречки в областта на политиката си за контрол над износа на оръжие – особено в градовете и районите, където отбранителните фирми са основни работодатели. Поради свития вътрешен пазар по-сериозното ограничаване на оръжейния експорт, по специално на износа на МОЛВ, би довело до намаляване на производството и закриване на много работни места в тези райони, които и без това изпитват сериозни икономически затруднения.

Приватизацията чрез работническо-мениджърски дружества не допринася особено за развитието на предприятията. Някои от тях продължават да са в тежко състояние, с ограничен достъп до свежи капитали и не могат да инвестират в нови технологии. Същевременно не им достигат знания и умения в областта на маркетинга, търговията, логистиката и бизнес планирането. Възможностите за

алтернативно развитие на традиционната отбранителна промишленост са твърде ограничени поради липсата на отбранително сътрудничество и достъп до западните пазари.

През преходния период са разработени няколко програми за конверсия, които имат повече препоръчителен характер. Конверсията е по-скоро задача на мениджмънта на предприятията, отколкото израз на целенасочена политика от страна на държавата. Липсват инвестиции, данъчни облекчения или субсидии за реструктуриране и/или конверсия.

КОНФЛИКТИ НА ИНТЕРЕСИ

Продължават да съществуват определени конфликти на интереси. Въпреки че търговията с оръжие се превръща от държавен в частен бизнес, правителството все още участва в производствената, търговската и ремонтната дейност, като едновременно в лицето на някои институции, като Министерството на отбраната или Министерството на икономиката, осъществява контрол над оръжейния трансфер. Сливането на контролната с развойната, производствената и търговската дейност създава силна зависимост на контрола от бизнеса.

НЕДОСТАТЪЧЕН АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

Прилагането на най-високите стандарти в контрола над търговията със специална продукция изисква достатъчен административен и финансов ресурс. Ниското заплащане в държавната администрация и липсата на политика за развитие на кадрите в повечето държавни институции често водят до изтичане на мозъци към частния сектор. В много голяма част от ведомствата, компетентни по експортния контрол, липсва достатъчен административен капацитет – особено от гледна точка на квалификацията. Ако към това се добавят и ограничените финансови възможности на държавните институции, прилагането на високи стандарти в тази област се очертава като съвсем нелека задача.

УНИЩОЖАВАНЕ НА ИЗЛИШНОТО ВЪОРЪЖЕНИЕ

По проект, реализиран с правителството на САЩ, броят на унищожените МОЛВ и боеприпаси е приблизително 100 000 единици малки оръжия и леко въоръжение и около 7 500 000 единици боеприпаси. Но излишъците все още са твърде големи. Най-вероятно с военната модернизация запасите от излишно оръжие в България ще се увеличат още повече.

НЕЗАКОННА ТЪРГОВИЯ С МОЛВ

През последните две години няма регистрирани случаи на незаконна търговия с МОЛВ в голям мащаб. Все по-често частни лица изнасят през границите на страната малки количества МОЛВ, използвайки пътищата за контрабанда на наркотици, хора, цигари и пр. Повишеният експортен контрол доведе до създаването на цехове за незаконно производство на оръжие, но организирани

престъпни групировки, които се занимават с незаконен трафик на оръжие, не са разкрити. Според предишни анализи на *Центъра за изследване на демокрацията* проблемът с контрабандата не може да бъде разрешен най-вече поради корупцията в митниците.

УПРАВЛЕНИЕ НА ОРЪЖЕЙНИТЕ ЗАПАСИ

Мащабът и тенденциите в незаконната търговия с оръжие зависят и от контрола над оръжейните запаси. Повечето от тях се съхраняват и контролират от Министерството на отбраната, чиято система за охрана е добра, но въпреки това случаите на кражби не са рядкост. Още по-сериозен проблем представлява опазването на оръжието при транспортирането му между складовите бази и подразделенията, което се налага поради реорганизацията на въоръжените сили.

ПРОЗРАЧНОСТ

През последното десетилетие е незначителен броят на неправителствените организации, които се занимават с въпросите на оръжейния контрол. От друга страна, поради нежеланието за въвеждане на по-голяма прозрачност от страна на държавата се очаква именно гражданските организации да окажат натиск за прозрачност в тази сфера.

ПРЕПОРЪКИ

В заключителната част на този доклад се изтъква, че въпреки постигнатия напредък по отношение на контрола над външноотърговската дейност с оръжие и малкия брой нарушения в сравнение с 90-те години, все още има какво да се подобрява. За да бъдат разрешени разглежданите тук проблеми, най-удачно би било да се прилагат по-съвестно и строго приетите със законодателството през 2002 г. механизми за експортен контрол.

За да се подобри системата за контрол, ще са необходими стъпки като усъвършенстване на регулативната функция на държавата и укрепване капацитета на контролните органи чрез осигуряване на достатъчно професионални кадри и финансови средства за прилагане на новата нормативна база. Същевременно ще са потребни и програми, насочени към същината на проблема – икономическите и политическите аспекти на отбранителната промишленост. Въпреки че формулирането на националната политика е сложна задача, политическата подкрепа, прилагането и легитимността на експортния контрол в бъдеще са възможни само ако отбранителната промишленост и заетите в нея 25 000 души получат възможност за алтернативно и печеливше развитие.

Ефективният експортен контрол би могъл да донесе на България необходимата ѝ в процеса на присъединяване към Европейския съюз репутация на надежден производител и износител на оръжие. Страната би могла да поеме и водещата роля в Пакта за стабилност по отношение на контрола на МОЛВ. Препоръките в този доклад биха могли да станат изходна точка за решителни

стъпки към подобряване на настоящата система за експортен контрол. В него се дават следните ключови препоръки:

КЪМ ПРАВИТЕЛСТВОТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ:

Да се подобри настоящата система за експортен контрол или да се създаде Национална агенция за контрол над вътрешното разпространение, вноса и износа на оръжие, включително МОЛВ.

ПОДОБРЯВАНЕ РАБОТАТА НА МЕЖДУВЕДОМСТВЕНАТА КОМИСИЯ:

- Въвеждане на подходящи механизми за разрешаване на съществуващите конфликти на интереси, дължащи се на комбиниране на политическите отговорности с търговска дейност.
- Премахване на структурните предпоставки за конфликт на интереси, за да се осигури безпристрастна процедура по издаването на лицензи и разрешения.
- Ограничаване дискрецията на отделните лица с ръководни функции по режима на експортния контрол (най-вече на секретаря на Междуведомствената комисия).
- Намаляване на корупционната зависимост чрез въвеждане на ротационен принцип при ръководните длъжности.
- Повишено внимание при издаването на разрешения във връзка с възможните отрицателни ефекти на сделките върху конфликтите, стабилността или човешките права в даден регион, както и евентуалните последици за социално-икономическото развитие на страната потребител и съседните ѝ държави.
- По-добра представителност на правоприлагащите органи в процедурата за издаване на разрешения за износ.
- Възстановяване на системата за контрол над сертифицирането на производството на оръжие и взривни вещества и създаване на Национален център за проследяване на МОЛВ.
- Насочване на средствата от такси за разрешения към мерки за укрепване на експортния контрол.

СЪЗДАВАНЕ НА НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА КОНТРОЛ НАД ТЪРГОВИЯТА С ОРЪЖИЕ:

- Обсъждане на необходимостта от Национална агенция, която да координира всички аспекти на търговията с оръжие и стоки и технологии с двойно предназначение. Координационните ѝ функции би следвало да

включват проверки и проучвания; контрол над крайния потребител; база данни с всички сделки, както и подробна информация за участниците в тях; обучение на оперативни работници, държавни служители и фирмени ръководители; мрежа от представители към отбранителните фирми.

ПОВИШАВАНЕ НА КОНТРОЛА НАД ВЪТРЕШНИТЕ СДЕЛКИ С ОРЪЖИЕ, СТОКИ И ТЕХНОЛОГИИ С ДВОЙНА УПОТРЕБА:

- Приемане на по-строги наказателни мерки за противозаконна вътрешна търговия със стоки и технологии с възможна двойна употреба, съизмерими със санкциите за външнотърговски нарушения.
- Осигуряване на информация за контролните органи относно осъществените оръжейни сделки между български фирми.
- Въвеждане на разрешителен режим за транспортната дейност с оръжие, стоки и технологии с възможна двойна употреба в рамките на страната.
- Подобряване на информационната система за проследяване на продажбите и придвижването на оръжие и придобиването му от криминално проявени лица.
- Стартиране на програма за събиране на незаконното оръжие.

ЗАСИЛВАНЕ НА КОНТРОЛА НАД ПОСРЕДНИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ:

- Осигуряване на системна информация за посредническите фирми чрез сътрудничество с контролните органи в държавите, където тези фирми са регистрирани или където е тяхното седалище.
- Предвиждане на строги санкции в Наказателния кодекс за незаконна посредническа дейност с оръжие.

ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА И ОТЧЕТНОСТТА:

- Повишаване на прозрачността с цел отчетност на системата за експортен контрол пред обществеността и създаване на климат на откритост, присъщ на модерна отбранителна промишленост.
- Годишни доклади за оръжейния износ с необходимите данни за оценяване на степента, в която България прилага националното си законодателство и международните си задължения в областта на контрола и неразпространението на оръжие.
- Създаване на временна парламентарна комисия като част от Комисията по външна политика, отбрана и сигурност, която да осъществява парламентарен контрол над прилагането на системата за експортен контрол. Организиране на публични дебати в Народното събрание с

участието на граждански организации, като начин за ангажиране на гражданското внимание с въпросите на ограничаване на оръжието.

ПОДОБРЯВАНЕ ОПЕРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ОРГАНИТЕ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА КОНТРОЛА:

- Осигуряване на необходимите финансови ресурси за квалификация на служителите и изграждане на подходяща инфраструктура за прилагане на най-високите съвременни стандарти за експортен контрол.
- Укрепване капацитета на лицензионните органи за извършване на проверки и провеждане на мониторинг на всички етапи на одобрените външнотърговски сделки.
- Сътрудничество с международните партньори по горната препоръка.
- По-строго наблюдение на граничните контролно-пропускателни пунктове, летищата и пристанищата.
- Редовно обучение във фирмите, целящо повишена отговорност на ръководствата и служителите им по въпросите на експортния контрол.

УНИЩОЖАВАНЕ, СКЛАДИРАНЕ И ОХРАНА НА ИЗЛИШНИТЕ КОЛИЧЕСТВА:

- Унищожаване на излишъците и осигуряване на международна подкрепа за този процес. По-голяма прозрачност при наложителните продажби на оръжейни излишъци.
- Подобряване на системите за охрана на запасите от МОЛВ и боеприпаси. Контролиране на охранителния процес в случаите, когато той се осъществява от частни охранителни фирми.

ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ТРУДНОСТИ:

- Приключване на раздържавяването на отбранителните предприятия и привличане на чужди инвеститори. Насърчаване на смесените предприятия и офсетните сделки.
- Стимулиране на конверсията с основна цел премахване на зависимостта на предприятията от износа на МОЛВ.
- Повече инициативи за реорганизиране и реструктуриране производството на МОЛВ чрез икономически мерки и други преференции за преминаване към гражданско производство или съвременни отбранителни системи.

- Пренасочване и увеличаване на инвестициите към научноизследователската област, за да се намали зависимостта от износа на МОЛВ и да се пригоди отбранителното производство към високотехнологичните изисквания на съвременния световен пазар в контекста на евро-атлантическата ориентация на България.
- Въвеждане на данъчни облекчения при преминаване от производство на МОЛВ към гражданска продукция.
- Програми за облекчаване на социалната цена от съкращенията в отбранителната индустрия при нейното модернизиране и конверсиране.

ПОВИШАВАНЕ НА КВАЛИФИКАЦИЯТА И ЗАСИЛЕН ДИАЛОГ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЕКСПОРТНИЯ КОНТРОЛ:

- Обучение на отговорните държавни институции и отбранителните фирми във връзка с борбата на международната общност с разпространението на оръжие.
- Засилване на диалога с отбранителните фирми, за да се поддържат тяхната информираност и съобразяването с новите норми за експортен контрол.

КЪМ ФИРМИТЕ ОТ ОТБРАНИТЕЛНАТА ИНДУСТРИЯ:

- Повишаване репутацията на фирмите чрез прозрачност и последователност по отношение на етичните кодекси и обучение на персонала, съответстващи на поетите от България ангажименти по експортния контрол.

КЪМ МЕЖДУНАРОДНАТА ОБЩНОСТ:

- Засилено сътрудничество с българските институции – особено по отношение на информационния обмен за статута на международните посреднически фирми за търговия с оръжие. Изграждане на постоянни връзки между органите по експортния и транзитния контрол в отделните държави в региона.
- Подкрепа за българските програми за унищожаване на МОЛВ и боеприпаси и ограничаване на търговията с излишните оръжейни запаси.
- Поощряване на гражданските инициативи, насочени към постигане на целите, представени в настоящия доклад.

КЪМ ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО:

- Информационни кампании по разпространението на МОЛВ и последиците от него както за престъпността в страната, така и за други

държави и региони с остри конфликти, изостаналост и системни нарушения на човешките права.

- Оказване на натиск чрез подходящи информационни инициативи и кампании за постигане на добро равнище на прозрачност и граждански контрол над оръжейната търговия.