

CONNECTIONS

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

СПЕЦИАЛЬНОЕ ИЗДАНИЕ CONNECTIONS



КОНСОРЦИУМ
«ПАРТНЕРСТВО РАДИ МИРА»
ВОЕННЫХ АКАДЕМИЙ И
ИНСТИТУТОВ ПО
ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ
БЕЗОПАСНОСТИ

ЛЕТО-ОСЕНЬ 2018

СТРОИТЕЛЬСТВО ОБОРОННЫХ ИНСТИТУТОВ

РАСТУЩАЯ ПОТРЕБНОСТЬ,
ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

Консорциум „Партнерство ради мира“ военных академий и институтов по изучению вопросов безопасности

Редакционный Совет Консорциума ПРМ

Шон С. Костиган	Главный редактор
Марсель Салаи	Выпускающий редактор
Аида Алымбаева	Международный университет Центральной Азии, Бишкек
Пал Дунай	Центр им. Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен
Филипп Флури	Женевский центр политики безопасности, Женева
Петр Гавличек	Куявский университет Влоцлавека, Польша
Ганс-Йоахим Гиссманн	Бергхоф Фонд, Берлин
Динос Кериган-Кироу	Объединенный командно-штабной курс, Военный колледж, Силы обороны Ирландии
Крис Палларис	Директор и главный консультант компании i-intelligence, Цюрих
Тамара Патарая	Гражданский совет обороны и безопасности, Грузия
Тодор Тагарев	Болгарская академия наук, София
Энекен Тикк	Институт кибер политики, Ювяскюля

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами авторов и не отражают точку зрения Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПРМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Это издание осуществляется при поддержке Правительства Соединенных Штатов. С изданиями Консорциума можно бесплатно ознакомиться на сайте <http://connections-qj.org>. Если Вы желаете заказать экземпляр журнала для Вашей библиотеки или если у Вас есть вопросы, связанные с публикациями этой серии, Вы можете обратиться в Оперативный отдел ПРМ по электронной почте: PfPCStratCom@marshallcenter.org.

Д-р Рафаэль Перл
Исполнительный директор

Шон С. Костиган
Главный редактор и председатель
редакционной коллегии



ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

CONNECTIONS

THE QUARTERLY JOURNAL

Том 17, № 3, лето-осень 2018



Содержание

Том 17, № 3, лето-осень 2018

Редакционная статья

- Постоянная потребность в строительстве оборонных институтов 5
Филипп Флури и Джудит Рид

Программная статья

- Программа НАТО Строительства Оборонных Институтов и проецирование стабильности: текущие приоритеты и деятельности 9
Альберто Бин

Рецензированные статьи

- Строительство оборонных институтов в контексте США 27
Александра Керр
- Инициатива НАТО Строительство оборонных институтов в эпохе гибридной войны 46
Марчин Козиель
- Оборона против негативных стратегических коммуникаций 61
Джудит Рид
- Строительство оборонных институтов с высоты птичьего полета? Уроки балтийского опыта 72
Александра К. Чиншила, Пол Поаст

Содержание

Реформа сектора безопасности Украины: прислушивается ли Украина к советам Запада? <i>Максим Бугрий</i>	85
Строительство оборонных институтов на Украине в мирное время и во время войны <i>Леонид Поляков</i>	108
Программа совершенствования образования в сфере обороны в Украине: ограничения образовательной программы НАТО <i>Пьер Жоликер</i>	127



Постоянная потребность в строительстве оборонных институтов

Филипп Флури и Джудит Рид

Прозрачное и подотчетное, эффективное и результативное Строительство Оборонных Институтов (СОИ) одна из общих ценностей, которые связывают в единое целое не только НАТО, но и программы партнерства НАТО. Таким образом, СОИ является также важным элементом менеджмента и реформирования обороны.

СОИ с самого начала было включено как предмет Плана Действий по Партнерству (ПДП) Советом Евро-Атлантического Партнерства, который, таким образом, еще раз подтвердил свое убеждение, что подотчетные и прозрачные, эффективные и результативные оборонные институции государства являются фундаментом стабильности в Евро-Атлантическом регионе и важны для международного сотрудничества в сфере обороны и безопасности.¹ Строительство Оборонных Институтов – уже осуществленное или убедительно доказанная готовность к нему – является *sine qua non* (необходимым условием) для комплексного сотрудничества с НАТО. СОИ не есть альтернатива таким существующим двусторонним программам сотрудничества в проведении реформ, как Индивидуальный План Действий по Партнерству (ИПДП); наоборот, оно направлено на дополнение и поддержку этих программ, способствуя обмену знаниями в рамках СЕАП и многостороннему сотрудничеству по вопросам, вызывающим общую озабоченность.

ПДП-СОИ отражает общие взгляды Союзников и Партнеров – по сути дела *acquis* (знание) – о современных и демократически ответственных институтов обороны, дает СЕАП определение реформы в сфере обороны и рамку для общего восприятия и обмена опытом по связанным с этим про-

¹ “Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB),” *NATO e-Library, Official Texts*, June 7, 2004, последнее обновление 8 июня 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_21014.htm.

блемам.² ПДП-СИО направлены на интенсификацию усилий Партнеров СЕАП по инициированию и продвижению реформирования и перестройки институтов обороны в соответствии с их потребностями и обязательствами, предпринятыми в контексте Рамочного документа Партнерства ради Мира и Основного документа СЕАП, а также в согласии с соответствующими документами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в том числе с Кодексом поведения ОБСЕ, касающегося военно-политических аспектов безопасности.

Это специальное издание начинается статьей доктора Альберто Бин, которая открывает обсуждение общим рассмотрением готовности НАТО повышать свою собственную безопасность путем оказания помощи соседям в улучшении их институтов обороны. В этом процессе были извлечены важные уроки: более широкое определение безопасности должно включать общегосударственный подход; конечной целью является институциональная устойчивость; для каждого государства партнера должен быть разработан индивидуализированный подход; институциональная реформа требует долгосрочной готовности руководства и администрации и многолетние планы действий и финансирования – и все это должно быть направлено на утверждение качественного руководства через демократическое управление секторами безопасности, которые пользуются уважением и доверием общества.

Как Европейское командование Вооруженных сил США (EUCOM), так и Агентство сотрудничества в области обороны и безопасности, подтвердили значение СОИ (вторая организация в контексте Укрепления Оборонного Потенциала – УОП) и утвердили его в качестве основного столба сотрудничества. Укрепленные и дополненные такими параллельными усилиями как Инициатива по обеспечению добропорядочности и Укрепление оборонного потенциала, и используемые в контексте реконструкции в Ираке и Афганистане, «Десять заповедей ПДП-СОИ», сформулированные в 2004 году, остаются актуальными, но должны получить новую интерпретацию в каждом новом контексте.

В США СОИ было кодифицировано в качестве закона в 2016 году в тексте Закона о государственной обороне (ЗГО). Как документально подтверждает Александра Керр в своей прекрасной статье, таким образом СОИ поднялось от относительно неизвестной, низовой работы до первостепенной дисциплины в рамках МО США, имеющей важное значение для всего сотрудни-

² Относительно дискуссий по ранним концепциям СОИ, смотри Willem Van Eekelen and Philipp Fluri, eds., *Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan* (Geneva: DCAF, 2006); Thomas-Durell Young and Todor Tagarev, "Planning and Development of Defense Institutions in a Time of Transformation," *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (2006): 1-3; Hari Bucur-Marcu, *Defence Institution Building – A Self-Assessment Kit* (Geneva: DCAF, 2010); а так же два специальных издания *Connections* по вопросам СОИ: Весна-Лето 2006 и Лето 2008.

чества в сфере безопасности и обороны, чьей основной целью является дать возможность партнерам делить между собой расходы и ответственности глобального лидерства.

В следующей статье Марчин Козиель доказывает, что гибридные действия, как государственных, так и негосударственных акторов, увеличивают неопределенность, парализуя государство и создают условия для конфликта. Оборона против таких гибридных конфликтов требует реакции внутренних сил безопасности, разведывательных ведомств, государственных СМИ, сил обеспечения безопасности границ, негосударственных акторов и гражданского общества; все это предполагает, что к СОИ должна применяться общая для государства – даже для всего общества – стратегическая концепция создания устойчивости систем обороны партнеров.

Согласно публикации одного из приглашенных редакторов этого специального выпуска, Джудит Рид, некоторые режимы используют пропаганду для подготовки территории противника до осуществления полноразмерного военного нападения. Эффективные программы негативной коммуникации направлены на конкретные культурологические парадигмы общества с целью, чтобы они не воспринимались государством, подвергающимся атаке. Такая тактика может использоваться внешними силами (например, Россией на Украине) или внутренними факторами (Уго Чавесом в Венесуэле). Используя модель Хофстеде для понимания основ коллективного поведения в странах Центральной и Восточной Европы, можно раскрыть уязвимости к внешним влияниям и найти соответствующую защиту против негативного переэкспонирования коллективных эмоций.

Статья Чиншилы и Поаста является тематическим исследованием опыта Балтии участия в процесс строительства институтов обороны в качестве дороги к членству в НАТО, делая упор на роль, которую сыграло создание Балтийского батальона в обмене технической помощью и ресурсами для СНО.

Следующие три статьи представляют опыт Украины. В первой, Максим Бугрий анализирует попытки реформировать сектор обороны Украины в свете унаследованного централизованного способа принятия решений, коррупции, nepотизма, низких зарплат, небоеспособного резерва и призывной армии. Затем Леонид Поляков привлекает внимание читателей историческим обзором состояния вооруженных сил Украины с момента распада Советского Союза и до сегодняшнего дня, с переходом к полностью добровольной профессиональной армии, улучшенного резерва и процесса мобилизации, увеличенного финансового обеспечения обороны и всеохватной модернизации вооружения и техники, и все это на фоне российских информационных операций. Пьер Жоликер обобщает эти проблемы в рамках анализа выполнения Программы НАТО совершенствования образования в сфере обороны (ПСОО), рассматриваемой как один из лучших способов привлечения Украины к деятельности НАТО в свете негативной кампании России против этой страны.

Благодарности

Этот специальный выпуск *Connections* посвящен установлению статуса Строительства институтов обороны в измененном и меняющемся мире с учетом будущих потребностей и возможностей. СОИ появилось как стратегический стержень коллективной обороны НАТО и его партнеров. Сейчас, когда СОИ стало интегральной частью политики и обеспечено персоналом, каким будет следующий шаг в походе к интеллектуальной оперативной совместимости коалиции?

Редакторы хотели бы высказать свою благодарность авторам и своим коллегам из редакционной коллегии *Connections* – Джинни Каллаган, Шону Костигану и Тодору Тагареву за вдохновляющее сотрудничество. Большое спасибо и Консорциуму за замечательную возможность вернуться к теме Строительства Оборонных Институтов в это решающее время.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами авторов и не отражают точку зрения Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторах и приглашенных редакторах этого специального выпуска

Доктор **Филипп Флури** – помощник директора Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами, чье портфолио охватывает Восточную Европу, Южный Кавказ и Центральную Азию.

Доктор **Джудит Рид** – смотри краткое резюме на стр. 71 настоящего выпуска.



Программная статья

Программа НАТО Строительства Оборонных Институтов и проецирование стабильности: текущие приоритеты и деятельности

Альберто Бин

*Отдел по политическим вопросам и политике безопасности,
Международный секретариат НАТО,
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58110.htm*

Резюме: Подчеркивая взаимозависимость между безопасностью союзников и безопасностью их соседей, программа НАТО «Обеспечение стабильности» представляет собой важный шаг в адаптации этой организации к сегодняшней среде безопасности. Строительство Оборонных Институтов (СОИ) играет ключевую роль в этой повестке дня, поддерживая партнеров в развитии их оборонных секторов, тем самым способствуя их собственной стабильности и стабильности всего региона. В рамках Плана действий партнерства по строительству оборонных институтов (ПДП-СОИ) было разработано несколько программ для достижения целей различных аспектов СОИ, конечной целью которых является достижение демократического прогресса и поддержание стабильности; то есть современный и демократически управляемый сектор безопасности, который пользуется уважением и доверием общества. Как указано в этой статье, успех этих программ зависит от многих переменных, включая доверие к интервенциям по СОИ, их непрерывность, политическую поддержку и национальную ответственность за реформы, а также степень, в которой вмешательства адаптированы к местным условиям.

Ключевые слова: Строительство Оборонных Институтов, СОИ, потенциал, партнерство, стабильность, безопасность.

Введение

«Если наши соседи более стабильны, мы в большей безопасности.» Это заявление,¹ сделанное главами государств и правительств НАТО на их саммите в 2016 году в Варшаве, затрагивает сущность работы НАТО по Проецированию стабильности. Однако усилия, направленные на «проецирование стабильности» нелегко контекстуализировать и концептуализировать – ‘стабильность’ может иметь разный смысл в зависимости от обстоятельств. Тем не менее, в контексте НАТО «Проецирование стабильности», вероятно, лучше всего можно объяснить как «меры, предпринимаемые с целью помочь Альянсу быть готовым, справляться и преодолевать нестабильность в соседних странах, включая в это число и своих партнеров. Проецирование стабильности рассматривается как целостный подход с широким спектром взаимодействия, начиная от партнерства с ключевыми государствами, включая создание способностей, до мер кризисного управления, опирающихся на военный потенциал.»² В стратегическом плане, Проецирование стабильности представляет собой важный шаг в работе Альянса по расширению зоны безопасности в Евро-Атлантическом регионе и за его пределами путем устранения как источников, так и последствий нестабильности.

Оказание помощи партнерам в развитии их сектора обороны через эффективное Строительство Оборонных Институтов (СОИ) играет ключевую роль в поддержке программы Проецирование стабильности. Секторы обороны и безопасности, по сути являющиеся первой линией обороны, существуют, чтобы быть «барьером» против внутренней и внешней нестабильности. В этом контексте, инструменты СОИ, которые НАТО применяет вместе с заинтересованными партнерами, напрямую способствуют осуществлению повестки программы Проецирование стабильности, отвечая на потребность создавать потенциал для европейских соседей путем обучения местных сил, борьбы с коррупцией и укрепления демократических институтов. По словам самого Генерального секретаря НАТО: «идея НАТО проецирования стабильности по сути дела касается того, как мы будем создавать местный потенциал разными способами в разных странах, не только осуществляя обучение местных сил, но ведя борьбу с коррупцией, строя институции».³

¹ *The Warsaw declaration on Transatlantic Security*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, July 8-9, 2016; по состоянию на 13 сентября 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm.

² Ruben Díaz-Plaja, “Projecting Stability: An Agenda for Action,” *NATO Review*, March 13, 2018, по состоянию на 13 сентября 2018, <https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/projecting-stability-an-agenda-for-action-nato-partners/EN/index.htm>.

³ “Projecting Stability Beyond Our Borders,” Speech by NATO Secretary General, Mr. Jens Stoltenberg, at the Graduate Institute Geneva, March 2, 2017, по состоянию на 13 сентября 2018, https://www.nato.int/cps/ic/natohq/opinions_141898.htm.

Вклад НАТО в развитие эффективных и результативных государственных оборонных институтов так же укрепляет приверженность НАТО к международному сотрудничеству с партнерами в сфере безопасности путем, среди прочего, оказания им помощи в развитии институциональной устойчивости для эффективной реакции на современные угрозы и вызовы через повышение соответствующих потенциалов в ключевых областях, включая кибербезопасность, контртерроризм или безопасность границ.⁴

В течение многих лет НАТО разрабатывало и использовало с заинтересованными партнерами разные инструменты СОИ. В этой статье рассматриваются текущие приоритеты политики в этой области и практические действия, предпринимаемые под эгидой ключевых программ НАТО по СОИ, выполняемые Отделом по политическим вопросам и политике безопасности международного секретариата НАТО.

Программа НАТО СОИ: основные блоки

План Действий Партнерства по Строительству Оборонных Институтов (ПДП-СОИ) является ключевой рамкой политики, которая способствует практическому сотрудничеству в области институциональных реформ и перестройки оборонных секторов. Хотя ее осуществление началось еще после Стамбульского саммита НАТО в 2004 г., несмотря на изменения в среде безопасности и появления новых угроз и вызовов, ее основные направления остаются в силе.

В контексте «Проецирования стабильности» достаточно упомянуть, что ключевой принцип ПДП-СОИ – НАТО оказывает помощь заинтересованным партнерам в повышении их потенциала создавать «эффективные и результативные государственные оборонные институты под гражданским и демократическим контролем» – остается ключом к устойчивому демократическому прогрессу и к обеспечению внутренней стабильности. Конечно, нет никакой стабильности, если государство не обеспечивает эффективный демократический контроль над сектором безопасности который, если не будет находиться под контролем, становится сам по себе источником нестабильности.

Основными примерами программ, которые напрямую поддерживают реализацию целей ПДП-СОИ, являются:

- Утверждение добросовестности (интегритета) (УД);

⁴ На их саммите НАТО в Брюсселе в 2018, главы государств и правительств стран НАТО укрепили свою приверженность к политике оказания помощи партнерам НАТО в повышении их способности бороться с сегодняшними проблемами безопасности, подтвердив свою решительность помогать им «создавать более сильные оборонные институты, улучшать хорошее управление, повышать свою устойчивость и более эффективно давать свой вклад в борьбу с терроризмом». *Brussels Summit Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, July 11-12, 2018, по состоянию на 13 сентября 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm.*

- Программа совершенствования образования в сфере обороны (ПСОО);
- Программа перехода от военной карьеры к гражданской жизни (ППВКГЖ);
- Программа профессионального развития (ППР).

Утверждение добросовестности

Программа Утверждение добросовестности (УД), выполнение которой началось в 2007, является частью поэтапного подхода к укреплению добросовестности и хорошего управления в сфере обороны и в связанном с ней секторе безопасности, разработанного для ПДП-СОИ. УД остается интегральной частью продолжающейся готовности Альянса делать ПДП-СОИ более работоспособными, превращая слова, произнесенные в Стамбуле, в дела. Как? С момента своего создания в 2007 году, программа УД НАТО накопила опыт и разработала новые подходы для удовлетворения потребностей стран – Союзников и Партнеров. Эта поддержка направлена на пропаганду хороших практик на институциональном уровне и усовершенствование набора умений гражданского и военного персонала, работающего в сфере обороны и связанном с ней сектором безопасности.

Хотя некоторые существующие инструменты и механизмы НАТО по партнерству, например Политика доверительного фонда, Процесс планирования и оценки партнерства (ППОП) и такие сети, как Партнерские центры по обучению и образованию (ПЦОО), легко были адаптированы, было ясно, что будет нужен новый подход для усовершенствования элемента хорошего управления секторами обороны и безопасности. Для этого и был создан новый подход в максимальной степени используя существующие инструменты и разрабатывая новые инструменты для заполнения пробелов. Этот подход сочетания «старого» и «нового» привел к созданию набору инструментов УД, в который входят диагностические инструменты, ссылки идентифицирующие передовой опыт, сертифицированные курсы, пул экспертов в предметной области (ЭПО), обеспечивающие стратегическую поддержку, в том числе обмен специалистами на одинаковых должностях, Политика УД и План действий НАТО. Основными элементами УД и хорошим примером этого новаторского подхода являются Анкета для самооценки (АСО) и Процесс экспертной оценки.

АСО УД и Процесс экспертной оценки, сопровождаемые Боснией и Герцеговиной, Норвегией и Украиной, были первыми новыми инструментами УД. АСО УД и Процесс экспертной оценки основываются на обширном опыте НАТО в области оборонного планирования, доказанной методологии проведения оценок и процесс экспертной оценки УООНБНП и ОЭСР. АСО УД является диагностическим средством; она охватывает функциональные области, указанные в ПДП-СОИ. Результаты анкеты дают моментный снимок текущих институциональных процедур как передового опыта, так и обла-

стей риска. Письменная информация дополняется консультациями в столицах. Этот процесс дает основу для Экспертной оценки и выработки рекомендаций, направленных на утверждение хорошего управления в обороне и в связанной с ней сектором безопасности. Доклад не является завершением. По заявкам, программа УД НАТО предоставляет продолжающуюся поддержку, помогая странам разрабатывать планы реализации, пропагандировать передовой опыт и создавать институциональный потенциал. В этом контексте программа УД НАТО уникальна в предоставлении индивидуальной долгосрочной поддержки для укрепления добросовестности, прозрачности и подотчетности в сфере обороны и связанного с ней сектора безопасности.

Реализация целей ПДП-СОИ требует долгосрочных усилий от руководства и персонала и многолетний план действий. С учетом просьб о поддержке за период 2007-2011 было ясно, что нужен устойчивый и структурированный процесс, который обеспечил бы адекватную и постоянную поддержку отдельным государствам. В результате Чикагского саммита НАТО (2012) программа УД была идентифицирована как составная часть Глобального программирования Союзного командования по трансформации (СКТ) и утверждена как образовательная и квалификационная дисциплина НАТО. ППОП был обозначен как Общесоюзный орган НАТО по требованиям (ОТ) и руководит выполнением Плана УД по образованию и обучению, одобренным Североатлантическим Советом в августе 2012. Это было первым шагом к достижению устойчивости реализации. Это решение так же создало основу для тесного гражданско-военного сотрудничества, для анализа извлеченных уроков и для разработки сертифицированных онлайн курсов НАТО, по месту проживания и с использованием мобильных групп для обучения.

УД сертифицированные курсы проводятся на регулярной основе в Школе СОИ в Грузии, а так же, как национальные мероприятия от Колумбии до Афганистана. В 2017 году УД провела подготовки 2740 гражданских и военных должностных лиц. В сотрудничестве с Программой НАТО совершенствования образования в сфере обороны (ПСОО), команда УД НАТО работает с Арменией, Украиной и другими для выполнения Примерного расписания программы УД НАТО и подготовки следующего поколения гражданского и военного персонала для утверждения хорошего управления и реализации ключевых элементов ПДП-СОИ.

На саммите НАТО в Уэльсе (2014), УД и развитие институциональных способностей были определены как ключевые компоненты Инициативы Создание Оборонного Потенциала (ИСОП). С лета 2018, УД имеет вклад в пакеты СОИ для Грузии, Ирака, Иордании, Молдовы и Туниса, а также в пакеты партнерства для Афганистана, Сил безопасности Косово И Украины. Программа УД НАТО так же предпринимает шаги к содействию усилиям НАТО в других областях, включая борьбу с терроризмом и выполнение резолюции РСБООН 1325 и связанных с ней резолюций.

Политика УД НАТО, одобренная Главами государств и правительств (ГПП) на Варшавском саммите (2016), установила явную связь между хорошим управлением и безопасностью и еще раз подтвердила важность прозрачных и подотчетных оборонных институций под демократическим контролем для стабильности Евро-Атлантического региона и для международного сотрудничества в сфере безопасности.⁵ План действий по УД, разработанный Министрами иностранных дел стран НАТО, установил курс для стратегического подхода к интегритету и хорошему управлению. План идентифицирует конкретные шаги, которые сделают УД концептуально устойчивой и оперативно применяемой по всем политическим и военным линиям деятельности НАТО. План действий НАТО по УД направлен на повышение институциональных способностей, индивидуального потенциала и встраивание принципов УД в реализацию всех основных задач НАТО: коллективная оборона, кризисный менеджмент и кооперативная безопасность. Первый отчет выполнения этой Политики был отмечен ГПП НАТО на Брюссельском саммите в июле 2018.

УД: достижения вкратце

Для каждого отдельного государства формируется конкретная для страны стратегия, которая координируется с национальным процессом планирования. Этот целевой системный подход сфокусирован на процессах и процедурах, а также на содействии созданию профессионального корпуса ЭПО для реализации УД мер. Нет «единого размера, подходящего для всех», хотя многие страны сталкиваются с одними и теми же проблемами в ключевых функциональных областях: приобретение, оборонные поставки и заключение контрактов; управление человеческими ресурсами (УЧР); и управление финансовыми ресурсами. В девяти партнерских странах были разработаны Цели по развитию добросовестности. Процесс контролируется через проведение ежегодных консультаций и составление отчетных докладов с использованием процесса планирования и оценки (ППО).

Участие в программу УД НАТО осуществляется на добровольном принципе. Общие фонды НАТО дополняются добровольными взносами в Целевой фонд НАТО УД.⁶ Инструменты и методология УД НАТО используются как Союзниками, так и Партнерами, для оценки рисков и для наращивания институционального потенциала. К сегодняшнему дню, в Процесс эксперт-

⁵ ГПП пригласили партнеров НАТО стать ассоциированными членами Политики УД НАТО. С 1 августа 2018, ассоциированными членами УД политики НАТО являются: Армения, Австралия, Австрия, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Колумбия, Финляндия, Грузия, Ирландия, Казахстан, Кыргызская Республика, Мальта, Республика Молдова, Сербия, Швеция, Швейцария, Таджикистан, Бывшая Югославская Республика Македония,* Туркменистан, Украина и Узбекистан. *Турция признает Республику Македония под ее конституционным именем.

⁶ Участвующими странами к 1 августа 2018 являются Чешская Республика, Дания, Финляндия, Норвегия, Польша, Швейцария и Объединенное Королевство.

ной оценки и проведении анкет для самооценки по УД участие принимают 20 государств. Персонал УД НАТО поощряет контакты между экспертами и поддерживает сеть ЭПО из публичного и частного сектора. Наличная компетентность соответствует вопросам, обозначенным в ПДП-СОИ.

Дает ли программа УД НАТО результаты?

Уже прошли 15 лет с тех пор, когда был представлен ПДП-СОИ на Стамбульском саммите и десять лет с начала выполнения УД НАТО. Какое они оказали влияние? Дополнительно к тем 2740 гражданским и военным должностным лицам, которые получили УД образование и подготовку, независимая оценка программы НАТО по УД, предпринятая Стокгольмским международным институтом исследования проблем мира (СМИИПМ), подтверждает, что УД НАТО обеспечила положительное влияние на среднесрочную и долгосрочную политику. В число изменений, выделенных в Докладе СМИИПМ, входят:

- 11 государств ввели изменения в законодательстве;
- 12 государств начали применять новые бизнес-практики;
- 15 государств ввели новые требования к образованию и к практической подготовке;
- 16 государств создали постоянные структуры.

Что запланировано в повестке дня УД на 2019-2022 годы?

Декабрь 2018 года отмечает конец более десяти лет инноваций и достижений в программе УД НАТО и ПДП-СОИ. Разработка стратегической военно-политической рамки, включающей развитие Политики, Плана действий и создание новой образовательной и квалификационной дисциплины НАТО, в сочетании обеспечили выгодную исходную позицию для программы УД на 2019-2022 год. Хотя остаются некоторые пробелы, достигнутый прогресс был существенным и обеспечивает прочную стартовую позицию для «УД 2.0», которая будет запущена в январе 2019 г. Эта руководимая НАТО работа также привлекла внимание других международных организаций, в том числе ЕС, ОЭСР, УООНП и Всемирного банка. Как часть реализации Совместной декларации НАТО-ЕС, ЕС предоставит 2 миллиона евро программе УД НАТО в 2019-2022. Объявляя это решение, ЕС назвал НАТО «привилегированным партнером» в продвижении хорошего управления в секторе обороны и безопасности.

Повестка дня программы УД для следующего этапа будет сфокусирована на двух переплетающихся линиях работы. Первая, включение УД в национальную и союзную политику, планы, процедуры и доктрины. Задача состоит в осуществлении перехода от *ad hoc* к институциональным мероприятиям, в которых встроены принципы УД и принципы ПДП-СОИ на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях. Вторая линия работы должна быть направлена на повышение ангажированности программы УД; масшта-

бирование поддержки с разными странами уже использующими инструментами и ресурсы УД и повышение информированности стран, которые до настоящего времени участвовали мало в УД. Обе эти линии работы учитывают значение продолжающегося мониторинга и обучения на основе фактических доказательств.

Программа УД открыта для членов и партнеров НАТО. Программа УД существенно выиграла от опыта разных стран и обмена извлеченными уроками.⁷

Программа совершенствования оборонного образования (ПСОО)

Образование имеет значение – в секторе обороны так же, как и в любой другой сфере политической и социальной жизни. Образование в сфере обороны является ключом к воспитанию зрелых личностей, способных принимать ответственные решения, основанные на глубоком понимании сложности современных проблем обороны и безопасности, высокой профессиональной квалификации и комплексе фундаментальных ценностей и норм. Такие личности являются хребтом любой функционирующей институции в сфере обороны и вооруженных сил. Поэтому образование в обороне имеет неоценимый вклад в инициативы НАТО по Созданию Оборонного Потенциала (СОП) и в достижение целей программы Проецирование стабильности.

Оборонное образование является динамической концепцией. Оно требует четкого и комплексного видения того, как военный персонал государства – от курсанта до генерала – должен быть подготовлен выполнять свои задачи и функции. В то же время, оно должно быть адекватным и адаптивным к новому развитию ситуации. «Универсальным лекарством» для постоянного совершенствования оборонного образования является международное сотрудничество, которое позволяет обмен опытом и лучшими практиками.

Для оказания поддержки реализации образовательной составной ПДП-СОИ, в 2006 году союзники по НАТО пришли к соглашению начать выполнение инициативы Образование и квалификация для реформы сектора обороны, направленной на создание партнерских коллаборативных механизмов и инструментов для обеспечения реализации ПДП-СОИ путем поддержки образования гражданского и военного персонала в области эффективного и результативного менеджмента национальных оборонных институтов под гражданским и демократическим контролем. На основе этой инициативы, в 2007 Отдел по политическим вопросам и политике безопасности, совместно с Консорциумом оборонных академий и институтов исследований в области безопасности в рамках инициативы Партнерство ради

⁷ О дополнительной информации по УД, смотри https://www.nato.int/cps/en/nato/live/topics_68368.htm.

мира (Консорциум ПрМ), начали выполнение Программы совершенствования оборонного образования (ПСОО).

ПСОО работает с государствами партнерами для идентификации потребностей и дефицитов образовательных институтов в сфере обороны и военного дела. Три основных элемента – развитие институтов, программ и преподавательского состава – операционализируются путем диалога между институциями НАТО и партнерских государств, а также консультациями между экспертами союзников и партнеров.

Через ПСОО Альянс помогает партнерам модернизировать и профессионализировать организационную структуру институций Профессионального Военного Образования (ПВО) и найти решения, позволяющие создать в системе процессы гарантирования качества. Программа так же способствует пересмотру или созданию общей для всей армии концепции военного образования, которой руководствуется ПВО на всех уровнях образовательных процессов.

Кроме того, что оказывает помощь отдельным странам развить свои образовательные институции, НАТО помогает им в разработке программ («что учить»), которыми могут пользоваться все союзники и партнеры. Годы самоотверженной работы выдающихся экспертов из стран-членов и стран-партнеров привели к созданию пяти уникальных продуктов: Справочные учебные программы по созданию оборонных институтов, по профессиональному военному образованию офицеров, по профессиональному военному образованию сержантов, по кибербезопасности и по борьбе с повстанцами. Справочная учебная программа по контртерроризму разрабатывается в настоящее время.

Развитие преподавательского состава («как учить») является третьим столбом ПСОО наряду с институциональным строительством и разработкой программ. НАТО помогает поддерживать международную профессиональную сеть, которая связывает людей, занимающихся образованием, из союзных и партнерских стран с целью обмениваться опытом в сфере методик преподавания и оказания поддержки заинтересованным лицам путем предоставления советов и помощи коллег.

Альянс создал и опирается на огромную трансатлантическую сеть институтов и лиц, которые поддерживают эти проекты на добровольной основе. В ПСОО участвуют около 70 образовательных институций в сфере обороны из стран-членов и стран-партнеров: Штабной колледж объединенных сил США, Военный колледж армии США, Военно-морской колледж США, Болгарская военно-морская академия, Академия обороны Канады, Национальный университет обороны Польши, Национальный университет обороны Румынии, Чешский университет обороны, Словацкая академия вооруженных сил, Немецкая Führungs Академия, Женевский центр политики безопасности, Центр им. Джорджа К. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене и многие другие. Оборонный колледж НАТО и Школа НАТО в Обераммергау так же оказывают поддержку этой программе. Консорциум академий обороны и

институтов по изучению вопросов безопасности стран участвующих в инициативе «Партнерство ради мира», являющийся австрийско-германо-швейцарско-канадско-польско-американская инициативой, помогает НАТО управлять сетью и проектами ПСОО через специальную рабочую группу, Рабочая группа по развитию образования.

В настоящее время выполняются 13 индивидуальных программ ПСОО для разных стран, с разной направленностью и на разных стадиях развития, включающие Афганистан, Армению, Азербайджан, Бывшую Югославскую Республику Македония,⁸ Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Мавританию, Республику Молдова, Сербию, Тунис и Украину.

ПСОО имеет и дальше будет иметь долгосрочное устойчивое влияние на системы профессионального военного образования стран партнеров. ПСОО доказала себя в качестве превосходной поддерживающей программы для других программ по СОП и СОИ и является основным проектом в рамках инициативы Проецирование стабильности. Ясным свидетельством ангажированности Альянса в этой области является заявление Глав государств и правительств на саммите в Уэльсе в 2014, что они «продолжат повышать оборонный потенциал и оперативную совместимость через такие инициативы, как Программа Совершенствования Оборонного Образования».⁹ На саммите в Варшаве они так же заявили, что «НАТО создает добавочную стоимость делая вклад в работу международного сообщества, которая включает его способность оказывать содействие и консультировать реформирование обороны скоординированным образом, его признанные заслуги в подготовке и развитии локальных сил, в том числе и в сложной среде, и оборонное образование».¹⁰

Программа перехода от военной карьеры к гражданской жизни (ППВКГЖ)

Программа НАТО перехода от военной карьеры к гражданской жизни является еще одной инициативой, которая напрямую оказывает поддержку успешной реализации целей СОИ и Проецирования стабильности. Она направлена на оказание поддержки планированию, разработке и осуществлению работающего, устойчивого, эффективного и интегрированного подхода к переходу военного персонала к гражданской жизни, встроенного в функцию менеджмента личного состава Вооруженных сил. Эту программу

⁸ Турция признает Республику Македонию под ее конституционным именем.

⁹ *Wales Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, September 5, 2014, по состоянию на 13 сентября 2018, www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm.

¹⁰ *Warsaw Summit Communiqué*, изданное Главами государств и правительств, участвующих в Североатлантическом Совете в Варшаве 8-9 июля 2016, по состоянию на 13 ноября 2018, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

можно использовать и в других организациях национального сектора безопасности, в которых имеются вооруженные формирования.

Надежная и эффективная система перехода от военной карьеры к профессиональной жизни является основным столбом поддержки личного состава и ощутимой демонстрацией положения Вооруженных сил в качестве привлекательного работодателя. Она позволяет личному составу армии служить с чувством уверенности, зная, что они получают необходимую поддержку при подготовке к гражданской жизни, включая будущее устройство на работу после ухода со службы. Устройство на работу или самозанятость часто являются наиболее важным моментом этого перехода. Выбор будущей карьеры часто оказывает влияние на такие другие элементы перехода от службы в вооруженных силах, как выбор места проживания, получение образования, медицинское обеспечение и благосостояние. Личному составу необходимо решить эти вопросы перед уходом со службы и оказание поддержки в этом процессе является ключевым элементом современного менеджмента человеческих ресурсов.

Опыт союзников по НАТО показывает, что комплексное сопровождение, начиная еще с момента поступления в вооруженные силы, способствует лояльности личного состава и общей эффективности вооруженных сил. Рекрутирование, удержание и переход обратно к гражданской жизни являются тремя главными компонентами ориентированного на качество менеджмента человеческих ресурсов в секторе безопасности. Реинтеграция является еще одним важным элементом военного рекрутирования и удержания высоко квалифицированного персонала. Повышение эффективности вооруженных сил в решении этих вопросов в целом можно описать как «Менеджмент жизненного цикла личного состава»: он представляет собой продолжительный процесс, который включает рекрутирование, развитие и увольнение персонала.

Определение целостной концепции МЧР, а также концепции перехода от военной карьеры к гражданской жизни, является политическим решением, обычно принимаемым на уровне командования и руководства. Выбор модели карьерного перехода требует, чтобы руководство военной системы установило эффективную систему перехода, и чтобы управляло военным персоналом в долгосрочном плане, адаптируясь к появляющимся проблемам безопасности, к ограничениям и к социальной и экономической динамике. Подчеркивается значение эффективной системы поддержки реинтеграции в гражданскую жизнь уходящих со службы военных.

Имея военные умения, которые не просто перенести в гражданскую жизнь, большое число бывших военных должны адаптировать свои умения или приобретать новые. Текущий экономический климат сделал переход еще более трудным, но ППВКГЖ НАТО помогает бывшим военным построить новую карьеру и найти новый источник средств к существованию. Программа играет важную роль в процессе СОИ делая сектора обороны и безопасности более устойчивыми, предотвращая или минимизируя нестабиль-

ности и конфликты. НАТО использует три ключевых элемента для поддержки заинтересованных партнеров при достижении этих целей: на Украине используются все три, в Кыргызстане – один.

Программа трудоустройства

Программа трудоустройства действует на Украине с 2000 года с финансированием от гражданского бюджета НАТО. Она направлена на облегчение процесса реинтеграции уходящих со службы профессиональных военных, позволяя им получать дополнительную профессиональную квалификацию в соответствии с потребностями гражданского рынка труда. Таким образом, она улучшает состояние национальной рабочей силы, предотвращает социальную неустойчивость, особенно во времена военной реформы и конфликтов.

Средний процент реинтеграции военных, прошедших программу в гражданский рынок труда, составляет не менее 75 %. До июня 2018, Программа помогла в профессиональной подготовке и нахождения работы приблизительно 10 200 участникам из Вооруженных сил Украины (ВСУ), Национальной гвардии Украины, Пограничной службы Украины и Службы безопасности Украины в более чем 65 населенных пунктах по всей территории Украины.

НАТО осуществляет подобную программу переустройства в Кыргызстане, где около 1200 выпускников программы получили помощь в переустройстве с 2010 по первую половину 2018.

Компонент консультирования по вопросам политики: Трастовый фонд Перехода от военной карьеры к гражданской жизни (ТФ ПВКГЖ)

Под руководством Норвегии, с содействием Албании, Хорватии, Греции, Люксембурга, Португалии и Турции, ТФ ПВКГЖ помогает Украине в разработке и реализации устойчивого, эффективного и интегрированного подхода к ВКГЖ и устройства военного персонала, встроенного в функцию менеджмента личного состава ВСУ и других участвующих государственных органов с военными формированиями: Национальной гвардии и Пограничной службы. Программа ПВКГЖ сфокусирована на военных и их семьях; она так же пропагандирует мир через качественную демократию, принципы хорошего управления и такие ценности, как фундаментальные свободы и человеческие права, справедливость и верховенство закона.

С начала своей работы, ТФ ПВКГЖ делает разные анализы, осуществляет концептуальную работу и предоставляет соображения по политике в отношении данного вопроса, а также проводит практическую деятельность в ряде таких областей, как визиты для ознакомления и квалификации по профессиональному развитию определенных экспертов в данной сфере. Рассматриваются системы трудоустройства разных стран-членов НАТО и опыт координации, организации и реализации социальной адаптации в сочета-

ние с военной иерархией и связанными политиками. Была разработана украинская модель ПВКГЖ и были идентифицированы предварительные условия для осуществления функциональной поддержки первой и второй линий программы трудоустройства для государственных органов с военными формированиями и третьей линии по оказанию поддержки на рынке труда для государственной службы занятости.

Концепция, разработанная ТФ ПВКГЖ, является простой, основанной на фактах и быстро реализуемой моделью. Властям Украины были предоставлены для обсуждения наборы критериев и методических инструментов, определяющие ключевые элементы (организацию, критерии для участия и пользы) будущей системы социальной адаптации.

Компонент психологической реабилитации

В дополнение к деятельности по социальной адаптации и консультированию по вопросам политики в сфере ПВКГЖ, с 2014 года НАТО помогало украинским военнослужащим справляться с психологическими последствиями кризиса на Украине. Обеспечиваемые гражданским бюджетом НАТО и бюджетом ТФ ПВКГЖ, эти мероприятия были направлены на удовлетворение срочных непосредственных потребностей, позволяя бывшим участникам Антитеррористической операции плавно интегрироваться в гражданскую жизнь. Целью было преодоление Посттравматического Стрессового Расстройств (ПТСР) путем определения путей развития персонала, перенесшего ПТС. Эта деятельность так же способствовала созданию общей устойчивой системы психологической реабилитации в структурах украинских вооруженных сил.

С ноября 2014 по сентябрь 2018 было проведено 187 семинаров по психологической реабилитации для военнослужащих, в которых участвовали 7 486 военных (из Вооруженных сил, Национальной гвардии и Пограничной службы) в 79 разных населенных пунктах по всей территории Украины.

Программа профессионального развития (ППР)

Государственные институты играют исключительно важную роль в обеспечении демократического развития и безопасности государства. Не менее важным является личный состав, работающий в этих организациях: их умения и таланты важны для повышения способности государства обеспечивать подотчетность, осуществлять реформы и отвечать на вызовы безопасности. Программа Профессионального Развития (ППР) является инициативой, повышающей потенциал для развития умений ключевых гражданских служащих, отвечающих за национальную безопасность.

Программа профессионального развития НАТО-Украины

Начало Программы профессионального развития НАТО-Украина было представлено в 2005. С Объединенным Королевством в качестве ведущего госу-

дарства, Программа работала, *inter alia* (среди прочего), на облегчение организационного развития и осуществление системных реформ в публичном секторе Украины, поддержку способности создавать украинские агентства для профессионального развития и центров подготовки, таким образом позволяя им предоставлять надежную, высококачественную подготовку и образование гражданским служащим в секторах обороны и безопасности, а так же на повышение индивидуальных умений украинских гражданских служащих, занимающихся евроатлантической интеграцией.

Общая сумма прямых финансовых вкладов в поддержку ППР Украины, полученные от стран-доноров, составляет более 2 миллионов евро, а только в период 2011-2016 ППР дала возможность пройти подготовку 9000 гражданским служащим в Украине. Подготовка охватывала такие области, как разработка политики, гражданский и демократический контроль над силами безопасности, внутренний аудит, защита критической инфраструктуры и другие.

Стратегическое переориентирование ППР Украины

В 2016, ППР инициировала свою внутреннюю трансформацию для лучшего согласования своей политики и деятельности со стратегическими реалиями на Украине и для того, чтобы более эффективно отвечать стратегическим целям отношений НАТО-Украина. С того времени, ППР так же занималась созданием институциональной рамки для Украины, которая полностью соответствовала бы этим новым требованиям. В результате этого, Программа установила партнерство с Администрацией вице-премьера Украины по европейской и евроатлантической интеграции для обеспечения межведомственного сотрудничества, общего использования возможностей и совместной деятельности по повышению квалификации. Программа так же сотрудничает и с другими институциями на Украине, с Администрацией Президента, с Советом по национальной безопасности и обороне Украины, с *Верховной радой* (парламентом) Украины, с Министерством обороны и другими организациями.

Что нового в этом подходе?

В дополнение к своей традиционной миссии работать вместе с Украиной для повышения эффективности гражданского и демократического контроля над силами безопасности, Программа сейчас фокусируется на умениях ключевых гражданских служащих, отвечающие за политику по вопросам национальной безопасности и за реформу, и в то же время, на повышение потенциала страны отвечать на вызовы безопасности. Она так же помогает Украине использовать разные инструменты сотрудничества НАТО-Украина более эффективно. Новые концепции, которые были введены в Программу, включают специфические модули для представителей украинского публичного сектора, которые, среди прочего, ориентированы на внешнюю политику, Гибридную войну, Стратегические коммуникации, Лидерство, Ме-

неджмент и Гендер, Кризисный менеджмент и Планирование реакции НАТО, и Ежегодную национальную программу Украины (ЕНП) – ключевой инструмент для формирования политики и ее реализации, который Украина использует для планирования и осуществления своего сотрудничества с НАТО.

Как часть своей трансформации, в Программе была разработана новая концепция оказания помощи правительству Украины в идентификации и повышении профессиональных умений ключевого персонала, участвующего в работе по осуществлению реформ, таким образом помогая Украине создать банк сертифицированных профессионалов, способных проводить реформу в секторах безопасности и обороны Украины. Новый принцип выражается в эффективном выборе украинских гражданских служащих из более широких кругов сектора обороны и безопасности, напрямую участвующие в реализации евроатлантической интеграции, и интенсифицировать ППР работу, направленную на создание устойчивых способностей для квалификации в некоторых образовательных украинских институциях, в том числе и в Дипломатической академии.

В качестве практической деятельности в вышеперечисленных областях, в ППР Украины была разработана новая комплексная модульная система подготовки, направленная на облегчения углубленного понимания евроатлантических принципов и стандартов – так называемый проект «Чемпионы 100». Участники проекта будут посещать ряд модулей подготовки, каждый из которых разработан в связи с критически важными для реформы инициативами, осуществляемыми на Украине. Чтобы помочь Украине максимизировать эффективность инструментов сотрудничества НАТО-Украина, специальное внимание было уделено оказанию поддержки правительству Украины в повышении умения гражданских служащих осуществлять менеджмент наличной помощи в рамках Комплексного пакета помощи (КПП) НАТО и предоставлении обучения, позволяющего украинской администрации эффективно использовать КПП. Чтобы помочь украинским гражданским служащим выполнять свои обычные задачи, Программа так же предлагает практическое «обучение для использования программного обеспечения», в том числе менеджмент проектов, компьютерные умения и презентационные техники. Все эти умения критически важны для создания евроатлантической рабочей культуры и культуры взаимодействия с международными экспертами.

Программа профессионального развития НАТО-Грузия

Программа профессионального развития НАТО-Грузия является инструментом, предоставляемым странами-членами НАТО для поддержки грузинских евроатлантических интеграционных амбиций. Программа была создана в 2009 году на основании просьбы грузинского правительства. Она направлена на оказание поддержки грузинскому правительству в проведении осуществляемых реформ и на повышение профессиональных умений ключе-

вых гражданских чиновников, в частности в секторе безопасности, с тем чтобы укрепить потенциал для эффективного демократического менеджмента и надзора.

В течение последних восьми лет Программа была расширена от узкой направленности на Министерство обороны (МО) до более широкого сектора обороны и безопасности, и в конечном итоге, до всех государственных гражданских служащих – от создания индивидуальных умений до влияния на системном уровне. ППР Грузии активно участвовала в планировании и реализации реформы МЧР в МО; в планировании реформы гражданских государственных служб; в проведении функционального анализа проектов; в развитие Национальной политики и стратегии по критической инфраструктуре; в подготовку проекта Национальной военной стратегии; в разработку Этического кодекса; в введение основанного на фактах принятия решений в политике; в облегчение межведомственного сотрудничества и координации; в создание Центра профессионального развития в Грузии (в настоящее время Школа строительства оборонных институтов); в институциональное усовершенствование государственных структур профессионального развития; в деятельности по «обучению учителей»; в разработку инструкций, руководств и образовательных видеороликов; участие в стратегическое планирование обороны и в создание концепции Тотальной обороны и в поддержку развития кибербезопасности на национальном уровне.

После трансформации в 2016 году, конечной целью Программы стало гарантирование позитивного влияния на развитие публичного сектора Грузии путем создания устойчивой преемственности, которая могла бы способствовать осуществлению амбициям страны на членство в НАТО и после окончания Программы. Конкретные приоритеты Программы на данном этапе продолжают быть направлены на:

- оказание поддержки грузинскому правительству в ключевых осуществляемых реформах с конкретным упором на оборону и безопасность, в том числе и в таких областях, как создание архитектуры обороны и безопасности, развитие и реализация политики по критической инфраструктуре;
- гарантирование согласованности с инструментами НАТО в Грузии, в том числе в рамках Годовой национальной программы Грузии; и на последнем месте, но не по значению,
- содействие максимизации эффективности парламентского надзора над сектором обороны и безопасности.

Заключение

Со времени принятия ПДП-СОИ в 2004, НАТО разработало набор инструментов СОИ, предназначенных для перевода целей в действия. Сфокусированные на разных аспектах СОИ, эти программы практического сотрудничества

способствуют развитию потенциала, необходимого для повышения эффективности гражданского и демократического контроля над силами безопасности. Вне зависимости от того, направлены ли они на утверждение путей по которым страна развивает и управляет своими секторами обороны и безопасности, оказание помощи стране в развитии хорошего управления в структурах безопасности, борьбу с коррупцией в качестве риска для безопасности, укрепление их оборонного образования, повышение умений их персонала или предоставление квалификации в современном МЧР, все они предназначены для создания предварительных условий для демократического прогресса и поддержания стабильности, что означает осуществление современного и демократического управления сектора безопасности, который пользуется уважением и доверием общества.

Очевидно, как показывает опыт НАТО и его партнеров, успех в СОИ зависит от нескольких факторов, в том числе от доверия к СОИ интервенциям, их непрерывности, политической поддержки и национальной ответственности за реформу. Деятельности по СОИ должны быть адаптированы в максимальной возможной степени к местным условиям и должны учитывать конкретные условия, в которых партнерские государства осуществляют реформы в своем секторе обороны и безопасности, в том числе унаследованные проблемы и культурные факторы. Кроме того, СОИ должно рассматриваться в контексте архитектуры национальной безопасности страны-партнера, а не только с учетом требований конкретного сектора, с тем чтобы избежать фрагментацию усилий и гарантировать устойчивое и положительное влияние на сектор безопасности в его целостности.

И наконец, успешная реализация целей СОИ была возможна благодаря финансированию из гражданского бюджета НАТО. Кроме того, персонал НАТО в течение многих лет создавал новаторские способы с помощью которых, Союзники и заинтересованные партнеры могли содействовать деятельности по СОИ финансовыми или неденежными взносами или предоставлением национального персонала (Добровольный Национальный Вклад) для работы в этих областях. Это уникальное сообщество единомышленников стоит за успехом деятельности Альянса по СОИ, которая помогла многим странам-партнерам в модернизации их оборонных структур, таким образом повышая их национальную безопасность или восстанавливая стабильность. Вот почему, даже если не было бы других причин, стоило принять ПДП-СОИ в далеком 2004 году.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторе

Доктор Альберто Бин является Директором по Интеграции, партнерству и сотрудничеству в Отделе по политическим вопросам и политике безопасности Международного секретариата НАТО в Брюсселе. До этого, доктор Бин был руководителем секции Средиземноморских, ближневосточных и глобальных партнеров того же отдела. До поступления в администрацию НАТО он имел выдающуюся карьеру в академических кругах и в частном секторе.



Александра Керр, *Connections QJ* 17, № 3 (2018): 27-45

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.17.3.02>

Рецензированная статья

Строительство оборонных институтов в контексте США

Александра Керр

Институт национальных стратегических исследований, Национальный университет обороны, <http://inss.ndu.edu>

Резюме: Эта статья дает читателям, в частности тем, кто не входит в круг оборонного истеблишмента США, представление о программе Строительства потенциала оборонных институтов (СОИ), включая ее корни, основные моменты развития за прошлое десятилетие, что она означает в контексте США, кто отвечает за ее планирование и реализацию, почему США предприняли программу СОИ, некоторые из проблем с которыми столкнулись практики СОИ из США и, наконец, взгляд на то, как СОИ можно усовершенствовать в будущем.

Ключевые слова: Строительство оборонных институтов, сотрудничество с США в сфере безопасности, помощь США в сфере безопасности, строительство институционального потенциала, реформа сектора обороны, реформа министерств.

Соединенные Штаты уже десятки лет участвуют в бизнесе по оказанию помощи вооруженным силам партнерским государствам. Начальная правовая рамка для оказания помощи в сфере безопасности была разработана в 1960-х, однако, оказалось, что она не соответствует требованиям среды безопасности 21-го века. Поэтому, более широкая правовая рамка, определяющая сотрудничество США в сфере безопасности в последние годы, подверглась целенаправленной и значительной трансформации и значительному реструктурированию, превращаясь в систему, которая организована более эффективно для создания долгосрочного, устойчивого потенциала партнерства, а не только для простого предоставления материальной помощи.

Строительство оборонных институтов (СОИ) является краеугольным камнем этого нового подхода, помогая партнерам закладывать фундамент, на котором может быть создан эффективный и законосообразный демократический оборонный сектор и будущая помощь США в сфере безопасности сможет быть ассимилирована. В 2016 году, инициатива СОИ достигла инфлексионной точки в Соединенных Штатах, когда она была закреплена в форме нормативного документа через Закон о национальной обороне (ЗНО) за 2017 год, что отражало развитие СОИ в Соединенных Штатах за истекшие годы от относительно неизвестной, низовой работы до первостепенного предмета в Министерстве, особенно среди тех, кто отвечает за сотрудничество в сфере безопасности.

Задача данной статьи состоит в том, чтобы предоставить читателям, особенно тем, кто не входит в оборонный истеблишмент США, обзор СОИ США, в том числе, корни этой дисциплины, ключевые моменты ее развития за последнее десятилетие, что она означает в контексте США, кто отвечает за планирование и осуществление СОИ, почему США занимаются СОИ, некоторые из проблем с которыми сталкиваются практики СОИ в США и, наконец, взгляд на то, как СОИ может быть усовершенствовано в будущем.¹

Происхождение СОИ США

Можно найти немало исторических примеров за прошедшее столетие, которые показывают вклад США в строительстве потенциала министерств обороны партнерских государств. И все-таки, современный, целенаправленный подход к СОИ – с конкретными программами и политикой, направленных на создание институционального потенциала для обеспечения эффективного управления сектора обороны – является относительно новой концепцией, чьи корни лежат в четырех отдельных, но взаимосвязанных процессах.

Во-первых, изменение среды безопасности после окончания Холодной войны стало основанием необходимости пересмотра системы оказания помощи в сфере безопасности. В предшествовавшие 40 лет, Соединенные Штаты поставляли оружие, оборудование и обучение ключевым партнерам и союзникам, чтобы установить или поддерживать отношения с ними, и чтобы укрепить состояние их обороны. Хотя помощь США была направлена на укрепление их партнеров против покровительствуемых Советским Союзом восстаний, она оказывалась со строго военной точки зрения, с минимальным или полностью отсутствующим участием в управлении секторами безопасности и обороны стран-партнеров.

Поскольку межгосударственные войны были вытеснены внутригосударственным конфликтом и страны попали в круговорот циклов насилия и не-

¹ Эта статья является актуализированным переложением глав, написанных автором, в издании Alexandra Kerr and Michael Miklaucic, *Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defense Institution Building* (Washington, D.C.: National Defense University Press, November 2017).

стабильности, проистекающая из этого оперативная среда характеризовалась гуманитарными интервенциями, направленными на окончание конфликтов, часто сочетаемые с миротворческими операциями с целью предотвращения насилия в постконфликтной среде. Хотя существующая архитектура системы США оказания помощи в сфере безопасности не была фундаментальным образом изменена для того, чтобы соответствовать трансформированной среде безопасности, ее основные принципы изменились от сдерживания распространения коммунизма к подчеркиванию продвижения демократии и гражданского контроля над вооруженными силами.² В результате этого, для достижения этих целей в девяностых годах были созданы такие программы, как Военное образование и квалификация, Центр для гражданско-военных отношений, Оборонный институт международно-правовых исследований и Региональные центры.³

Во-вторых, рабочая теория СОИ является наследием концепции Реформы сектора безопасности (РСБ), так же известная, как Реформа системы безопасности, которая появилась в том беспокойном десятилетии и согласно которой процветание и стабильность не могут иметь место, когда развитие осуществляется без обеспечения соответствующей безопасности. РСБ бросала вызов традиционным представлениям о связи между экономическим развитием и миром, утверждая, что эффективный надзор, подотчетность и управление оборонными структурами не менее важны для экономического, социального и политического развития, а также и для человеческой безопасности.⁴

Когда в 1990-х развитие было отделено от безопасности, на возможность помочь сокращению или найти правильный размер раздутых вооруженных сил, усилить гражданский контроль и перенаправить высвободившиеся ресурсы на гражданские нужды, не было обращено достаточное внимание. Традиционные парадигмы помощи в сфере безопасности были сфокусированы на улучшение эффективности сил, тогда как традиционный подход к оказанию помощи развитию игнорировал большинство аспектов безопасности государства. РСБ пропагандировала целостный подход к повышению потенциала партнерства путем улучшения управления, надзора, подотчет-

² "Appendix 2: History of Security Assistance and Security Cooperation" in *Green Book: The Management of Security Assistance*, Edition 1.0 (Washington, D.C.: Defense Institute of Security Assistance Management, March 2016), 4-13, www.discs.dsca.mil/documents/greenbook/v1_0/21_Appendix_2.pdf.

³ В 1993 году был создан Европейский центр исследований безопасности им. Джорджа Маршалла; в 1995 был создан Азиатско-тихоокеанский центр исследований безопасности им. Даниэля К. Иноуэ; в 1997 был учрежден Центр оборонных исследований северного полушария им. Вильяма Дж. Перри; и в 1999 году был создан Африканский центр стратегических исследований. Ближневосточно-азиатский центр стратегических исследований был учрежден только в 2000 году.

⁴ Querine Hanlon and Richard H. Shultz, Jr., eds., *Prioritizing Security Sector Reform (SSR): A New U.S. Approach* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2016), 15.

ности, прозрачности и профессионализма сил и институтов в секторе безопасности в соответствии с демократическими принципами и верховенством закона с тем, чтобы обеспечить условия безопасности, необходимые для социального и экономического развития. Упор РСБ на управление институциями в сфере безопасности стал теоретическим фундаментом, на котором выросла концепция СОИ.

В-третьих, СОИ США имеет свои корни и в программе НАТО Партнерство ради Мира (ПрМ), которая была инициирована в 1994 году и поддерживалась США через создание Фонда Варшавской инициативы – позднее переименованный на Фонд Уэльской инициативы (ФУИ) – в том же году. Через ПрМ МО начало формировать военные ангажементы и целевое сотрудничество в сфере безопасности для оказания поддержки бывшим странам Варшавского договора в их работе по реформированию их оборонных секторов, оставшихся с советской эпохи. Что важно, ПрМ не пыталась предоставлять новым государствам только обучение и оборудование, но делала упор на реализацию механизмов управления во всем секторе безопасности, включая создание демократических, подотчетных и профессиональных оборонных институтов. Через ПрМ Соединенные Штаты впервые приобрели опыт ценности, и естественно, проблем СОИ.

И наконец, СОИ была разработана в ответ на изменения в среде безопасности после 9/11.⁵ Когда Соединенные Штаты занялись «Глобальной войной с терроризмом» после 2001, быстро стало очевидным, что эффективная борьба с терроризмом основывается на способности других государств защищать свои собственные территории и гарантировать безопасность своего собственного населения, в том числе закрыв свои пористые границы и сократив количество неконтролируемых территорий. В ответ, усилия США по оказанию помощи в сфере безопасности и по осуществлению сотрудничества были ориентированы на предоставление средств – в основном в виде подготовки и оборудования – для поддержания слабых вооруженных сил и сил внутренней безопасности своих стратегических партнеров с целью улучшить их оперативную и тактическую выучку.

Размер инвестиций США в сотрудничество в сфере безопасности после 9/11 составлял миллиарды оборонных долларов ежегодно. Параграф 10, касающийся сотрудничества в сфере безопасности, использовался в основном для тушения пожаров в настоящее время, но даже если такая помощь была успешной, результаты, по определению, были краткосрочными. В годы, последовавшими за первыми наземными операциями в Ираке и Афганистане, стало все более очевидным, что инвестированное время, деньги и персонал не привели к соответствующему повышению институционализованного и устойчивого потенциала партнеров – предоставление только обучения и оборудования, независимо от количества, не привело к созданию функционирующего оборонного сектора и показало, что будут нужны

⁵ Jeanne Giraldo, "DIB 101," Presentation (Washington, D.C., March 2017).

скоординированные усилия, направленные на совершенствования управления.

Критический недостаток подхода Обучение и Оборудование состоял в том, что в не учитывается нерасторжимая связь между институциями и способностью ассимилировать оказываемую помощь – т.е., что должны существовать фундаментальные институты для того, чтобы партнеры были в состоянии ассимилировать и применять полученную подготовку, знания, умения и оборудование, которые Соединенные Штаты предоставляют чрез другие формы помощи и сотрудничества в сфере безопасности.⁶ И в странах, в которых налицо внутренний конфликт и политическая нестабильность, основные институты в оборонном секторе часто слабы, а в некоторых случаях, просто отсутствуют. В результате этого, где-то около 2006 года в руководящих документах в сфере обороны все чаще подчеркивалось, что сотрудничество в сфере безопасности должно помогать партнерам создавать устойчивый, долгосрочный потенциал в качестве необходимого предварительного условия для достижения стабильности.

Эволюция СОИ за прошедшее десятилетие

За истекшее десятилетие, начинание сотрудничества в сфере безопасности подверглось ряду изменений, в основном в ответ на отсутствие успеха в таких нашумевших случаях, как Афганистан и Ирак, в сочетании с порожденным ими недовольством Конгресса вопросами эффективности существующего подхода к сотрудничеству в области безопасности. На этом фоне концепция СОИ появилась как критически важный компонент усилий США, направленных на оказание помощи силам и институтам безопасности стран-партнеров, чтобы они стали более эффективными и подотчетными.

До 2008 года, СОИ развивалась децентрализованным и ад хок способом, без четких руководящих указаний относительно организации, процесса и развития персонала СОИ. В 2008, однако, в Руководстве по применению сил (РПС) – документ, который дает комплексные руководящие указания по стратегическому управлению Региональным боевым командирам и их штабам – стал очевиден сдвиг в том, как воспринимается СОИ на стратегическом уровне в МО. РПС придает большое значение роли, которую играет сотрудничество в области безопасности в достижении целей национальной безопасности, превращая сотрудничество в сфере безопасности в фокус планирования на ТВД, где раньше центральное место занимало планирование на случай чрезвычайных ситуаций. Для СОИ РПС было особенно важным, так как оно перечисляло институциональные способности – т.е. деятельности, которые «Укрепляют сектор безопасности страны-партнера [созданием] долгосрочного институционального потенциала и способностей»

⁶ Christopher Paul, Colin P. Clarke, Beth Grill, Stephanie Young, Jennifer D. P. Moroney, Joe Hogler, and Christine Leah, *What Works Best When Building Partner Capacity and Under What Circumstances?* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013), 87-93, <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1253z1.html>.

– в качестве одной из основных областей для операций по сотрудничеству в сфере безопасности.⁷

На следующий год МО, Государственный департамент и Агентство США по международному развитию опубликовали доклад в котором обосновывалась необходимость более целостного, межведомственного, «3D» (defense, diplomacy, and development – оборона, дипломатия и развитие) подхода к реформе сектора безопасности, в котором был отправлен призыв к практикам и политикам из США балансировать оперативную поддержку с институциональными реформами.⁸ В Четырехгодичном обзоре обороны от 2010 года еще раз подчеркивалась необходимость в том, чтобы сотрудничество в сфере безопасности шло дальше, чем просто обучение и оборудование партнерских сил, вместо этого фокусируясь на институциональных и человеческих измерениях, требуемых для развития оборонного потенциала партнеров и оказания поддержки инвестициям США в сфере безопасности: «Департамент признает, что для того, чтобы гарантировать, что развитие сил безопасности является устойчивым, поддерживающие его институции в странах-партнерах тоже должны функционировать эффективно».⁹ Поэтому в это время были созданы Инициатива Реформа Оборонных Институтов и Программа советников по обороне Министерства обороны для того, чтобы возглавить усилия США по оказанию помощи партнерским странам в строительстве оборонного потенциала на институциональном и министерском уровне.¹⁰

На том этапе, поскольку работа по СОИ можно было назвать, в лучшем случае, разрозненной – без никакой общей стратегии министерства, которой руководствовался бы долгосрочный, систематический подход к этому предмету или которая определяла бы скоординированные цели – СОИ рассматривалось как дополнение к существующим программам по Обучению и Оборудованию, или как заполняющий пропуски механизм для затыкания дыр в оборонном потенциале. В октябре 2015, однако, была создана Группа по менеджменту управления обороны (ГМУО) в качестве «элитной, ведущей организации по управлению и менеджменту обороны, которая предоставляла бы идеи, ресурсы и способности, необходимые МО/правительству США) для планирования, осуществления и менеджмента проектов СОИ,

⁷ Patrick C. Sweeney, *A Primer for: Guidance for Employment of the Force (GEF), Joint Strategic Capabilities Plan (JSCP), the Adaptive Planning and Execution (APEX) System, and Global Force Management (GFM)* (Newport, RI: United States Naval War College, 2015), 11.

⁸ U.S. Agency for International Development, Department of Defense, and Department of State, *Security Sector Reform* (Washington, D.C.: Department of State, February 2009), 4-5, <https://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf>.

⁹ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: Department of Defense, February 2010), 30, https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf.

¹⁰ Программа советников министерства обороны сначала выполнялась только в Афганистане, но в 2013 была расширена и для других стран.

развития методологии и доктрины, подготовки и образования персонала, занимающегося СОИ и сотрудничеством в сфере обороны». ¹¹ Это создавало центр, от которого в дальнейшем направлялись бы время и усилия на обдумывание того, как осуществлять строительство институционального оборонного потенциала более скоординированным и целенаправленным способом и который обобщал бы и распространял бы уроки и знания для улучшения результатов СОИ.

За прошедшие два года МО отметило существенный прогресс в реформировании и укреплении более широкой системы сотрудничества в сфере безопасности, направленные на более эффективный ответ на вызовы безопасности 21-го века, включая обеспечение руководства на высшем уровне СОИ. Первым важным шагом была *Директива МО 5205.82 Строительство оборонных институтов*, которая определяет работу по СОИ, как «деятельность, которая дает возможность оборонным учреждениям стран-партнеров установить или переориентировать свою политику и структуры, чтобы сделать свой сектор обороны более прозрачным, подотчетным, эффективным, незатратным и более чутко реагирующим на гражданский контроль». ¹² Эта директива давала министерству формальное определение предмета и расписывала роли, цели и ответственности в рамках МО. ¹³

Как было отмечено выше, СОИ было закреплено в нормативном виде в ЗНО за 2017, который включал проведение широких реформ, направленных на то, чтобы сделать рамку более широкого сотрудничества в сфере безопасности более четкой, более эффективной и более интегрированной. Это включало упрощение органов, отвечающих за сотрудничество в сфере безопасности, улучшение приоритизации деятельности по сотрудничеству в сфере безопасности, увеличение гибкости финансирования для долгосрочного планирования, усиление состава, занимающегося сотрудничеством в области безопасности, и расширение сотрудничества в области безопасности за рамки традиционного оперативного и тактического уровня, чтобы включить стратегическое строительство институций. Конкретнее, в параграфе 332, ЗНА кодифицирует единственный орган в рамках МО для ведения строительства потенциала оборонных институтов, и в параграфе 333 требуется, чтобы строительство институционального потенциала было элементом целостного строительства потенциала, включая Обучение и оборудование. ¹⁴

¹¹ Defense Governance and Management Team, "DGMT Mission," Presentation (Washington, D.C., March 2017).

¹² Department of Defense, *Defense Institution Building*, DOD Directive 5205.82 (Washington, D.C.: Department of Defense, 2016), <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/520582p.pdf>.

¹³ Department of Defense, *Defense Institution Building*, DOD Directive 5205.82.

¹⁴ S. 2943, 114th Congress of the United States of America, *National Defense Authorization Act*, "§ 332. Friendly foreign countries; international and regional organizations: defense institution capacity building" and "§ 333. Foreign security forces: authority to

И наконец, в соответствии с требованиями ЗНО за 2017, Администрация министра обороны предприняла существенные меры для улучшения системы планирования сотрудничества в области безопасности, в частности, что касается оценки, измерения и окачества (ОИ&О).¹⁵ В январе 2017, МО выпустило общую инструкцию для ОИ&О мероприятий по сотрудничеству в области безопасности, которая устанавливает политику и распределяет ответственности по проведению ОИ&О для деятельности по сотрудничеству в сфере безопасности.¹⁶ Инструкция требует от МО обеспечить достаточное финансирование для выполнения политики по ОИ&О, распространения выводов анализа ОИ&О и подготовки соответствующего персонала для выполнения функций по проведению и техническому обеспечению функций ОИ&О. В следующем месяце заместитель Министра обороны дал добро на новые процессы планирования и ОИ&О сотрудничества по безопасности, которые были на заключительных этапах разработки ко времени написания этой статьи.

Для СОИ, ОИ&О является критически важным для подотчетности и обучения, и улучшение этого процесса было первостепенной задачей в последние годы. ОИ&О помогает определять адекватность, ценность, эффективность, результативность, устойчивость и влияние процесса СОИ. Что касается Конгресса, он помогает определять возврат инвестиций и результаты – как ОИ&О помогает людям определяющим политику принимать эффективные решения по выбору политики и обеспечению ресурсами. Этап оценки (или «наблюдения») позволяет практикам определять соответствие со стратегией, уровни поддержки и готовности партнеров, ассимиляционный потенциал партнеров и потенциальные риски для процесса СОИ. Мониторинг направлен на оценку краткосрочных результатов конкретных деятельностей, но и на оценку степени достижения краеугольных целей. Оценивается и долгосрочное влияние и результаты участия в СОИ в целом. Поскольку эти процессы для СОИ не являются линейными или фиксированными, а реализуются в ходе деятельности и меняются в развивающемся контексте, создание четкой системы ОИ&О для СОИ остается серьезным вызовом.

build capacity,” <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114s2943enr/pdf/BILLS-114s2943enr.pdf>.

¹⁵ S. 2943, 114th Congress of the United States of America, *National Defense Authorization Act*, “§ 383. Assessment, monitoring, and evaluation of programs and activities,” <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114s2943enr/pdf/BILLS-114s2943enr.pdf>.

¹⁶ Department of Defense, *Assessment, Monitoring, and Evaluation Policy for the Security Cooperation Enterprise*, DOD Instruction 5132.14 (Washington, D.C.: Department of Defense, January 2017), http://open.defense.gov/portals/23/Documents/foreignasst/DoDI_513214_on_AM&E.pdf.

СОИ в Соединенных Штатах

Терминология

Прежде, чем обратиться к СОИ в контексте США, стоило бы вкратце уточнить некоторые термины. Оборонные институции часто понимаются как министерства обороны, но в предмете строительство институционального потенциала, термин «институции» относится к более широким конструктам, охватывающим людей, организаций, правил, норм, ценностей, процессов и стереотипов поведения, которые делают возможным надзор, руководство, менеджмент и функциональности данной инициативы.¹⁷ На фундаментальном уровне, демократические оборонные институции играют существенную роль в выполнении социального контракта: защита суверенных границ и территорий государства, гарантирование безопасности и процветания граждан, защита интересов и ценностей государства за границей и обеспечение национальной и региональной стабильности. Они так же охраняют гражданский контроль над вооруженными силами и сами подотчетны государству, законодательству и, в конечном счете, электорату.

Министерство обороны США (МО), которое несет ответственность за большую часть работы по СОИ в Соединенных Штатах, определяет «Строительство оборонных институций» как деятельности по сотрудничеству в сфере безопасности, которые усиливают оборонные институции страны-партнера для создания или переориентирование их политики и структур, чтобы сделать оборонный сектор более прозрачным, подотчетным, эффективным, незатратным и подчиняющимся гражданскому контролю.¹⁸ Этот термин был воспринят из Плана Действий Партнерства по Строительству Оборонных Институтов (ПДП-СОИ) 2014 года Организации североатлантического договора (НАТО), который ставил перед НАТО десять целей по оказанию помощи странам-участницам инициативы Партнерство ради мира (ПрМ) по развитию демократических оборонных институтов.¹⁹

Надо отметить, однако, что термин «Строительство оборонных институтов» оказался несколько проблематическим для инициативы СОИ США в смысле, что он создает впечатление, что оборонные институты строятся с нуля – что не так в большинстве стран, где проводилась работа по СОИ – а не что речь идет об оказании помощи партнерам в укреплении и реформировании управления и менеджмента конкретных элементов их существующих институциональных систем. Это посеяло некоторое замешательство относительно СОИ среди людей, формирующих политику, которые часто относятся скептически ко всему, что напоминает строительство государства, и среди партнеров, которые утверждают, что им не нужно СОИ, поскольку

¹⁷ Department of Defense, *Defense Institution Building*, DOD Directive 5205.82.

¹⁸ Department of Defense, *Defense Institution Building*, DOD Directive 5205.82.

¹⁹ North Atlantic Treaty Organization, “Partnership Action Plan for Defence Institution Building,” June 2010, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50083.htm.

они уже имеют существующие министерства. В результате, в последнее время в Соединенных Штатах термин перенес некоторое развитие и сейчас часто СОИ понимается, как «строительство оборонного институционального потенциала»; эта терминология, к примеру, используется в Законе о национальной обороне США.²⁰

И наконец, в терминологии правительства США, «сотрудничество в области безопасности» и «оказание помощи в области безопасности» – которые являются главными направлениями работы в наборе инструментов по оказанию помощи партнерам в укреплении их безопасности и работе с США по достижению общих целей в области безопасности – перекрываются, но не обязательно являются взаимно заменимыми. Различие между понятиями «сотрудничество в области безопасности» и «оказанием помощи в области безопасности» связано с ведомством, администрирующим эту программу: это либо деятельность Министерства обороны (сотрудничество в сфере безопасности) или Государственного департамента (оказанием помощи в сфере безопасности).

МО и Государственный департамент (ГД) несут общую ответственность за работу с вооруженными силами партнеров с середины двадцатого века, причем большая часть финансирования Конгрессом помощи в области безопасности направляется ГД. Любая помощь в области безопасности *администрируемая* МО – финансируемая либо по разделу 10 (Вооруженные силы), либо по разделу 22 (Внешняя политика) Кодекса США – является деятельностью по осуществлению «сотрудничества по безопасности».²¹ После террористических нападений от 11 сентября 2001, юридическая рамка финансирования и администрирования такого рода деятельности подверглась определенному развитию в ответ на появляющиеся угрозы. Конгресс во все большей степени выделял финансирование напрямую МО по разделу 10 на сотрудничество по безопасности.²² Поэтому, хотя программы помощи в области безопасности ГД могут включать компоненты СОИ, большая часть конкретного СОИ программирования на данный момент финансируется и осуществляется через Министерство обороны и поэтому считается сотрудничеством по безопасности.

Что влечет за собой СОИ США

Для Соединенных Штатов, СОИ основывается на признании факта, что для того, чтобы страны были эффективными партнерами в сфере обороны, им нужен профессиональный сектор обороны, что в свою очередь, требует функ-

²⁰ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, Chapter 16 Security Cooperation, Section 332, November 2016, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20161128/CRPT-114HRPT-S2943.pdf>.

²¹ Nina M. Serafino, *Security Assistance and Cooperation: Shared Responsibility of the Departments of State and Defense*, CRS Report 44444 (Washington, DC: Congressional Research Service, May 26, 2016), <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44444.pdf>.

²² Serafino, *Security Assistance and Cooperation*.

ционирующих оборонных институтов. Если оборонный сектор страны неподотчетен, плохо управляется и не подчиняется гражданскому контролю, для остальной части правительства будет трудно эффективно руководить или продвигать социальное благополучие и экономическое процветание – не говоря уже об установлении демократии.

Программы СОИ помогают странам-партнерам создать или переориентировать свой персонал, организации, правила, нормы, ценности, процессы и стереотипы поведения для развития функционирующего и профессионального оборонного сектора с тем, чтобы развивать и осуществлять менеджмент сил безопасности, которые могли бы защищать и гарантировать безопасность государства.²³ Улучшая организации и процессы, СОИ помогает осуществлению эффективного надзора, управления и использования человеческих, материальных и финансовых ресурсов и дает партнерам возможность разрабатывать соответствующие политики, стратегии, оперативные концепции и доктрины, которые жизненно важны для того, чтобы партнеры могли решать свои задачи по обеспечению национальной безопасности.

СОИ США является прежде всего процессом оказания содействия, а не навязывания своей воли: через ориентированный на партнеров подход, СОИ гарантирует, что процесс строительства институционального потенциала произрастает и остается укорененным в партнерах. Таким образом, СОИ повышает способность партнеров достичь приоритетных целей по безопасности, обеспечивать национальную и региональную стабильность и заниматься общими проблемами безопасности вместе с США и их союзниками.

СОИ включает миссии, которые «улучшают гражданский контроль над вооруженными силами; передают уважение к ценностям верховенства закона и человеческих прав; улучшают методы менеджмента оборонных институтов, а так же обеспечивающих их элементов (прежде всего: логистика, человеческие ресурсы и финансовый менеджмент); [и] профессионализируют личный состав в области обороны».²⁴ Деятельности по СОИ в целом занимаются основными функциями, часто обозначаемые как «столбы» СОИ, включая стратегию, политику и планирование; менеджмент человеческих ресурсов; менеджмент ресурсов; логистику и правовую системы обороны.

Деятельности по СОИ направлены на оборонные институты, отвечающие за надзор, менеджмент и руководство оборонного сектора партнера на национальном уровне. Хотя предпочтительной точкой входа является Министерство обороны, СОИ требует работы на множестве уровней оборонного сектора (напр. Главное командование, объединенный штаб и штабы отдельных видов вооруженных сил и служб) и с множеством заинтересованными субъектами; оборонные институты являются системой из систем и

²³ Department of Defense, *Defense Institution Building*, DOD Directive 5205.82.

²⁴ Department of Defense, *Defense Institution Building*, DOD Directive 5205.82.

все они должны быть привлечены к процессу, чтобы перемены действительно произошли.

Продолжительность ангажементов по СОИ варьирует в разных программах и деятельности; проекты РГУМО, к примеру, обычно длятся несколько лет, и ангажементы между практиками из США и контрагентами из страны-партнера происходят на территории страны-партнера, обычно длительностью одна-две недели за раз, как минимум раз в три месяца. Основные этапы работы по СОИ – которые не обязательно на практике линейно последовательны, но часто накладываются один на другой и переходят плавно из одного в другой – включают наблюдение и оценку; базированное на способностях планирование и составление программ; реализация и продолжающиеся мониторинг и оценки.

Кто выполняет программы СОИ США

В рамках правительства США СОИ осуществляется целой мозаикой программ и акторов, но как выше было уже упомянуто, в основном реализуется через Министерство обороны. Глобальные боевые командования (ГБК) отвечают за деятельности по сотрудничеству в сфере безопасности в зонах своей ответственности, в том числе и за интегрирование СОИ в свои планы. Чтобы гарантировать, что ГБК имеют компетентность для планирования и функциональную компетентность, необходимые для координации деятельности по СОИ в своих регионах, Оборонное агентство по сотрудничеству в области безопасности, программы и центры, перечисленные ниже, оказывают им поддержку.

Основными программами и центрами, которые обеспечивают деятельности по СОИ, являются РГРМО; Программа советников Министерства обороны; Оборонный институт международных правовых исследований; пять региональных центров стратегических исследований; и Штатская программа партнерства, осуществляемая Бюро национальной гвардии. Ниже следует краткое описание каждого из этих субъектов.

Рабочая группа по руководству и менеджменту обороны (РГРМО) была сформирована в 2015 году, и она разрабатывает, осуществляет выполнение и менеджмент программ СОИ, а также обеспечивает подготовку и образование для персонала, занимающегося сотрудничеством в области обороны. РГРМО оказывает поддержку во всех пяти функциональных областей, перечисленных выше с тем, чтобы «оказывать поддержку партнерам в развитии институтов руководства и менеджмента в области обороны и безопасности, которые подотчетны гражданам, позволяют силам партнеров выполнять назначенные роли и укрепляют инвестиции США в сотрудничество по безопасности». ²⁵ РГРМО осуществляет работу по СОИ в основном через Инициативу реформы оборонных институтов и элементов МО в Фонде Уэльской инициативы. Она обеспечивает части создания институционального потен-

²⁵ “About Us,” Defense Governance Management Team, по состоянию на 10 сентября 2018, <https://my.nps.edu/web/ccmr/dgmt/whatwedo>.

циала Инициативы управления безопасности Белого дома, Инициативы морской безопасности и Программы утверждения интегритета НАТО.

Фонд Уэльской инициативы (ФУИ) оказывает поддержку СОИ для стран программы Партнерство ради мира, осуществляемой под руководством Государственного департамента. ФУИ раньше назывался Фондом Варшавской инициативы, но был переименован после саммита НАТО в Уэльсе в сентябре 2014.²⁶

Инициатива институциональной оборонной реформы (ИИОР) оказывает поддержку иностранным оборонным институтам путем определения институциональных потребностей и разработки проектов для их удовлетворения. ИИОР «развивает эффективные, подотчетные, профессиональные и прозрачные партнерские оборонные институты в странах-партнерах, которые могут управлять, поддерживать и использовать национальные силы в международных ангажементах».²⁷ Число ИИОР СОИ программ за последние несколько лет экспоненциально увеличилось и сейчас их можно обнаружить в более чем 50 странах.

Программа советников Министерства обороны (ПСМО) содействует СОИ путем предоставления гражданских служащих МО в качестве советников служащим на аналогичных должностях в иностранных министерствах обороны, или в эквивалентных оборонных или связанных с безопасностью институтах на срок до двух лет. Советники «осуществляют консультации и другую подготовку ... помогают в создании основного институционального потенциала, компетентностей и способностей».²⁸ Хотя в Афганистане имеются около 89 СМО, обычно в каждой другой стране, в которой действует эта программа, имеется только по одному советнику.

Оборонный институт международных правовых исследований (ОИМП-ПИ) содействует СОИ, продвигая справедливые и подотчетные правовые сектора в обороне и вооруженных силах, гражданский контроль над вооруженными силами и повышение соответствия требованиям верховенства закона и законам вооруженного конфликта через юридическую подготовку и образовательные семинары для оборонных партнеров США.²⁹

Региональные центры стратегических исследований (РЦ): В число пяти РЦ входят Африканский центр стратегических исследований, Азиатско-тихо-

²⁶ Мероприятия, финансируемые ФВИ осуществляются на основании трех статутов (10 U.S.C. 168, 10 U.S.C. 1051, и 10 U.S.C. 2010), из которых Раздел 1253(a) ЗНО за 2017 финансовый год отменял 10 U.S.C. 168 и раздел 1243(a) отменял 10 U.S.C. 1050.

²⁷ Defense Security Cooperation Agency, "Defense Institution Reform Initiative," по состоянию на 10 сентября 2018, <http://www.dsca.mil/programs/defense-institution-reform-initiative>.

²⁸ S. 2943, 114th Congress of the United States of America, *National Defense Authorization Act*, "§ 332. Friendly foreign countries; international and regional organizations: defense institution capacity building."

²⁹ Defense Institute of International Legal Studies, "DILLS Charter," по состоянию на 10 сентября 2018, <https://globalnetplatform.org/diils/>.

океанский центр стратегических исследований им. Даниэля К. Иноуе, Европейский центр стратегических исследований им. Джорджа К. Маршалла, Ближневосточный-южноазиатский центр стратегических исследований и Центр оборонных исследований северного полушария им. Вильяма Дж. Перри. РЦ способствуют работе по СОИ путем проведения семинаров на которых военные и гражданские служащие из сферы обороны партнерских стран могут обсуждать управленческие подходы к общим проблемам безопасности. Эти центры играют исключительную роль для СОИ, поскольку их мандат позволяет им не только собирать вместе действующих субъектов министерств обороны стран партнеров, но и акторов, имеющих отношение к другим аспектам обороны и безопасности.

Штатская программа партнерства (ШПП) «связывает Национальную гвардию какого-либо штата или территории с вооруженными силами, силами безопасности и организациями по чрезвычайным ситуациям страны партнера взаимовыгодными партнерскими отношениями». ³⁰ Для целей СОИ, ШПП играет роль в связанных с Национальной гвардией стратегических вопросах на уровне служб, совместных штабов и генеральных штабов.

Почему США занимаются СОИ

Во времена, когда вооруженные конфликты и угрозы, проистекающие из мест, находящихся далеко от континентальных США, которые часто имеют прямые последствия для Соединенных Штатов, их безопасности и их союзников, способность стран обеспечивать свою собственную безопасность и стабильность становится критически важной. Поэтому, тогда как выгоды от СОИ для принимающих стран очевидны, СОИ также вносит непосредственный вклад в национальную безопасность Соединенных Штатов по трем основным линиям: поддержание инвестиций в безопасность, повышение региональной и глобальной стабильности и создание партнеров, способных разделить бремя безопасности.

Во-первых, увеличивая ассимилирующую способность партнера, СОИ повышает устойчивость инвестиций США в безопасность, а также эффективность тактической и оперативной помощи. Без институционального строительства часто реализуется следующий сценарий:

... давайте рассмотрим пример сотрудничества в области безопасности в форме широкомасштабного предоставления военного оборудования. Через Финансовую военную помощь иностранным государствам (ФВПИГ) или Продажу оружия иностранным государствам (ПОИГ), Соединенные Штаты могут, к примеру, предоставить партнеру вертолеты для того, чтобы они помогли силам США в конкретной миссии отражать нападения повстанческой группировки. И, конечно, эти вертолеты могут обслуживать эту краткосрочную цель. Но если у страны партнера нет функ-

³⁰ National Guard, "State Partnership Program," по состоянию на 10 сентября 2018, <http://www.nationalguard.mil/Leadership/Joint-Staff/J-5/International-Affairs-Division/State-Partnership-Program/>.

ционирующей институционализированной логистики, менеджмента ресурсов и системы менеджмента человеческих ресурсов, то тогда у этого партнера не будет доступа к топливу для этих вертолетов или к фондам для покупки этого топлива, не будет квалифицированного личного состава для обслуживания и ремонта этих вертолетов или фондов для поставки необходимых резервных частей. И эти вертолеты, вероятнее всего, через год начнут ржаветь на стоянке.³¹

Хотя подготовка и снабжение оборудованием партнеров часто служит интересам США в краткосрочном плане, долгосрочная способность партнеров бороться с угрозами и обеспечивать безопасность своего населения не обязательно будет соответственно повышаться; оборудование и подготовка, которые заполняют дефициты в краткосрочном плане не приводят к созданию потенциала обеспечивать безопасность в долгосрочном плане. Таким образом, СОИ дополняет пользы от других программ по строительству потенциала путем повышения способности партнера абсорбировать и использовать оказанную помощь. Кроме того, СОИ является незатратным, экологическим, очень полезным начинанием; к примеру, вся программа СОИ в Гватемале оценивается в 500 000 долларов за пять лет, и смотря какие деятельности учитываются, бюджет СОИ составляет 50-70 миллионов долларов из приблизительно 700 миллиардов долларов бюджета МО.

Во-вторых, СОИ понижает нестабильность и неустойчивость государства-партнера, которые приводят к региональной нестабильности, внутренним конфликтам (которые могут выйти за границы государства), появлению убежищ для террористов и неуправляемым территориям, которые могут использовать транснациональные преступные организации – все это угрожает национальным интересам и безопасности США. Создание функционирующих оборонных институтов повышает стабильность путем повышения потенциала страны-партнера удовлетворять потребности своей собственной безопасности, защищать свое население, осуществлять управление и обеспечивать безопасность своих границ. СОИ облегчает создание необходимых предварительных условий для сектора обороны, чтобы он функционировал как ему следует, и обеспеченная таким образом безопасность позволяет правительствам и населению сосредоточить ресурсы на укрепление управления, гражданского общества, верховенства закона и экономического процветания, которые жизненно важны для стабильности в долгосрочном плане.

В-третьих, созданием долгосрочного партнерского оборонного потенциала, СОИ помогает создавать партнеров, располагающие способностью давать ощутимый вклад в разрешение общих с США и их союзников проблем безопасности. Так как в 21-м веке Соединенные Штаты сталкиваются со все более сложными вызовами безопасности, они должны быть в состоянии

³¹ Alexandra Kerr, "Introduction. Defense Institution Building: A New Paradigm for the 21st Century," in *Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defense Institution Building*, ed. Alexandra Kerr and Michael Miklaucic (Washington, D.C.: National Defense University Press, November 2017), ix-xxvii, цитата на стр. xiii-xiv.

рассчитывать на своих партнеров и союзников, что те будут разделять с США бремя предотвращения конфликтов, гарантирования устойчивого мира и обеспечения стабильности в долгосрочном плане. Поэтому помогать партнерам в их работе по развитию устойчивого оборонного потенциала жизненно важно для формирования будущей среды безопасности в интересах национальной безопасности США.

Уроки

Соединенные Штаты опробовали и развили подходы методом проб и ошибок в условиях конфликта, сложного опыта перестройки в Афганистане и Ираке, и применения менее целостных мероприятий в таких странах с более высоким исходным потенциалом, как Гватемала и Колумбия. Многие из уроков, которые были извлечены из этого опыта, схожи с теми, что извлекли из своего опыта наши европейские партнеры: СОИ есть политическое начинание, ему нужны люди, которые заправляют изменениями и проталкивают реформы на высоких уровнях; внешняя мимикрия часто приводит к появлению институтов типа «бумажного тигра», которые эффективны в теории, но на практике не работают; СОИ нужно больше всего в сложной среде и среда в которой оно будет осуществляться в будущем, как раз та в которой труднее всего добиться успеха; во многих секторах обороны коррупция будет самым большим препятствием для перемен, поскольку она сама по себе является институтом, а СОИ работает с несовершенными актерами в несовершенных системах.

В изданной в 2017 Национальным университетом обороны книге, *Эффективное, законосообразное, надежное: идеи для Строительства оборонных институтов*, я обозначила три основных вывода, которые постоянно упоминаются практиками СОИ, когда они анализируют свой опыт на месте: во-первых, продолжительность ангажемента и темп изменений, необходимые для ускорения институциональной реформы представляют собой комплекс проблем для деятельности по СОИ. Каждый элемент процесса СОИ – от активности персонала и финансирования до долгосрочного планирования и адаптации к меняющемуся политическому контексту, определению эффективных параметров для оценки – встроен в гораздо более долгосрочную временную рамку, чем другие деятельности по сотрудничеству в сфере безопасности. Во-вторых, люди планирующие СОИ должны найти лучшие для контекста партнера варианты, а не искать пробелы в шаблонах лучших практик. Важно сосредоточиться на адаптированных для каждой страны планах, учитывать соответствующие уроки, извлеченные из опыта в разных областях и основываться на том, что реалистически возможно в социально-политическом и экономическом контексте. И наконец, право партнера распоряжаться программой СОИ является наиболее важным элементом успеха СОИ. Институты должны создаваться теми, кто их бу-

дет использовать; без права собственности, реформы не будут восприняты и поддержаны.³²

Что следует для СОИ США

Предыдущие параграфы дают общую картину инициативы СОИ в Соединенных Штатах, начиная от зарождения и эволюции за последние годы, до того, как дефинируется СОИ, что предполагает, кто отвечает за его реализацию и главное, почему США занимаются этим. Несмотря на прогресс, СОИ США является далеко не совершенным искусством и практики, и политики продолжают его совершенствовать по мере извлечения уроков из его осуществления на месте. Работа по СОИ может быть искалена слишком амбициозными целями, недостаточным бюджетом, нереалистическими сроками, отсутствием культурного соответствия, конкуренцией между целями и приоритетами, неправильным персоналом, сосредоточиванием на одном институте, а не целостной системе, и отсутствием координации. Последние три фактора являются самыми большими вызовами, с которыми сталкиваются практики и идеологи СОИ США.

Подготовка рабочей силы для СОИ: Строительство институционального потенциала является комплексным начинанием, которое требует персонала со специфическими умениями и знаниями. Из-за того, что СОИ идет снизу-вверх, однако, работа в основном осуществлялась техническими практиками, часто по договору, с одной областью квалификации, например Менеджмент человеческих ресурсов или Логистика. Однако, эти эксперты в редких случаях подготовлены к тому, чтобы связать техническую область с более широкой системой обороны, знакомы с менеджментом реформ или располагают способностью создавать версию технической системы, которая будет работать в контексте страны-партнера (а не повторять американскую систему или американский подход). Чтобы СОИ было успешным, рабочая сила для СОИ должна иметь функции и способности планирования, необходимые для гарантирования того, чтобы горизонтальные и вертикальные связи были установлены и отражены в планировании СОИ: «Рабочая сила для реализации сотрудничества в сфере обороны завтрашнего дня должна иметь повышенную способность ангажировать партнеров в более широкий спектр проблем подготовки и экипировки, иметь существенно большую способность диагностировать институциональные и другие нематериальные пробелы для того, чтобы они могли поддерживать нюансированный и интеллигентный формат программ сотрудничества по безопасности».³³

В настоящее время Министерство работает над формированием кадрового потенциала ключевого персонала для СОИ, который будет иметь тре-

³² Kerr and Miklaucic, *Effective, Legitimate, Secure*, xxiv-xxv, 364-367.

³³ David Cate, Alexandra Kerr, and Renanah Miles, "Way Ahead for Defense Institution Building," in *Effective, Legitimate, Secure*, 382.

буемый широкий опыт и широкую подготовку для понимания СОИ как на концептуальном, так и на техническом уровне, и который сможет помогать Глобальным боевым командованиям выполнять их директивы по СОИ. К примеру, подготовка – в том числе по основам строительства институционального потенциала, как проводить упражнения по оценкам жизненного цикла, и сосредотачиваться на способностях на индивидуальных платформах – должна быть актуализирована для Офицеров по сотрудничеству в сфере безопасности, которые часто находятся на передовой линии на месте в странах-партнерах, но чья подготовка на данный момент сфокусирована, в основном, на материальную сторону помощи в сфере безопасности.

Создание целостного подхода: До нынешнего времени, СОИ было сфокусировано на стратегических институтах оборонного сектора, в частности, на министерстве обороны, на объединенном штабе или на главном командовании. Однако, оборонный сектор не может и не должен работать в вакууме. МО взаимодействует с Министерством внутренних дел, с Министерством финансов и с исполнительными агентствами. Далее, во многих странах, линии между институтами обороны и институтами безопасности размыты или пересекаются; например, французская Жандармерия. По мере того, как теория СОИ усовершенствуется и улучшается, она должна брать в расчет другие институты управления, которые имеют прямое влияние на сектор обороны, и найти как строить институциональный потенциал с использованием более целостного, возможно общегосударственного подхода. В Соединенных Штатах, программой, которая впервые применила такой подход, является Инициатива управления в секторе безопасности Государственного департамента (ИУСБ).³⁴ Созданная в 2014 году, ИУСБ направлена на строительство потенциала в сфере безопасности в шести странах Африки путем стратегических и институциональных реформ, требуемых для того, чтобы правительства могли справляться с ключевыми вызовами безопасности, с упором на повышение подотчетности, надзора и прозрачности как в секторе внутренней безопасности, так и в секторе внешней обороны. Что важно и ново, ИУСБ применяет межведомственный подход к тому, как США предоставляет помощь и скоординированный на общегосударственном уровне подход в стране-партнере, принимающей помощь.³⁵

Улучшение координации: На месте, двусторонняя и многосторонняя координация является главной проблемой для акторов из США и не из США. Были опробованы разные механизмы координации и клиринговых палат,

³⁴ Department of State, "Security Governance Initiative: Enhancing the transparent, accountable, and legitimate management and oversight of security policy and practice," по состоянию на 10 сентября 2018, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/254115.pdf>.

³⁵ U.S. White House Office of the Press Secretary, "FACT SHEET: U.S. Support for Peace, Security, and Countering Violent Extremism in Africa," July 27, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/27/fact-sheet-us-support-peace-security-and-countering-violent-extremism>.

но до сих пор они или не работали, или уходили на второй план. Координацию нужно улучшать на всех уровнях: в сообществе сотрудничества по безопасности МО, между правительственными агентствами США, в среде международного сообщества (страны и международные организации), и даже на региональном уровне. Хотя разнообразие акторов СОИ, конкурирующие приоритеты и общие проблемы начинания мешают координации, ставка оправдывает прилагаемые усилия.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторе

Александра Керр является приглашенным научным сотрудником в Национальном университете обороны, Вашингтон, округ Колумбия, в Центре комплексных операций (ЦКО). В дополнение к ее исследованиям в сфере оборонной стратегии США, сотрудничества в сфере безопасности и эволюции угроз безопасности в 21-м веке, она руководит инициативой Строительства оборонных институтов, в том числе написанием первой книги в США на эту тему, «Эффективное, законное, безопасное: идеи для Строительства оборонных институтов», в коллаборации с администрацией Заместителя помощника министра обороны по сотрудничеству в сфере безопасности. До поступления на работу в НУО, Александра была Помощником директора Программы международных институций и глобального управления при Совете по международным отношениям и занимала несколько исследовательских должностей, в том числе в Оксфорде, в Университете Сент-Эндрюс, в отделе политических рисков Ллойда в Лондоне, в Центре гуманитарного диалога в Женеве и Всемирной продовольственной программе ООН в Риме. У нее степень бакалавра и магистра международных отношений Университета Сент-Эндрюс в Шотландии и степень магистра по вопросам международных конфликтов Департамента военных исследований Королевского колледжа Лондона. *E-mail*: alexandraakerr@gmail.com.



Инициатива НАТО Строительство оборонных институтов в эпохе гибридной войны

Марчин Козиель

*Отдел по политическим вопросам и политике безопасности,
Международный секретариат НАТО,
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58110.htm*

Резюме: Строительство оборонных институтов (СОИ) играет ключевую роль в программе НАТО «Проецирование стабильности», помогая партнерам в развитии их секторов обороны и безопасности и, таким образом, повышая не только их безопасность, но безопасность всего евроатлантического региона. В то же время, текущая среда безопасности характеризуется комплексными и диффузными угрозами, порожденными как государственными, так и негосударственными акторами, при которых противник пытается парализовать государство. Поэтому повышение устойчивости оборонных институтов и институтов безопасности против гибридных угроз, в частности, жизненно важно – и это реальность, которая должна определять адаптацию инструментов СОИ НАТО.

В этой статье обсуждаются некоторые ключевые отражения гибридной войны на политику и процессы СОИ НАТО, причем подчеркивается, что создание потенциала должно быть направлено на оказание помощи государственным институтам для повышения их способности распознавать и реагировать на гибридные угрозы и, если это необходимо, обеспечивать функционирование государства в условиях гибридной войны.

Ключевые слова: Строительство оборонных институтов, СОИ, гибридные угрозы, гибридная война, безопасность, стабильность, создание потенциала.

Введение

Проецирование стабильности через повышение устойчивости институтов партнеров НАТО или использование их уникального опыта как элемент максимизирования эффективности стратегий коллективной реакции работает на пользу НАТО. Помогая партнерам повысить свою безопасность и эффективно реагировать на вызовы их безопасности, а также работая с ними против общих угроз, НАТО напрямую способствует безопасности и стабильности всего евроатлантического региона. И наоборот, нестабильность и уязвимость партнеров отрицательно отражается на безопасности союзников.

Скорее всего, в 21-м веке НАТО продолжит «сталкиваться с все большими вызовами со стороны как государственных, так и негосударственных акторов, которые используют гибридные средства, направленные на создание неоднозначности и размывание границ между миром, кризисом и конфликтом».¹ Как показывает опыт Украины и других стран, одной из ключевых задач гибридной войны является парализовать государство и, таким образом, обеспечить условия в которых противник сможет добиваться своих политических и оперативных целей.

Из этого логически следует, что если обычно *ключевой* мишенью гибридной атаки является государство, то тогда работоспособность его оборонных институтов и институтов безопасности становится критически важной. Поэтому одной из наиболее эффективных стратегий предотвращения, борьбы и – если необходимо – реакции на использование средств гибридной войны против государства является повышение устойчивости государственных институтов к гибридным атакам через развитие их институционального потенциала. Это создание потенциала должно быть направлено на оказание помощи государственным институтам в повышении их способности распознавать и реагировать на гибридные действия и, если необходимо, обеспечивать функционирование государства и его институтов в условиях гибридной войны. Эти предположения, похоже, в очень большой степени актуальны в контексте развития роли, которую Строительство оборонных институтов (СОИ) должно играть в повышении институциональной устойчивости в качестве элемента работы Альянса, направленной на «Проецирование стабильности».

В этой статье обсуждаются некоторые из ключевых последствий для политики и процессов СОИ НАТО, которые вызвала к жизни «эпоха гибридной войны», предлагается возможная рамка для разработки нового стратегического подхода к СОИ НАТО, который лучше бы соответствовал реалиям конфликта 21-го века, и выдвигается идея программы профессионального развития, организованная НАТО, Союзниками и соответствующими Партне-

¹ NATO, “Brussels Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018,” Brussels, July 11, 2018, para 21, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm#21.

рами, с целью повысить их институциональный потенциал в области предотвращения, противодействия и реакции на гибридные угрозы. Для этого в статье вкратце рассматриваются корни СОИ и концепция гибридной войны перед попыткой обсуждения ключевых последствий гибридных угроз для СОИ НАТО, предлагается возможная новая модель рамки политики по СОИ НАТО и, наконец, предлагается реализация возможной инициативы профессионального развития в сфере СОИ.²

Корни СОИ

Конец двухполюсного мира и подъем внутрисоциального насилия при котором такие негосударственные акторы, как террористы и преступные организации, процветают, привели к признанию факта, что развитие и безопасность идут рука об руку, и к «оперативной среде», которая «характеризуется гуманитарными интервенциями с целью окончания конфликта, часто в сочетании с миротворческими операциями для предотвращения повторных вспышек насилия в постконфликтной среде».³ В сфере безопасности в мире после Холодной войны доминировала концепция «человеческой безопасности»,⁴ которая характеризуется развитием усилий, направленных на укрепление слабых государств так, чтобы они были в состоянии защищать свое население и свои территории, и таким образом, делать свой вклад в региональную стабильность.

Эта «связь между развитием и безопасностью»⁵ определяла развитие концепции Реформы сектора безопасности (РСБ), которая требовала «целостного подхода к повышению потенциала партнера во всех аспектах сектора безопасности. Подход РСБ должен достигать этого путем улучшения управления, надзора, подотчетности, прозрачности и профессионализма сил и институтов сектора безопасности в соответствии с демократическими принципами и верховенством закона».⁶ В свою очередь, подход РСБ стал теоретическим основанием для СОИ.

Среда после 9/11 подверглась еще одному сдвигу в сторону создания потенциала стратегическими партнерами «поскольку эффективный контртерроризм полагался на способность государств защищать свою собственную территорию и обеспечивать безопасность своего собственного населе-

² Автор хотел бы высказать благодарность подполковнику Жане Мякитало, профессору военных наук, кафедра военного дела, Национальный университет обороны, Финляндия, чьи идеи стали источником вдохновения для Программы профессиональной квалификации по СОИ/НАТО в контексте гибридной войны.

³ Alexandra Kerr, "Defense Institution Building: A New Paradigm for the 21st Century," in *Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defense Institution Building*, ed. Alexandra Kerr and Michael Miklaucic (Washington DC: Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2017), ix-xxvii.

⁴ Kerr, "Defense Institution Building," xi.

⁵ Kerr, "Defense Institution Building," xii.

⁶ Kerr, "Defense Institution Building," xii.

ния».⁷ Кроме того, неоднозначные результаты внешней помощи провалившимся государствам привели к признанию факта, что строительство институтов является ключом к успешному разрешению конфликтов и к строительству мира.

Концептуализация СОИ

Оборонные институты, конечно, являются центральными элементами способности любого государства защищать своих граждан и свою территорию. Поэтому, «СОИ основано на признании факта, что для того чтобы быть эффективным партнером в сфере обороны, странам нужен профессиональный сектор обороны, что, в свою очередь, требует функционирующих оборонных институтов».⁸ Поэтому повестка дня СОИ весьма амбициозна – она выходит за рамки предоставления помощи в области безопасности в плане предоставления средств – и сфокусирована на строительстве институционального потенциала ключевых партнеров: «Как предмет, [СОИ] является уникальным сочетанием помощи в сфере безопасности и создания институционального потенциала. Оно отличается от большинства программ помощи направленных на сектор обороны партнеров тем, что оно сфокусировано на институциональном потенциале, а не на готовности к тактическим или оперативным миссиям».⁹

СОИ в целом организовано вокруг двух основных задач. Первая, это дать возможность стране-партнеру повысить свою способность обеспечивать свою собственную оборону, включая принятие на себя ролей и миссий на пользу реализации общих интересов в сфере безопасности. Вторая цель – дать стране-партнеру возможность проводить реформы в своем оборонном секторе, которые позволят добиться большей прозрачности, подотчетности, эффективности, легитимности и способности реагировать на гражданский надзор.¹⁰

Следовательно, деятельности по СОИ сфокусированы на «повышении системных способностей, имеющих отношение к управлению сектора обороны».¹¹ В результате этого, хотя мероприятия СОИ в основном касаются оборонного сектора, на практике к нему необходимо привлекать институциональных акторов самого широкого спектра. Этих акторов можно разделить на три уровня¹²:

⁷ Kerr, "Defense Institution Building," xiii.

⁸ Kerr, "Defense Institution Building," xv.

⁹ Thomas W. Ross, Jr., "Defining the Discipline in Theory and Practice," in *Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defense Institution Building*, 21-46.

¹⁰ Ross, "Defining the Discipline in Theory and Practice," 25.

¹¹ Ross, "Defining the Discipline in Theory and Practice," 26.

¹² Ross, "Defining the Discipline in Theory and Practice," 28-29.

- Министерство обороны, а также другие министерства и надзорные органы, ответственные за внешнюю и внутреннюю безопасность;
- Военные штабы, превращающие политику на уровне министерств в реальную политику вооруженных сил, воплощаемую в организации, подготовке и экипировке сил;
- Оперативный уровень, который включает оперативные командования.

НАТО и СОИ

Собственный подход НАТО к СОИ основывается на Плане действий по партнерству для Строительства оборонных институтов (ПДП-СОИ). Принятый еще в 2004 году после долгих консультаций с партнерами, ПДП-СОИ стал первой попыткой конкретизировать более систематическим образом политику СОИ НАТО, предлагаемую партнерам. Он обеспечил политическую основу для содействия практическому сотрудничеству в области институциональной реформы и реструктуризации.

Как и любая нормативная рамка, определяющая политику, ПДП-СОИ отражает политическую, концептуальную, институциональную реальность и реальность в сфере безопасности к моменту своего создания, которая в данном случае указывала на необходимость дальнейшей операционализации инициативы Партнерство ради мира (ПрМ) путем введения практических инструментов. Под влиянием опыта расширения НАТО и программы Партнерство ради мира, ПДП-СОИ сфокусирован на «демократизации» и «расширении гражданского участия» в оборонных институтах, включая признание роли, которую играют эти факторы в гарантировании демократического прогресса и обеспечении стабильности. В своей целостности ПДП-СОИ отражает Союзную концепцию демократического контроля оборонных институтов, а также те факторы, которые являются ключом к успешной институциональной организации оборонного сектора.

Основным положением ПДП-СОИ является понимание, что создание эффективных, законосообразных и демократических институтов, способных помогать государству в обеспечении безопасности, является одним из основных строительных элементов обеспечения безопасности и стабильности в долгосрочном плане. Поэтому этот документ выходит за узкие рамки и охватывает такие области, как эффективная и прозрачная организация демократического контроля обороны; гражданское участие в формировании политики с сфере обороны и безопасности; эффективный и прозрачный законодательный и юридический надзор над сектором обороны; тщательная оценка рисков для безопасности и требований к национальной обороне, сопровождаемые развитием и поддержанием соответствующих возможностям и оперативно совместимых способностей; оптимизация менеджмента министерства обороны и других ведомств, связанных с силовыми структурами; соответствие международным нормам и опыту в секторе обороны,

включая контроль экспорта; эффективные и прозрачные процедуры финансирования, планирования и распределения ресурсов в области обороны; эффективный менеджмент расходов на оборону, а так же социально-экономических последствий реструктурирования обороны; эффективные и прозрачные структуры и процедуры менеджмента личного состава в вооруженных силах; и активное международное сотрудничество и хорошие отношения с соседями в сфере безопасности.

В 2018 году большая часть инструментов СОИ НАТО, включая Утверждение добропорядочности (УД), Инициатива создания оборонного потенциала (СОП), Программа совершенствования оборонного образования (СОО), Программа перехода от военной службы к гражданской жизни (ПВСГЖ) и Программа профессионального развития (ППР) продолжают отражать в своей работе цели ПДП-СОИ. Возникает вопрос, однако, не требует ли «эпоха гибридной войны» стратегических изменений или адаптации СОИ Альянса, включая возможную разработку новой политики по СОИ и новых инструментов, которые помогли бы Союзникам и Партнерам лучше отвечать на вызовы гибридной войны.

Эпоха гибридной войны

Гибридная война стала как одной из преобладающих тенденций в современном военном деле, так и часто упоминаемым термином в военных и политических дискурсах. Этот термин «появился еще в 2005 году и дальше использовался для описания стратегии применяемой Хезболла в Ливанской войне 2006 года. С тех пор, термин «гибридный» доминировал в большинстве дискуссий по вопросам современной и будущей войны»¹³ и стал еще более популярным после аннексии Крыма Россией. Тем не менее, гибридная война остается противоречивым термином, так как кое-кто утверждает, что это «всеохватный» термин, используемый просто для описания современных способов военных действий, которые не ограничиваются конвенциональными средствами.

Популяризацию термина «гибридная война» можно отнести на счет американского военного теоретика Франка Хоффмана, который попытался¹⁴ охватить сложность современной войны, в которой участвуют разные акторы, использующие как регулярные, так и нерегулярные способы ведения войны в зависимости от того насколько они соответствуют их целям. Следствием такого «размывания режимов войны, размывания того, кто воюет и

¹³ Damien Van Puyvelde, "Hybrid War – does it even exist?" *NATO Review Magazine*, 2015, <https://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/hybrid-modern-future-warfare-russia-ukraine/EN/>.

¹⁴ Frank Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Warfare* (Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2007).

какие технологии используются» является «широкий спектр вариантов и комплексность, которые мы называем Гибридной войной».¹⁵

Для Дж. Дж. Маккуина, гибридные войны — это «полный спектр войн с физическими и концептуальными измерениями: первые это борьба против вооруженного противника, вторые — более широкая борьба за контроль над и за поддержку коренного населения в зоне боевых действий, за внутреннюю поддержку действий интервентирующего государства и за поддержку международного сообщества».¹⁶

Со своей стороны, НАТО концептуализировало гибридную войну в базовой концепции двух стратегических командований, в которой сказано, что гибридными являются угрозы:

которые исходят от противника, располагающего способностью одновременно адаптивно использовать конвенциональные и неконвенциональные средства в преследовании своих целей [...] Гибридные угрозы охватывают и действуют одновременно во множестве систем/подсистем (включая экономически/финансовую, правовую, социальную, военную, систему безопасности) [...] ¹⁷

На Брюссельском саммите в июле 2018, главы государств и правительств стран НАТО также пролили свет на понимание Североатлантическим союзом гибридной войны и определение ответных мер НАТО на нее.¹⁸

Определение НАТО гибридной войны весьма широко, охватывает широкий спектр акторов, тактик и стратегий. В число примеров гибридных угроз могут входить такие террористические организации, как Боко Харам, Аль-Каида на Арабском полуострове (АКАП) и ИГИЛ/Даиш, операции связанных с покровительствуемых государством хакеров, вооруженных преступных групп и наркокартелей, использование зависимости от ресурсов между странами в политических целях, или такие тайные операции, как стратегическое использование Россией специальных сил («зеленых человечков») и информации на Украине.¹⁹ Поэтому, очевидно, «гибридная война не является поражением «войны в старом стиле» или не замещает конвенциональную войну чем-то новым. Но она является фактором, усложняющим оборонное планирование в 21-м веке».²⁰ Иначе говоря, это война, которая из-

¹⁵ Hoffman, *Conflict in the 21st Century*, 14.

¹⁶ John J. McCuen, "Hybrid Wars," *Military Review* 88, no. 2 (March-April 2008): 107-113, 108, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/mccuen08marapr.pdf>.

¹⁷ *BI-SC Input to a NEW Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats* (Brussels: NATO, 2010), 2-3. http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/20100826_bi-sc_cht.pdf.

¹⁸ NATO, "NATO's Response to Hybrid Threats," last modified July 17 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm?selectedLocale=en.

¹⁹ European Parliamentary Research Service Blog, "Understanding Hybrid Threats," last modified June 24, 2015, <https://epthinktank.eu/2015/06/24/understanding-hybrid-threats/>.

²⁰ Hoffman, *Conflict in the 21st Century*, 9.

бегают четкое разделение категорий, не из-за новизны используемых средств, а из-за интегрированного и системного использования этих инструментов.

Имея все это в виду, важно быть осторожным и не делать обобщений, основываясь на конкретных примерах.²¹ «Гибридные войны являются сложными потому, что они не вписываются в общий шаблон. Они используют самым выгодным образом все возможные подходы, комбинируя те, что соответствуют собственной стратегической культуре, историческому наследству, географическим реалиям, экономическим и военным средствам».²² Поэтому, гибридные войны следует рассматривать в их конкретном контексте.

Российская модель гибридной войны

Гибридная война стала одной из основных проблем безопасности после аннексии Крыма Россией и продолжающегося кризиса в Восточной Украине. Действительно, российский метод действий на Украине можно использовать в качестве классического примера гибридной войны, спроектированной для конкретной политической, социальной и культурной среды. Кое-кто даже утверждает, что «Россия служит прекрасным примером в поддержку [такого] понимания гибридной войны. Россия не располагает достаточным количеством ресурсов, чтобы выиграть конвенциональную войну против НАТО. Следовательно, в максимально возможной степени нужно использовать гражданские средства. Поэтому стратегия соперничества с Западом по необходимости становится гибридной».²³

Другими словами, гибридная война, в случае с Россией, отражает «Россию, которая пытается играть роль великой силы, не располагая ресурсами великой силы».²⁴ Далее, она так же отражает нынешний контекст – эпоха глобализации. «Динамика могущества уже не основывается только на материальных средствах и во все большей степени сфокусирована на способности оказывать влияние на убеждения, настроения и ожидания других –

²¹ Chris Tuck, "Hybrid War: The Perfect Enemy," *Defence-in-Depth: Research from the Defence Studies Department* (London: King's College, 2017), <https://defenceindepth.co/2017/04/25/hybrid-war-the-perfect-enemy/>.

²² Guillaume Lasconjarias and Jeffrey A. Larsen, "Introduction," in *NATO's Response to Hybrid Threats*, ed. Guillaume Lasconjarias and Jeffrey A. Larsen (Rome: NATO Defense College, 2015), 1-13.

²³ Uwe Hartmann, "The Evolution of the Hybrid Threat, and Resilience as a Countermeasure," *Research Paper* no. 139 (Rome: NATO Defense College, September 2017), 1-8.

²⁴ Mark Galeotti, "Russia's Hybrid War as a Byproduct of a Hybrid State," *War on the Rocks*, December 6 2016, <https://warontherocks.com/2016/12/russias-hybrid-war-as-a-byproduct-of-a-hybrid-state/>.

способность, которая подверглась неимоверному развитию благодаря новым технологиям».²⁵

Кроме того, в соответствии с предыдущим разделом, «неожиданность» российской военной операции на Украине не обуславливалась главным образом использованными инструментами (кампании по введению в заблуждение и дезинформации, экономическое принуждение и коррупция, которые играли сопутствующую роль для военных действий), но эффективностью и разнообразием с которыми они были использованы в Крыму и вне него. Новизна, другими словами, состояла в том насколько хорошо были согласовано применены старые средства для достижения желаемых целей».²⁶

В том же ряду мыслей, Чиввис делает обобщение следующих ключевых характеристик российского способа ведения войны:

- Он экономит применения силы (Россия избегает использования вооруженной силы, поскольку она уступает в этом плане НАТО);
- Он отличается настойчивостью (российская гибридная война разбивает традиционное четкое различие между состоянием войны и состоянием мира, поскольку она продолжается постоянно);
- Он ориентирован на население (Россия намеренно ищет массовой поддержки населения путем проведения информационных операций).²⁷

Уточняя дальше особенности российской модели гибридной войны, Канковски констатирует, что «эффективность основывается на использовании военных инструментов. В их число входят, к примеру, неоправданное скопление войск на границах, широкомасштабные внезапные учения с наступательными сценариями, использование провокационных маневров в международном воздушном и морском пространстве, а также использование пресловутых «зеленых человечков», кибератак, агрессивных медиа кампаний и другие действия. Одной из главных особенностей российской модели является отрицание. Сколько раз мы слышали с российской стороны такие

²⁵ Lord Jopling, "Countering Russia's Hybrid Threats: An Update," Draft Special Report (NATO Parliamentary Assembly, 27 March 2018), <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-04/2018 - COUNTERING RUSSIA'S HYBRID THREATS - DRAFT SPRING REPORT JOPLING - 061 CDS 18 E.pdf>.

²⁶ Nicu Popescu, "Hybrid Tactics: Russia and the West," *Issue Alert 46* (Paris: European Union Institute for Security Studies, October 2015): 1-2, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_46_Hybrid_Russia.pdf.

²⁷ Christopher S. Chivvis, "Understanding Russian 'Hybrid Warfare': And What Can Be Done About It," Testimony Before the Committee on Armed Services United States House of Representatives (Santa Monica, CA: RAND Corporation, March 22, 2017), https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT400/CT468/RAND_CT468.pdf.

утверждения, как «нет никаких российских войск на Украине» или «Россия не снабжает сепаратистов оружием».²⁸

Эта позиция поддерживается Торнтоном, который утверждает, что российская кампания гибридной войны примечательна синергией между гражданскими и военными мероприятиями, которые, однако, контролируются военными.²⁹

Эпоха гибридной войны и СОИ НАТО

При рассмотрении влияния «эпохи гибридной войны» на СОИ НАТО, центральным вопросом является вопрос о соответствии ПДП-СОИ новым условиям в сфере безопасности, в том числе гибридным угрозам.

С точки зрения автора, важным аспектом ПДП-СОИ является то, что он был разработан при предположении, что институциональная реформа оборонного сектора партнеров, включая создание эффективного механизма гражданского и демократического контроля над силами безопасности, будет осуществляться в «статических» мирных условиях – представление, которое, похоже, является особенно важным в контексте того, как государство упражняет или перестраивает этот контроль в условиях гибридной войны. В то же время, когда сталкивается с гибридными угрозами, государство и его оборонные институты часто испытывают искушение использовать недемократические меры для восстановления контроля. Естественно, можно утверждать, что если главной мишенью гибридного противника является демократическое государство, в равной степени возможно, что одной из целей противника является заставить государство начать использовать недемократические методы или потерять контроль над своим сектором безопасности. Поэтому, делом первейшей важности для государства является оценка и усовершенствование существующих механизмов гражданского и демократического контроля над силами безопасности для того, чтобы их можно было использовать в гибридных чрезвычайных ситуациях. В общем, вопрос о гражданском и демократическом контроле над силами безопасности в условиях гибридной войны должен стать одним из ключевых элементов СОИ НАТО.

Кроме того, основной принцип ПДП-СОИ – необходимость установить гражданский и демократический контроль над оборонными институтами – остается актуальным, но не годится в концептуальном плане в качестве руководящего принципа для информирования развития деятельности по

²⁸ Dominik P. Jankowski, “Hybrid Warfare: A Known Unknown?” *Foreign Policy Association*, July 18, 2016, <http://foreignpolicyblogs.com/2016/07/18/hybrid-warfare-known-unknown/>.

²⁹ Rod Thornton, “Turning Strengths into Vulnerabilities: The Art of Asymmetric Warfare as Applied by the Russian Military in its Hybrid Warfare Concept,” in *Russia and Hybrid Warfare – Going Beyond the Label*, ed. Bettina Renz and Hanna Smith, *Aleksanteri Papers* 1 (2017), 52-60, 55, http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/publications/presentations/papers/ap_1_2016.pdf.

СОИ НАТО «в эпоху гибридных войн». Благодаря своей многомерной природе, гибридные угрозы переопределили условия, в которых следует формировать и реализовать политику по СОИ. «Старая линия» разделения национальной безопасности на «внешнюю» и «внутреннюю» размылась и секторные стратегии, сфокусированные на отдельных составляющих сектора безопасности уже не работают из-за того, что на непредвиденные обстоятельства гибридных угроз должны реагировать не только оборонные институты государства. Они, скорее, становятся ядром, вокруг которого группируются национальные реакции на гибридные угрозы, в число которых действия сил внутренней безопасности, разведывательных служб, пограничной службы, и государственных СМИ, а также негосударственных акторов – частного сектора, организаций гражданского общества и даже религиозных институций. Поэтому, конечный успех интервенций по СОИ в «эпоху гибридных войн» часто зависит от целостного подхода к архитектуре национальной безопасности страны-партнера с особым упором на требования СОИ, с анализом способности всего сектора обороны предотвращать, бороться и отвечать эффективно на гибридные угрозы.

Поэтому, «СОИ в эпоху гибридной войны» следует развивать как один из элементов трансформации/адаптации архитектуры национальной безопасности к гибридным условиям, а не только как изолированная деятельность в принципе сфокусированной на оборонных организациях. При таком подходе, благодаря опыту по оборонным вопросам, НАТО могло бы сфокусироваться на предоставлении опыта и знаний в связанных с обороной областях менеджмента гибридной войны, и в то же время способствовать введению в действие механизмов облегчения создания связей между министерствами обороны и другими организациями из сектора безопасности. Исходным пунктом для разработки такой программы является идентификация роли, которую играют оборонные институты, в реакции на гибридные угрозы как часть более широкой национальной системы.

Во-вторых, реальность гибридного конфликта так же оказывает влияние на оборонные институты в плане их способности развивать эффективные реакции на гибридные угрозы. Это, в свою очередь, требует расширения работы по СОИ, направленной на институциональное реструктурирование и адаптацию оборонного сектора, чтобы он был в состоянии предотвращать, противодействовать и отвечать на гибридные угрозы. В этом контексте, расширение спектра программы СОИ НАТО с тем, чтобы она включала соответствующий потенциал повышения институциональной устойчивости, было бы в соответствии с руководящими указаниями, которые главы государств и правительств стран Союза приняли на Брюссельском саммите в июле 2018, где они еще раз подтвердили свою решимость помочь партнерам НАТО «построить более сильные оборонные институты, усовершенствовать управление, *повысить свою устойчивость* [разрядка моя], обеспечивать свою собственную безопасность и более эффективно давать свой вклад в

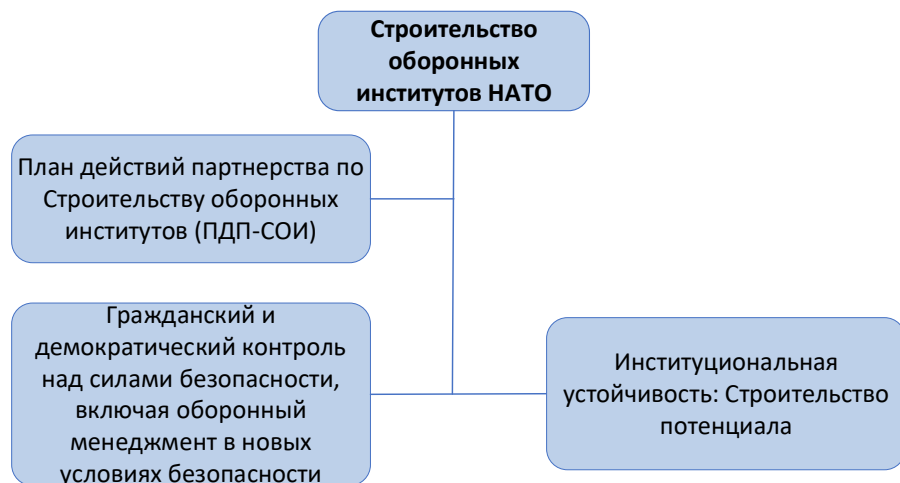
борьбу с терроризмом».³⁰ В результате этого, развитие институциональной устойчивости должно стать интегральным компонентом СОИ НАТО. Ключевые примеры такой устойчивости должны, возможно, включать следующие области:

- готовность архитектуры национальной безопасности;
- ситуационная информированность;
- оборонное планирование;
- кибер оборона;
- защита критической инфраструктуры (ЗКИ);
- стратегические коммуникации;
- межведомственная координация и установление оперативных связей с неправительственными акторами.

В-третьих, НАТО, возможно, потребуется создать свою собственную НАТО/ПрМ команду для реакции на гибридные угрозы: постоянная или полупостоянная способность, состоящая из гражданских и военных экспертов, которую будут развертывать по заявке для оказания помощи стране-партнеру для предотвращения, противодействия или ответа на гибридную угрозу. Хотя ядро такой способности может быть построено вокруг СОИ, необходимо чтобы квалификация команды выходила за рамки СОИ. Если у НАТО не хватает компетентности в определенных областях (например, министерство внутренних дел), можно привлекать национальную экспертизу, которую могли бы предоставлять заинтересованные Союзники и Партнеры или можно было бы устанавливать связи с другими международными организациями, которые специализируются по определенной тематике. Предполагая, что некоторые из партнеров НАТО станут донорами, а будут не только реципиентами опыта и знаний о гибридной войне, их эксперты можно будет прикомандировывать к команде.

И наконец, Альянсу может понадобиться оценить как целостное портфолио его существующих программ и деятельности по СОИ способствует выполнению требований «эпохи гибридной войны». Может потребоваться оценка соответствия его концептуальных подходов к СОИ новым условиям безопасности, среди которых гибридные угрозы являются и останутся главной отличительной чертой, а также инициировать новые долгосрочные интервенции по СОИ, чтобы помочь своим партнерам эффективнее реагировать на гибридные угрозы. Одна из первых долгосрочных инициатив, которые могут последовать за таким анализом, могла бы быть направлена на повышение умений тех, кто работает в оборонных институтах и институтах безопасности так, чтобы они могли бы осуществлять менеджмент национальных и союзных реакций на гибридную войну.

³⁰ NATO, "Brussels Summit Declaration."



Фигура 1: Возможная новая рамка СОИ НАТО.

Программа профессионального развития по гибридной войне как исходный пункт?

Понимание характера гибридных угроз является ключом к эффективной реакции государства. В этом контексте повышение соответствующих умений ключевого персонала, работающего в оборонных институтах национальной администрации стран Альянса и партнеров, так чтобы они могли распознавать, реагировать и – если необходимо – действовать в гибридных условиях, следует рассматривать как важный вклад, который СОИ НАТО может предложить для разрешения гибридных проблем. В практическом плане Альянс/или заинтересованные союзники и соответствующие партнеры могли бы изучить возможность разработки нового механизма сотрудничества с заинтересованными партнерами для повышения институционального потенциала в области гибридной войны – Программу профессионального развития по Гибридной войне (ППР/ГВ).

Ключевой целью ППР/ГВ будет обеспечение нормативной рамки для создания потенциала с целью повышения устойчивости к гибридным угрозам национальных администраций и национальных сообществ в странах Союза и странах-партнерах.

ППР/ГВ конкретно будет направлена на:

- идентификацию ролей, которые индивидуальные компоненты сектора безопасности, включая оборонные институты, играют в формировании национальных реакций на гибридную войну;
- содействие развитию национальной политики, направленной на установление функциональных партнерств между государственными институтами, силами безопасности, гражданским обще-

ством и бизнес-сообществами, таким образом повышая готовность общества в целом к встрече с вызовами современной войны, в том числе гибридной войны;

- оказание помощи развитию или повышению государственного потенциала сдерживать или предотвращать использование гибридной войны против государства и его институтов;
- обеспечивать подходящее образование, квалификацию и возможностей для практики гражданским властям стран союзников и партнеров;
- создание условий для развития других форм сотрудничества между НАТО и другими странами при идентификации проблем и формировании реакции на современную гибридную войну;
- обеспечение платформы для генерирования опыта и знаний и содействие исследовательской деятельности, сфокусированной на роли национальной администрации в предотвращении, противодействии и реакции на гибридную войну.

ППР/ГВ представляла бы собой рамку, в которой соответствующие партнеры и заинтересованные союзники группировались бы для развития инициатив по строительству потенциала, которые использовались бы для повышения устойчивости к гибридным угрозам национальных институтов и создания синергии на национальном и международном уровне. Другими словами, соответствующие партнеры, включая тех, у кого есть опыт противодействия гибридным угрозам, не только получали бы помощь, но также предлагали бы свои знания и опыт для пропаганды развития эффективной реакции на гибридную войну.

Ключевым компонентом ППР/ГВ мог бы быть курс ППР по Гибридной войне, охватывающий весь спектр проблем связанных с гибридной войной и ее инструментов. Основной целью данного курса было бы ознакомление государственных институтов и определенных членов общества с информацией о гибридной войне. Участие в курсе было бы открытым для политических институтов, гражданской службы, организаций обороны и безопасности и вооруженных сил. Соответствующие представители бизнес сообществ, медиа и гражданского общества тоже будут приглашены принять участие в этом курсе.

Заключение

Эпоха гибридной войны переформировала среду безопасности в евроатлантическом регионе сдвинув фокус от борьбы с терроризмом, миротворческих миссий и боевых действий в таких местах, как Афганистан, к многомерным угрозам «размывающим линию между миром, кризисом и конфликтом». Это стратегическое изменение должно стать основой адаптации инструментов СОИ НАТО, чтобы они способствовали развитию эффективных

реакций на методы гибридной войны. Хотя НАТО все еще должно поощрять максимальное использование существующих инструментов, средств и институциональных сетей для достижения целей по СОИ, существует необходимость в том, чтобы Альянс пришел к решению о расширении политики по СОИ с целью развития институциональной устойчивости к гибридным угрозам. Акцент на роль, которую играют умения служащих национальных администраций в предотвращении, противодействии и реакции на гибридные действия через создание ППР/ГВ НАТО мог бы быть одним из аспектов этой новой повестки дня и лучшим вкладом, который могла бы предложить программа СОИ НАТО для решения проблем «эпохи гибридной войны».

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторе

Марчин Козиель работает в Отделе по политическим вопросам и политике безопасности (ПВПБ) международного секретариата НАТО, штаб-квартира НАТО, Брюссель. С 2009 по 2015 он был директором представительства НАТО в Киеве, Украина. *E-mail*: koziel.marcin@hq.nato.int.



Оборона против негативных стратегических коммуникаций

Джудит Рид

Министерство обороны США, <https://dod.defense.gov>

Резюме: Стратегические послания становятся все более важными в эпоху взрывных социальных сетей, и не вся информация в Интернете доброкачественна. Негативные информационные компании были использованы Гитлером при аншлюсе Австрии, и в последнее время Владимиром Путиным при аннексии Крыма и в конфликтах в Донцке и Луганске. Подобным образом, семена публичного несогласия и разногласий проникают через русские тролли и боты в американские социальные медиа.

Страны Центральной и Восточной Европы особенно уязвимы к негативным посланиям из России, или даже от террористических групп. В этой статье рассматриваются культурологические парадигмы США, России и множества центрально-европейских и восточно-европейских обществ с целью выявить культурологические области уязвимости от внешних влияний; как культурологические основы власти, соперничества, индивидуализма, избегания неопределенности, долгосрочной ориентации и потворства слабостям могут высветить места для оказания негативного влияния. Статья заканчивается несколькими идеями относительно того, как страны могут защитить себя от нежелательных информационных атак.

Ключевые слова: Пропаганда, стратегические коммуникации, культура, Хофстеде, Центральная Европа, Восточная Европа.

Стратегические коммуникации становятся еще более важными в эпоху эксплозивных социальных медиа. Так много информации течет к обществам, государствам и отдельным людям, что приветствовалась бы любая попытка организовать и осмыслить все эти данные, так чтобы их можно было асси-

милировать. Не вся информация в Интернете доброкачественна. Отдельные лица и организации манипулируют информацией, чтобы навязывать свою точку зрения. Некоторые идут дальше и используют информацию в качестве инструмента убеждения. Некоторые государства используют информацию как оружие пропаганды, чтобы умышленно наносить вред другим странам.

Страны Центральной и Восточной Европы особенно уязвимы к негативным посланиям из России или даже от террористических групп. В этой статье будет применена типология Герта Хофстеде для выявления культурологических слабых мест стран Центральной и Восточной Европы, которые могут быть использованы злонамеренными внешними субъектами. Рассматривается вопрос о том, как культурологические характеристики делают страны уязвимыми к пропаганде и как страны могут использовать свои культурологические преимущества для борьбы с этим бедствием.

Культурологическая парадигма

В своей книге, *Культуры и организации: программирование сознания, межкультурное сотрудничество и его значение для выживания*,¹ доктор Хофстеде представляет шесть основных столпов каждой культуры. Он называет эти показатели следующим образом: дистанцированность от власти, индивидуализм, маскулинность, избегание неопределенности, долгосрочная ориентация на будущее и индульгенция. Будь то чувство национализма, организационная культура бизнеса, или ведение дел в частном клубе, все установившиеся группы развивают и поддерживают культуру, которую можно систематизировать с использованием этих показателей. Понимание этих основ любого общества может выявить потенциальные сильные и слабые стороны в отношении внешних влияний.²

К примеру, индикатор дистанцированности от власти (ИДВ) освещает использование иерархии в стране. Если в стране существует жесткая классовая система с множеством слоев, тогда у этой страны высокий ИДВ. Если социальные слои более размыты и иерархия более горизонтальная, тогда страна имеет низкий ИДВ. В странах с высоким ИДВ, разделение между элитой и пролетариатом почти полное. Управление отличается централизованным менеджментом, жестким неравенством и формальными правилами. Имеются почти нескончаемые цепи начальников без реальных полномочий принимать решения и отношения между начальником и подчиненным основаны на эмоциях. Власть перевешивает право, лидеры имеют привилегии и особый статус, автократические и олигархические правительства основаны на кооптации и элита защищена от последствий скандалов. Иерархии

¹ Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede, and Michael Minkov, *Cultures and Organizations: Software of the Mind, Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, 3rd ed. (New York: McGraw-Hill, 2010).

² Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

могут быть многослойными и жесткими, как в военных организациях, или иметь небольшое число непроницаемых слоев, как в наиболее бедных странах с небольшим средним классом. По мнению доктора Хофстеде в число стран с высоким ИДВ входят Румыния, Россия, Сербия и Словакия.³

Хофстеде расставляет страны по их отношению к индивидуализму или коллективизму (ИНД). Страны с высоким индексом ИНД отличаются индивидуализмом, правом на неприкосновенность частной жизни, продвижением по заслугам и равной ответственностью перед законом. Соединенные Штаты и Великобритания являются двумя из наиболее индивидуалистских стран в мире. Более коллективистские страны отдают предпочтение группе перед отдельным человеком и стремятся к гармонии и консенсусу, а не к самоактуализации. В группе с низким ИНД, преобладающее мнение определяется членством в группе, государство играет ключевую роль в экономической системе и права зависят от группы. В таких странах связи важнее способностей, социальная сеть является главным источником информации и люди рождаются в семьях, которые защищают их всю жизнь в обмен на преданность. В список стран с высоким ИНД входят Венгрия, Латвия, Эстония, Польша и Чешская Республика. Румыния, Словения и Сербия, наоборот, являются более коллективистскими странами.⁴

Индекс маскулинности (ИМАС) характеризует отношение общества к соперничеству и сотрудничеству, напористости и скромности. В обществах с высокой маскулинностью уважаются зарабатывание, признание, повышение и вызовы, а в более феминистическом обществе главными целями являются хорошие рабочие отношения, желательная жизненная ситуация и гарантированная занятость. В более маскулинных обществах гендерные роли четко отличаются. Мужчины ответственны, решительны и амбициозны, женщины заботливы, внимательны и поддерживают успех своих мужчин. В высоко маскулинных обществах, мужчины являются субъектами, а женщины объектами; существует проблема сексуальных домогательств, а гомосексуализм рассматривается как угроза для общества. В феминистических государствах политика основана на коалициях, государство помогает нуждающимся и международные конфликты улаживаются путем переговоров и компромиссов. В число высоко маскулинных стран входят Словакия, Венгрия и Польша, тогда как феминистическими обществами являются Латвия, Словения и Литва.⁵

Индекс Избегание неопределенности (ИИН) измеряет крайности на которые люди из данного общества готовы пойти, чтобы избежать встречи с неизвестным. «Зло, которое я знаю, лучше, чем добро, которое я не знаю». В странах с высоким ИИН, неопределенность является постоянной угрозой, которую следует избегать или с которой следует бороться. Двусмысленные

³ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

⁴ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

⁵ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

и незнакомые ситуации вызывают стресс и все, что различно, считается опасным. Правила и законы важны, точность и формализация желательны. Существует органическое доверие к экспертам и к технологическим решениям. Граждане не интересуются политикой и гражданские служащие, как правило имеют образовательные степени в сфере права. Конкретные законы имеют перевес над неписаными правилами. Ксенофобия, национализм и защита политики «все остается в группе» являются важными характеристиками стран с высоким ИИН. Россия, Сербия, Румыния и Словения находятся в самом верху шкалы ИИН и нет ни одной страны из Центральной и Восточной Европы, которая была бы в нижнем конце шкалы ИИН. Остальные страны находятся где-то по середине.⁶

На шкале Долгосрочности ориентации на будущее (ДОБ), упорство, бережливость, упорядоченные отношения и чувство стыда являются важными, а при краткосрочной ориентации отдается предпочтение реципрокности, уважению к традициям, сохранению лица и персональной стабильности. В обществах, основанных на высокой ДПБ, ценностями являются честность, подотчетность и самодисциплина. Что хорошо, а что плохо определяется по ситуации, важны адаптивность и желание учиться. Фокусом является положение на рынке и прибыль в расчете на десять лет. В число стран с высоким ДОБ входят Украина, Литва, Россия и Беларусь.⁷

Индекс индугенции и сдерживания (ИИС) измеряет счастье, контроль над жизнью и значение безделья. В ограничивающихся обществах удовлетворение ограничивается и контролируется строгими социальными нормами. Такие общества демонстрируют ощущение беспомощности, моральной дисциплины, цинизм, пессимизм и низкий процент счастливых людей. Опять же, свобода слова не является главной проблемой, тогда как поддержание порядка имеет большое значение. Ни одна из стран Центральной и Восточной Европы не находится высоко на шкале ИИС. Сильно ограничивающимися являются Латвия, Украина, Албания, Беларусь, Литва, Болгария и Эстония.⁸

Обращая внимание на эти шесть столпов культурных парадигм, доктор Хофстеде дает указку на социальные уязвимости и на естественную защиту от фейковых новостей и других злонамеренных информационных операций.

Пример: США против России

Президент Путин происходит из культурной среды, которая верит в органическую иерархию и Путин хочет, чтобы он был на вершине пирамиды (ИДВ 93), что он рассматривает как преимущество в плане более широкого глобального добра (ИНД 39 и ИМАС 36). У него большая потребность контро-

⁶ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

⁷ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

⁸ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

лировать (ИИН 95), и он делает ставку на долгосрочные цели (ДОБ 81 и ИИС 20) в своем плане достижения успеха.⁹

Наоборот, президент Дональд Трамп родился в среде культуры горизонтальных иерархий (ИДВ 40) и очень сильного индивидуализма (ИНД 91), в которой каждый, у кого есть мечта и у кого хватает духу, может «сделать это». Общая для США культура очень конкурентна (ИМАС 62), склонна к риску (ИИН 46), с несильным ограничением (ИИС 68) и очень коротким периодом внимания (ДОБ 26).¹⁰

Было бы логично думать, что Путин рассматривает США как очень легкую мишень для оказания влияния через пропаганду. Он, наверное, видит США как нарцисстические дети, неспособные долго удерживать внимание, которые легко можно зацепить на крючок через социальные медиа, от которых у них наркотическая зависимость. Он может апеллировать к американскому чувству превосходства и их присущему оптимизму и фокусом на будущее с целью обойти публичные послания через тысячи посланий по Интернету. Такие послания будут раздражать и вызывать некоторое замешательство, но они находятся как раз под болевым порогом и их будут игнорировать, а внимание останется прикованным к смартфонам и компьютерам, к «лайкам» и «шэрам».

Высокое значение индекса избегания неопределенности для России отмечено в статье на первой страницы газеты Вашингтон пост «Поколение Путина», где цитируются слова молодого журналиста: «Русской душе нужно, чтобы в стране был один сильный политик, который похож на царя».¹¹ В статье также говорится, что хотя Путин контролирует главные телевизионные каналы, службы безопасности и систему правосудия, все равно большинство людей поддерживает его. Они чувствуют, что он будет противостоять агрессии США и что он может удерживать равновесие. Цитируются слова 18-летнего юноши, который считает, что очевидная коррумпированность управления их тревожит, «но сейчас не время для непроверенного лидера ... смена может привести к распаду всей страны».¹²

С каждым годом фальшивые новости заливают американское информационное пространство все больше и больше. Когда США проснутся и увидят какую неприятность и опасность они представляют собой, как много вреда они наносят, будут ли США в состоянии впредь противостоять отрицательной информационной инвазии? С другой стороны, сам этот культурный уклон, который может быть использован Путиным, так же является спасительным средством, которое поможет США выкарабкаться из ямы. ИНД и ИИС, завернутые в патриотизм и любовь к свободе, в конечном итоге от-

⁹ По данным из Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

¹⁰ По данным из Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

¹¹ Anton Troianovski, "The Putin Generation: Young Russians are Vladimir Putin's biggest fans," *The Washington Post*, March 9, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/world/wp/2018/03/09/feature/russias-young-people-are-putins-biggest-fans>.

¹² Troianovski, "The Putin Generation."

кроют глаза американского общества на опасность и будут ключом к противостоянию инвазии фейковых новостей.

Европейская культурологическая типология

А как насчет европейских стран? Какие указания может дать культура относительно их уязвимостей? Германия больше похожа на США, чем на Россию, с более низким ИДВ 35, средним ИНД 67 / МАСК 66 и ИИН 65, который между 46 для США и 95 для России. Как Германия, так и Россия, ориентированы на долгосрочное будущее и в большей степени склонны к сдержанности, чем к индугенции. Было бы интересно изучить профили Грузии и Украины, но в этой модели нет достаточно полезных данных. Украина ориентирована на долгосрочные планы и склонна к сдержанности в потреблении. Грузия ниже среднего уровня по долгосрочной ориентации и ИИС. Нет данных по другим критериям, поэтому нет достаточно данных, чтобы наметить определенный курс.¹³

В другой статье тот же автор обсуждает сочетание высокого ИДВ и высокого ИИН и как среда с такими характеристиками благоприятна для диктаторов, так как население уважает твердую иерархию и настолько не любит риск, что не будет делать ничего и будет переносить все лишь бы только знать вероятные последствия каждого ежедневного события. В число стран с таким культурологическим профилем входят Россия (ИДВ 93/ ИИН 95), Румыния (ИДВ 90/ ИИН 90) и Сербия (ИДВ 86/ ИИН 92). Опасность в этом профиле состоит в том, что для обыкновенного человека неравенство обычно сочетается с желанием сохранять существующее статус-кво. В такой среде наглец может проводить свою линию с использованием СМИ или силы и устанавливать новый порядок весьма успешно.¹⁴

В число стран со средним ИДВ и высоким индексом избегания неопределенности входят Хорватия (ИДВ 73/ ИИН 80), Словения (ИДВ 71/ ИИН 88), Болгария (ИДВ 70/ ИИН 85) и Польша (ИДВ 68/ ИИН 93). Эти страны все еще цепляются за статус-кво, но уже не имеют большого доверия к жестким иерархиям. Коллективизм является нормой для Хорватии (ИНД 33), Словении (ИНД 27) и Болгарии (ИНД 30), Польша более индивидуалистична (ИНД 60).¹⁵ В плане агрессивной негативной стратегической коммуникации это означает, что внешние силы будут атаковать элементы, связанные с избеганием неопределенности. Как могут внешние игроки потревожить ощущение предсказуемости, чтобы сделать определенные слои населения более подверженными влиянию негативных посланий? У них не будет преимущества высоких ИДВ, означающее, что признание жесткой иерархии является нормальным, так что сочетание высокого индекса избегания неопределен-

¹³ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

¹⁴ Judith Reid, "Cultural Foundations of Transparent Governments," *Connections: The Quarterly Journal* 16, no. 2 (2017): 81-89.

¹⁵ По данным из Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

ности (мир, как мы знаем, меняется быстро) с высоким коллективизмом (и все мы в этом вместе) будет ключевым подходом пропаганды. Меньше «сильного человека» и больше «каждый человек в опасности».

Интересен профиль Венгрии. Он показывает средний ИДВ 46 и высокий индивидуализм 80, высокий индекс маскулинности 88 и высокий индекс избегания неопределенности 82. Долгосрочная ориентация на будущее 58 и индугенция 31 находятся где-то в среднем диапазоне.¹⁶ С высокими ИНД, МАСК и ИИН Венгрия, скорее всего, окажется уязвимой к посланиям о неадекватности мужского эго.

У Латвии, Литвы и Эстонии низкие ИДВ (44, 42, 40) и средние индексы избегания неопределенности (63, 65, 60). Есть некоторые отличия в отношении индивидуализма (70, 60, 60) и маскулинности (9, 19, 30), но небольшие.¹⁷ Низкие ИДВ и средние ИИН показывают, что негативные послания должны обращаться к общему ощущению дискомфорта, использовать неопределенность, которая одинакова для большинства людей в каждой стране, например ощущение безопасности или нехватки чего-то.

Само общество чаще всего не может увидеть свои культурологические уязвимости, что делает выявление таких социальных трещин затруднительным.

Как внешний игрок может использовать культурологические подсказки для оказания влияния

По своей сути, пропаганда есть переэкспонирование коллективных эмоций.¹⁸ Как внешние субъекты могли бы играть на эмоциональных струнах внутри другого государства?

Временная ориентация. Культуры ориентированы на прошлое, настоящее или будущее.¹⁹ Лидеры должны обращать внимание на внешние публикации, которые направляют общественные настроения во временную ориентацию, которая соответствует подвергающейся данному риску культуре. В Венесуэле, метод Уго Чавеса получения средневекового результата голосования состоял в обращении к прошлому, когда государство «тонULO в коррупции, некомпетентности и плохом управлении».²⁰

Рациональный язык. По мнению Джейсона Стэнли, выраженному в его книге *Как работает пропаганда*, механизмом, который позволяет рабо-

¹⁶ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

¹⁷ Hofstede, Hofstede, and Minkov, *Cultures and Organizations*.

¹⁸ Jason Stanley, *How Propaganda Works* (Princeton University Press, 2015).

¹⁹ Edward T. Hall and Mildred Reed Hall, *Understanding Cultural Differences: Germans, French and Americans* (Boston, MA: Intercultural Press, 1990); Edward T. Hall, *Hidden Differences: Doing Business with the Japanese* (Garden City, NY: Anchor Press/ Doubleday, 1987).

²⁰ William J. Dobson, *The Dictator's Learning Curve: Inside the Global Battle for Democracy* (New York: Doubleday, 2012).

тать негативным стратегическим посланиям, является язык. Он представляет некую идею рациональной, когда при тщательном рассмотрении на самом деле она таковой не является. Негативная декларация не есть ложь в прямом смысле, скорее она представляет истину, которая заставляет читателя дополнять детали, чтобы сформировать целостное эмоциональное послание, которое пересиливает рациональное суждение.²¹ К примеру, вскоре после массовой бойни в гимназии Стоунман-Дуглас в Паркланде, Флорида, появились онлайн истории, утверждающие, что жертвы на самом деле были «кризисными актерами», а российские боты разжигают дебаты о контроле над оружием с целью создавать хаос и замешательство в разгаре кризиса.²²

Чрезмерное упрощение. Майкл Барсон и Стивен Хеллер писали в своей книге *Красный страх!: коммунистическое зло в пропаганде и популярной культуре*, что «пропаганда основана на создании узнаваемых стереотипов, которые чрезмерно упрощают комплексные вопросы с целью контролировать общественное мнение». Используя этот подход, правительство США поощряло антикоммунистическую «Красную травлю» в период Холодной войны с использованием СМИ тех времен.²³

Разрастающийся заговор. Лиза-Мария Нойдерт из проекта компьютерной пропаганды Оксфордского интернет института (<http://comprop.oii.ox.ac.uk/>) отмечает, что рекламные технологии Facebook и Google нацелены на конкретные группы и лица с вводящим в заблуждение и конспиративным содержанием, поскольку такое содержание привлекает наибольшее внимание и держит читателей «на странице», ключевой показатель, используемый гигантами социальных медиа. Гийом Шасло, бывший инженер в Google, рассказывает, что алгоритмы, которые применяются в социальных медиа спроектированы так, чтобы удерживать внимание людей. К примеру, конспиративное видео, которому отдается предпочтение алгоритмом, поощряет других загружать похожие видео, подтверждающие заговор, что улучшает статистику удержания потребителей и все это продолжает разрастаться, пока конспирация не станет в какой-то мере похожей на правду. Это создает то, что Нойдерт называет «средой, которая максимизирует возмущение».²⁴

В общем, внешние агенты могут искривлять временные ссылки для оказания влияния на общество, или использовать сочетание рационального

²¹ Stanley, *How Propaganda Works*.

²² John Kruzel, "How Russian Trolls Exploited Parkland Mass Shooting on Social Media," *Politifact*, February 22, 2018, <https://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2018/feb/22/how-russian-trolls-exploited-parkland-mass-shootin/>.

²³ Michael Barson and Steven Heller, *Red Scared!: The Commie Menace in Propaganda and Popular Culture* (San Francisco, CA: Chronicle Books, 2001).

²⁴ Mathew Ingram, "Fake News is Part of a Bigger Problem: Automated Propaganda," *Columbia Journalism Review*, February 22, 2018, <https://www.cjr.org/analysis/algorithm-russia-facebook.php>.

языка, чрезмерного упрощения или разрастающуюся конспирацию для искривления истины. Если они используют эти способы, чтобы ударять общество по болевым культурологическим точкам, тогда результаты могут быть весьма эффективными. В сильно коллективистских обществах (низкий ИНД), достаточно, чтобы небольшое число лидеров поверило в фальшивые новости, чтобы все коллективное тело было направлено по опасному пути.

Как внутренний субъект может использовать пропаганду для укрепления авторитарного управления

Злонамеренные лидеры использовали стратегические послания для контроля над обществом во все времена. Они использовали описанные выше технологии, но так же располагали преимуществом внутреннего субъекта и поэтому в их распоряжении было больше инструментов.

Хаос и разделение. В Венесуэле Уго Чавеса, после того, как Чавес получил поддержку большей части населения, он использовал ее против всех остальных. Он запретил инакомыслие, называя всех, кто сомневался в революции его марки, «предателями», «преступниками», «олигархами», «мафией», «лакеями Соединенных Штатов». Хотя он обещал разогнать политические партии, чтобы вернуть власть народам, Чавес ... централизовал практически всю власть в своих руках». ²⁵

Страх. Мария Корина Мачадо, сооснователь группы по наблюдению за выборами в Венесуэле, отмечает, что венесуэльцы не верят, что выборы были тайными. Около 5.6 миллионов людей зависели от государственных заплат и правительство могло видеть их предпочтения, так что они увековечили публичное одобрение Чавеса, чтобы сохранить свои доходы. Как отмечает госпожа Мачадо: «Страх не оставляет отпечатки пальцев. ... Он был самым мощным и наиболее использованным инструментом Чавеса с самого первого дня». ²⁶

Неопределенность. В 2009 президент Чавес закрыл 34 радиостанций за «административные нарушения» и объявил, что еще сотни находятся под следствием. Правительство не указало деятельность которых радиостанций расследуется, что держало всю индустрию под страхом. Таким образом, медиа продолжают существовать, но содержание подвергается цензуре со стороны самих радиостанций из страха, что последует наказание. ²⁷

Политическая апатия. Согласно Вильяму Добсону, «Широко распространенная политическая апатия как раз есть та смазка, которая позволяет любой авторитарной системе работать. И в наиболее гладко функционирующих авторитарных системах режимы прикладывают большие усилия,

²⁵ Dobson, *The Dictator's Learning Curve*.

²⁶ Dobson, *The Dictator's Learning Curve*.

²⁷ Dobson, *The Dictator's Learning Curve*.

чтобы превратить незаинтересованность в политической жизни в общественную добродетель». ²⁸

Хаос, разделение, страх, неопределенность и политическая апатия помогают распространению негативных посланий чтобы контролировать общество. Как было отмечено выше, многие страны Центральной и Восточной Европы имеют высокий индекс избегания неопределенности (ИИН), культурный элемент, который делает весьма вероятным, что они станут жертвами подобной тактики, в особенности в сочетании с высоким ИДВ, который свидетельствует о почитании к жесткой иерархии.

Как страна может защитить себя

Негативные стратегические послания действуют в большой степени подсознательно. Наиболее важный метод защиты состоит в том, чтобы увидеть истинную сущность кампании распространения негативной информации. В этой статье была сделана попытка выявить потенциальные слабые места в странах Центральной и Восточной Европы. Ниже перечислены методы противодействия распространения негативной информации из любого источника.

Открытая дискуссия. Свободная и открытая дискуссия на публичной арене является ключом к выявлению «фейковых новостей» и других посланий, циркулирующие в онлайн пространстве и общественном сознании. Общество должно бороться с политической апатией, обсуждая текущие события с разными людьми с разными точками зрения.

Свобода прессы. Новости и информация, предлагаемые обществу, должны оставаться свободными от предвзятости и исходить из разных точек зрения. Независимые СМИ важны для выявления ошибок, конспираций и коррупции. Свободные ТВ и общественные СМИ помогают распространению широкого разнообразия политических и социальных взглядов.

Критическое мышление. Согласно Джейсону Стэнли, «Противоядием является сохранение критического мышления, подвергание сомнению эмоциональные послания и проверка фактов, что разрушает фейковые новости. Анализируйте послание, чтобы найти фундаментальную истину на фоне злободневной, которая делает информацию фальшивой. Думайте о том, какие факты пропущены, порассуждайте над противоположным утверждением. Начните разговор заново, чтобы направить его в правильное русло». ²⁹

Юмор. В Венесуэле Уго Чавеса оппозиция создала публичную коммуникационную кампанию Мисс Венесуэла, которая якобы отказалась сдать свою корону и уже была старой и некрасивой, для того, чтобы намекнуть, что нынешнему президенту следовало бы освободить занимаемую долж-

²⁸ Dobson, *The Dictator's Learning Curve*.

²⁹ Stanley, *How Propaganda Works*.

ность. Юмор подрывает авторитет власти и является лучшим лекарством от страха.³⁰

Чтобы помочь стране идти в сторону открытости и критического мышления, нужно использовать ее кооперативную и коллективную сторону (более низкий МАСК). Нужно минимизировать те элементы, которые утверждают собственную правоту и опираться на те элементы, которые предполагают открытую дискуссию. Странам, возможно, нужно повышать индულгенцию в некоторой степени (ИИС), так чтобы желание поддерживать существующий порядок уступило свободе речи.

Заключение

Информационная война ведется во всем мире. Те, кто используют ее против других государств, изучили культурологические уязвимости противника. Они используют эмоциональный язык, иррациональную логику, чрезмерное упрощение и разрастающуюся конспирацию для ослабления защиты противника. Чтобы успешно бороться с информационной войной, лидерам и гражданам Центральной Европы следует поощрять открытую дискуссию, свободу прессы, критическое мышление и юмор. У юмора нет страха.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторе

Джудит Рид работает в Министерстве обороны США и занимается вопросами сотрудничества в сфере безопасности. Она руководила программой Строительства оборонных институтов Европейского командования США в период 2011-2015. Ее кандидатская диссертация сфокусирована на отношениях между пониманием культуры и успехом военных миссий.

E-mail: DrJudithReid@gmail.com.

³⁰ Dobson, *The Dictator's Learning Curve*.



А. Чиншилла и П. Поаст, *Connections QJ* 17, № 3 (2018): 72-84
<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.17.3.05>

Рецензируемая статья

Строительство оборонных институтов с высоты птичьего полета? Уроки балтийского опыта

Александра К. Чиншилла и Пол Поаст

*Департамент политических наук, Университет Чикаго,
<https://political-science.uchicago.edu>*

Резюме: Строительство оборонных институтов пытается создать средства и механизмы, позволяющие эффективное агрегирование способностей в рамках НАТО. Может ли внешнее содействие для СОИ помочь государствам стать приемлемыми членами НАТО? Мы рассматриваем опыт Балтийских государств после Холодной войны, чтобы понять роль внешней помощи в строительстве оборонных институтов и как оно позволяет государству добиться членства в НАТО. Затем мы рассматриваем вопрос, применимы ли уроки балтийского опыта к Грузии и Украине.

Ключевые слова: Балтийский батальон, НАТО, Грузия, Украина, Партнерство ради мира, Строительство оборонных институтов, СОИ.

Введение

Нет ничего лучше, чем «грязь НАТО» под «ногтями». Так сказал Верховный командующий союзными силами НАТО в Европе, генерал Джон Шаликашвили, в связи с предназначением инициативы Партнерство ради мира (ПрМ).¹ После окончания Холодной войны, государства Восточной Европы обратились за помощью к Западу. Ответом была инициатива НАТО Партнерство ради мира (ПрМ). Задача состояла в привлечении бывших членов Варшавского договора к более близкому сотрудничеству с НАТО. Участие в ПрМ

¹ Paul Poast and Johannes Urpelainen, *Organizing Democracy: How International Organizations Assist New Democracies* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2018), 147.

позволяло партнерским государствам реформировать свои оборонные институты и оборонную политику как для того, чтобы сделать свои вооруженные силы более эффективными, так и для того, чтобы начать соответствовать стандартам НАТО.

Более официально, основной целью ПрМ было Строительство оборонных институтов (СОИ). СОИ связано с созданием средств и механизмов, позволяющие эффективное агрегирование способностей в рамках НАТО. Способность государств объединять свои военные способности для защиты страны-члена является фундаментальным принципом всех союзов. Как писали Рассет и Старр, «в течение всей истории, основной причиной для того, чтобы государства входили в союзы, было желание объединять свои силы».² Объединенные способности можно использовать для противодействия – или балансирования – угрозы.³ Не все союзники дают одинаковый вклад способностей в альянс, и НАТО не является исключением. Как пишет Морроу, «НАТО является примером асимметрично балансирующего альянса».⁴ Но объединение не может произойти, если союзники не предпримут конкретные меры, гарантирующие, что их вооруженные силы смогут работать совместно на поле боя и в поддерживающих ролях.⁵ Эффективное агрегирование способностей достигается путем улучшения большинства, если не всех, измерений военной оперативной совместимости между союзниками. Это охватывает диапазон от гарантирования гражданского контроля над вооруженными силами стран-членов, развития совместимых бюджетных практик в оборонной бюрократии, до согласованных процедур поставки вооружений.⁶ Все эти условия являются формами СОИ.

Работа по СОИ сосредоточена в Процессе планирования и анализа ПрМ (ППА). Открытый сначала только для стран ПрМ, в 2011 году ППА затем был расширен и к другим странам-партнерам на индивидуальной основе.⁷ НАТО осуществляет СОИ через множество других программ, кроме ППА; Программа профессионального развития (ППР) которая создает умения гражданского персонала в оборонных институтах и институтах безопасности; Программа НАТО совершенствования оборонного образования (ПССО), ко-

² Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, 3rd ed. (New York: W.H. Freeman, 1989), 91.

³ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliance* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987).

⁴ James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science* 35, no. 4 (November 1991): 904-933, 928

⁵ Nona Bensahel, "International Alliances and Military Effectiveness: Fighting Alongside Allies and Partners," in *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*, ed. Risa Brooks and Elizabeth Stanley (Redwood City, CA: Stanford University Press, 2007), 186-206, 188.

⁶ NATO, "Defence Institution Building," May 2018, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50083.htm.

⁷ NATO, "Partnership for Peace Planning and Review Process (PARP)," November 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68277.htm.

торая развивает преподавательский состав и программы национальных оборонных образовательных институций, так чтобы они соответствовали стандартам НАТО;⁸ Программа НАТО повышения добросовестности (интегритета), которая борется с «плохим управлением и коррупцией» в странах-партнерах, и Инициатива создания оборонного и связанного с обороной потенциала в сфере безопасности, которая предоставляет консультации, помощь и подготовку по просьбе страны-партнера.⁹ Поэтому, СОИ может гарантировать совместимость между членами НАТО и между членами и партнерами НАТО.

Чтобы понять роль СОИ для стран-партнеров НАТО, особенно тех, у кого ограниченные возможности присоединения к альянсу, возможно никакие другие две страны не так важны, как Украина и Грузия. Из-за относительно недавней (российско-грузинская война 2008 года, аннексия Крыма Россией в 2014) агрессии России, нет никаких непосредственных перспектив, что какая-нибудь из этих стран станет членом НАТО. Но НАТО может использовать и использовало вышеупомянутые программы, чтобы помочь этим двум странам.

В частности, мы считаем, что анализ эффективности СОИ на Украине и в Грузии можно сделать на основе рассмотрения опыта прибалтийских государств в период, предшествовавший их членству в НАТО. Как Украина и Грузия, балтийские государства Эстония, Литва и Латвия являются бывшими советскими республиками. Кроме того, что они граничат с Россией, все три государства по существу «начинали с нуля» после объявления независимости: «в отличие от стран Варшавского договора, балтийские государства не имели своих вооруженных сил и свою дипломатическую службу в период Холодной войны. Их надо было создавать с нуля в 1990-х.^{10,11} Поэтому любая внешняя помощь – в виде денег или технической помощи – пошла бы на пользу странам Балтии. Хотя прибалтийские государства в конечном итоге присоединились к НАТО, они добились повышения обороноспособности и оперативной совместимости, главным образом в области миротворчества, прежде чем приняли на себя обязательства по Статье 5.

После того, как рассмотрим основные принципы «Балтийской модели», мы проанализируем в каких направлениях опыт Украины и Грузии схож с

⁸ NATO, “Defence Education Enhancement Programme (DEEP),” December 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_139182.htm.

⁹ NATO, “Building Integrity,” September 18, 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68368.htm.

¹⁰ Andres Kasekamp and Viljar Veebel, “Overcoming Doubts: The Baltic States and European Security and Defence Policy,” в *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2007*, ed. Andres Kasekamp (Tallin: Estonian Foreign Policy Institute, 2007), 9-33, 13.

¹¹ Цитировано в Pete Ito, “Baltic Military Cooperative Projects: A Record of Success,” in *Apprenticeship, Partnership, Membership: Twenty Years of Defence Development in the Baltic States*, ed. Tony Lawrence and Tomas Jermalavičius (Tallin: International Centre for Defence Studies, 2013), 242, https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/RKK_Apprenticeship_Partnership_Membership_WWW.pdf.

опытом (отличается от опыта) Балтийских государств. Наконец, мы обсудим более широкие последствия внешнего взаимодействия со странами Балтии, Украиной и Грузией.

Балтийская модель

Что такое Балтийская модель? Основываясь на работе Поаста и Урпелайнена,¹² Балтийская модель касается проблемы как будущие члены НАТО создают свои собственные, специально сформированные организации и затем используют эти организации, чтобы канализировать внешнюю финансовую и техническую помощь. Эта помощь, в свою очередь, способствует развитию СОИ, необходимого (но недостаточного) для достижения полноправного членства в НАТО.

Как было упомянуто выше, после объявления независимости, балтийские государства начинали с нуля. Кроме того, в начале балтийская ситуация была чревата опасностями из-за продолжающегося присутствия России. В 1994, тогдашний премьер Швеции, Карл Бильдт писал в *Foreign Affairs* о «Балтийской лакмусовой бумажке»: «Теперь Россия граничит с Западной Европой только в Северном и Балтийском регионах. Российская политика в отношении Балтийских государств в большей степени, чем политика в отношении любого другого государства, будет лакмусовым тестом ее нового направления».¹³ Эти комментарии были сделаны в период, когда тогдашний российский президент Борис Ельцин декларировал, что «пламя войны» поглотит Европу, если НАТО будет расширяться.¹⁴ Но получая независимость, правительства Балтийских государств были не в состоянии собственными ресурсами обеспечить это основное общественное благо, безопасность. Это означало, что скорое членство в НАТО для Балтии на практике было невозможно. Тогда президент США Билл Клинтон поставил вопрос ребром: «Мы пытаемся содействовать безопасности и стабильности в Европе. Мы не хотим делать ничего, что будет увеличивать напряженность».¹⁵

Но хотя дверь к скорому членству в НАТО была закрыта, нам предлагалась внешняя помощь. Первыми в эту работу включились страны Севера, в частности член НАТО Дания. Скандинавские страны и Балтика пришли к соглашению, что направленная на миротворческую деятельность международная инициатива, Балтийский батальон (БАЛБАТ), могла бы стать средством для быстрого укрепления безопасности Балтики. Для этого были две причины. Во-первых, БАЛБАТ имел, по словам одного комментатора, участ-

¹² Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*.

¹³ Carl Bildt, "The Baltic Litmus Test: Revealing Russia's True Colors," *Foreign Affairs* 73, no. 5 (1994): 72-85, 72.

¹⁴ Цитировано в Brendan Simms, *Europe: The Struggle for Supremacy, from 1453 to the Present* (Hachette, UK: Basic Books, 2013), 496.

¹⁵ Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*, 133.

вующего в этом проекте, «символическое и политическое значение».¹⁶ Путем создания БАЛБАТ и осуществления сотрудничества через него, балтийские государства показывали свою готовность найти решения проблем безопасности. Иными словами, они демонстрировали желание и способность выполнять основную функцию НАТО: обеспечивать *коллективную* оборону. Во-вторых, БАЛБАТ способствовал распределению технической помощи и материальных ресурсов, поступающих от устоявшихся демократий, к Балтии. Что касается технической помощи, устоявшиеся демократии предлагали обучение «западным» методам организации вооруженных сил (например, надлежащая роль гражданско-военных отношений), и даже курсы английского языка (поскольку хорошее владение английским языком необходимо для работы в рамках НАТО). Что касается материальной помощи, через БАЛБАТ балтийские государства получали все, начиная от основной военной экипировки (от униформ до канцелярского оборудования) до легкого вооружения.¹⁷ Хотя для устоявшихся демократий предоставление этих основных ресурсов было не слишком обременительно, они помогли балтийским странам не только укрепить связи с Западом, но и повысить свои военные способности, профессионализировать свои армии и поучиться у Запада демократической организации гражданско-военных отношений.

Насколько хорошо эта система работала для Балтии. Честно говоря, балтийское участие было не идеальным. БАЛБАТ нельзя было развертывать как самостоятельную часть. После учений и развертывания под названием BALTIC TRIAL, датские представители констатировали, что балтийские силы могут соответствующим образом выполнять только «рутинные миротворческие задачи» в уже мирной среде.¹⁸ Главной проблемой было отсутствие договоренности между тремя государствами: каждое из них имело категорическую позицию по всем вопросам, начиная от местонахождения тренировочных сооружений и кончая назначением командиров сил. Однако, это не помешало каждому отдельному прибалтийскому государству создать способность развертывать силы, которые демонстрировали свою полезность в операциях НАТО. Например, латвийские и литовские миротворцы были отправлены в Ливан, и все три государства предоставили миротворцев для Боснии.

«Балтийская модель» показывает, что внешняя помощь, в частности помощь канализированная через специально созданные международные институты, может предоставить технические и материальные средства, позволяющие странам не-членам НАТО работать в связке с членами НАТО. Если целью СОИ является эффективное агрегирование способностей *совместно*

¹⁶ Ito, "Baltic Military Cooperative Projects," 252.

¹⁷ Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*, 144.

¹⁸ Poast and Urpelainen, *Organizing Democracy*, 145.

с НАТО (если не в рамках НАТО), то тогда Балтийская модель показывает, что это можно осуществлять.

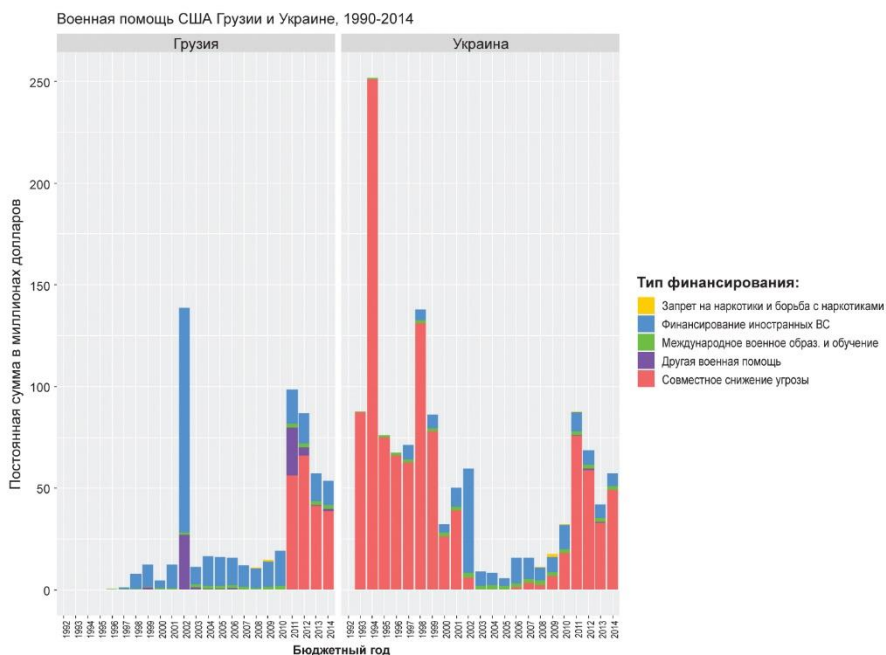
Применимость Балтийской модели для Украины и Грузии

Сколько внешней помощи требуется, и как ее лучше всего канализировать, чтобы она довела Грузию и Украину до уровня Балтии? В этом разделе сравниваются и анализируются схема военной помощи США и НАТО, оказываемой Грузии и Украине, со схемой, использованной в балтийских государствах. Мы использовали военную помощь США как прокси для общей помощи НАТО поскольку данные о суммах в долларах американской помощи в течение времени по странам и программам легко доступны. Мы так же сравниваем опыт этих двух государств, в частности, фокусируя внимание на отличиях в усилиях этих государств по вступлению в НАТО. Это очень важно. Несмотря на то, что прибалтийские государства получили гораздо меньше материальной и финансовой помощи, чем Украина или Грузия, они сумели развить свои оборонные институты до уровня, который нужен для вступления в НАТО, тогда как Грузия и Украина все еще работают над улучшением своих оборонных институтов. От чего происходит такая разница в практике? Грузия и Украина похожи на балтийские государства тем, что они так же бывшие члены Советского Союза и имеют общую границу с Россией. Но в отличие от прибалтийских государств, у них нет эквивалентного БАЛБАТ-у института, объединяющего этих двух черноморских государств и позволяющего им давать свой вклад в миссии НАТО. Кроме того, для Украины и Грузии было гораздо труднее получить членство в НАТО из-за политических ограничений на расширение НАТО, а в случае Украины и из-за ранее слабой политической воли реформировать оборонные институты и стремиться к членству в НАТО.

Между 1992 и 2014 Украина получила от Соединенных Штатов существенную помощь в сфере безопасности. Как показано на фиг. 1, большая часть помощи США Украине в сфере безопасности, приблизительно 1.1 миллиарда долларов, прошла через программу Совместного снижения угрозы (ССУ) – удаление стратегического ядерного оружия Украины, обеспечение безопасности ядерных материалов, создание лабораторий по профилактике заболеваний и повышению безопасности объектов, а также борьба с контрабандой оружия массового уничтожения.¹⁹ Хотя финансирование ССУ сыграло критически важную роль в снижении угрозы, которую представляли собой ядерные материалы, оно не укрепило оборонные институты Украины и не повысило потенциал ее вооруженных сил.

¹⁹ “Fiscal Year 2017 President’s Budget Cooperative Threat Reduction Program,” Defense Threat Reduction Agency, 2017, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2017/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_2/CTR_OP-5.pdf.

Остальная часть финансирования Украины, около 222 миллионов долларов, была израсходована на программу Финансирования иностранных вооруженных сил, на Международное военное образование и обучение и на другие программы военной помощи. Но несмотря на это внешнее финансирование, украинские вооруженные силы были недостаточно хорошо оборудованы, чтобы противостоять инвазии России в 2014 году. США и НАТО ответили драматическим расширением помощи Украине, сосредоточивая усилия на повышении боеспособности украинских вооруженных сил.²⁰ Соединенные Штаты начали осуществлять инициативу Европейское сдерживание (прежняя инициатива Европейская поддержка), чтобы обеспечить совместную оперативную совместимость и проведение военных учений с НАТО и партнерами, направленных на сдерживание России, а также начали предоставлять специально выделенную помощь в области безопасности для Украины, включая летальное и нелетальное оборудование, необходимое для боевых действий на востоке Украины.



Фигура 1: Военная помощь США Грузии и Украине, 1990-2014.

²⁰ Adriana Lins de Albuquerque and Jakob Hedenskog, "Ukraine: A Defense Sector Reform Assessment" (Stockholm: FOI, December 2015).

После 2014, Украина получила от Соединенных Штатов 850 миллионов долларов помощи в сфере безопасности.²¹ Украина так же получала разную помощь от НАТО на создание военного потенциала по программам увеличения логистических способностей, а так же по СОИ, включая Программу совершенствования оборонного образования, которая была инициирована в 2013 году для реформы военной образовательной системы Украины.

Сочетание существенной внешней помощи и угрозы со стороны России территориальной целостности Украины дали импульс критически важным реформам украинских вооруженных сил. Украина существенно изменила свои вооруженные силы, чтобы справиться с российской агрессией. Она увеличила оборонный бюджет на 50 процентов по сравнению с 2013 годом и начала осуществлять такие реформы, как постепенный переход от призывной армии к профессиональным вооруженным силам.²² В результате этого Украина, наверное, выйдет из этого конфликта с вооруженными силами, которые в большей степени оперативно совместимы с НАТО и могут внести вклад в способности Альянса. Кроме того Украина, наконец, демонстрирует последовательную политическую волю на вступление в НАТО, став официально кандидатом после многих лет вялых участия в миссиях НАТО. Тем не менее, Украина не реализовала полностью стандарты НАТО. На данный момент вооруженные силы Украины остаются недостаточно хорошо экипированы и нуждаются в технологической модернизации.²³ Украина так же сталкивается с вызовами, связанными с целостным внедрением демократических ценностей в сектор безопасности. Хотя демократический контроль над вооруженными силами законодательно реализован на Украине, существование добровольческих батальонов, которые не находятся полностью под демократическим контролем и чье руководство причастно к политике, подрывает эту норму.²⁴

Как и Украина, Грузия получила от Соединенных Штатов существенную помощь в области безопасности – около 592 миллионов между 1994 и 2014, из которых 202 миллиона были израсходованы на ССУ и около 390 миллионов на другие оборонные статьи, на Программу финансирования иностранных вооруженных сил, Программу международного военного образования и обучения, на программу Запрета наркотиков и противодействие наркотикам и на другую военную помощь. В порядке сравнения, Грузия получила больше денег от Соединенных Штатов на поставку оборудования и модер-

²¹ “The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” Congressional Research Service, August 8, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10946.pdf>.

²² Denys Kiryukhin, “The Ukrainian Military: From Degradation to Renewal” (Foreign Policy Research Institute, August 17, 2018), <https://www.fpri.org/article/2018/08/the-ukrainian-military-from-degradation-to-renewal/>.

²³ Andrzej Wilk, “The Best Army Ukraine Has Ever Had: Changes in Ukraine’s Armed Forces since the Russian Aggression” (OSW, Centre for Eastern Studies, July 2017).

²⁴ Albuquerque and Hedenskog, “Ukraine: A Defense Sector Reform Assessment.”

низацию своих вооруженных сил, чем Украина, но меньше денег на ССУ (что отражает факт, что Грузия сталкивается с меньшими проблемами в связи с обеспечением безопасности ядерных материалов). Грузия так же более последовательно участвовала в мероприятиях НАТО, чем Украина, и была кандидатом в члены несколько лет. Грузия усилила сотрудничество с НАТО как часть Комиссии НАТО-Грузия, которая была создана после российско-грузинской войны 2008 года, помешавшей Грузии получить ПДЧ для присоединения к Альянсу. Как часть Комиссии, Грузия и НАТО использовали Годовую национальную программу (ГНП) и осуществили существенные реформы в вооруженных силах Грузии после российско-грузинской войны.²⁵ Грузия продемонстрировала свои военные способности оказавшись государством с самым большим участием среди стран не-членов и четвертым по счету вообще среди всех участников миссии НАТО в Афганистане, обойдя Балтию, Украину и большинство членов НАТО. В 2014, НАТО создало Существенный пакет НАТО-Грузия (СПНГ), который расширяет совместную подготовку и совместные учения НАТО и Грузии, а также школу Строительства оборонных институтов, логистики и стратегических коммуникаций.²⁶

Учитывая хорошую оценку участия в ISAF, низкий уровень коррупции,²⁷ и военные реформы, Грузия уже, возможно, соответствует стандартам НАТО для присоединения. Однако Грузия не получила членство в НАТО скорее всего из-за того, что с того времени, когда в НАТО вошли прибалтийские государства, Россия резко возражает против расширения НАТО, особенно что касается бывших советских республик. Продолжающийся пограничный конфликт Грузии с отколовшимся районом Южная Осетия еще больше усложняет вопрос с вступлением в НАТО, поскольку кандидаты должны решить все свои пограничные споры перед присоединением.

Как выглядит опыт Грузии и Украины по сравнению с опытом балтийских государств? Объем помощи прибалтийским государствам незначителен по сравнению с объемом помощи предоставленной Украине и Грузии. Между 1992 и 2004, Эстония получила 148 миллионов долларов, Литва получила 157 миллионов и Латвия получила 149 миллионов помощи от Соединенных Штатов в сфере безопасности. Украина получила более 1.3 миллиардов долларов помощи в сфере безопасности, а Грузия – 592 миллиона за тот же период. Большая часть помощи балтийским государствам шла по программе Финансирование иностранных вооруженных сил (смотри фиг. 2). Как и Украина после российской инвазии в Украину 2013 года, балтийские государства получали увеличенное финансирование от Соединенных Штатов по программе Европейская оборонная инициатива (ЕОИ). Финансирование шло на обеспечение ротационных американских сил, предназначенных

²⁵ Embassy of Georgia, "Georgia-NATO Relations," 2017.

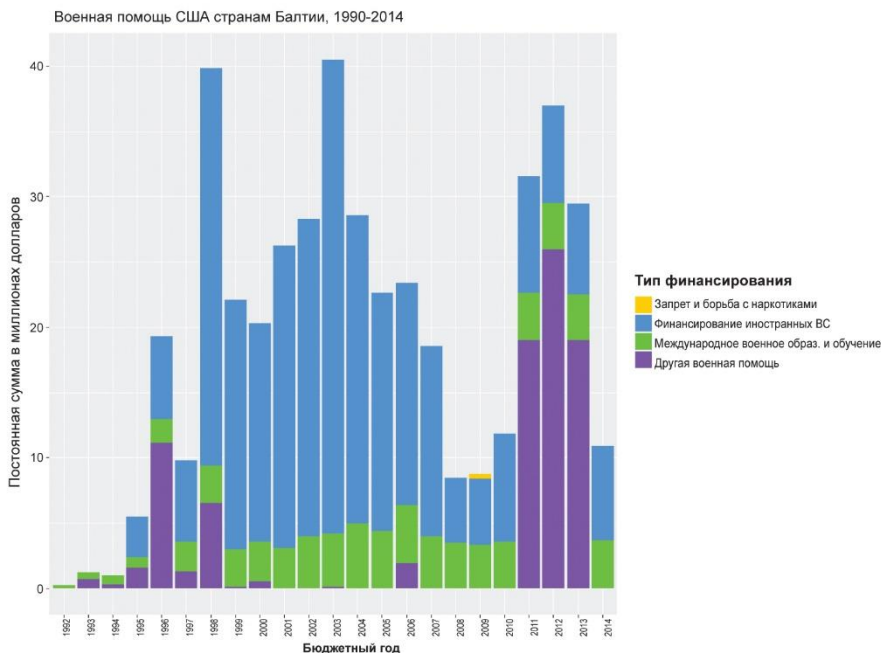
²⁶ F Stephen Larrabee, "The Baltic States and NATO Membership," n.d., 11.

²⁷ "Georgia Corruption Rank," Trading Economics, 2018, <https://tradingeconomics.com/georgia/corruption-rank>.

для сдерживания России от конвенциональной инвазии в прибалтийские государства, которые как члены НАТО потребовали бы защиты в соответствии со Статьей 5 в случае российского нападения.

С учетом более низкого уровня целостного финансирования прибалтийских государств, развитие институтов, необходимые для членства в НАТО, похоже, было осуществлено методами, которые не находят объяснения в сырой статистике цифр помощи. Как балтийские государства добились членства в НАТО? Во-первых, и это самое важное, страны Балтии подали заявку на членство намного раньше, чем Грузия и Украина, официально в 1994, когда международная обстановка делала расширение НАТО с включением бывших советских республик более приемлемым для России. Во-вторых, как говорилось в предшествовавшем параграфе, страны Балтии продемонстрировали свою готовность к членству созданием и участием в БАЛБАТ. БАЛБАТ привлек значительную поддержку со стороны стран-членов НАТО, в частности из-за того, что он показал, что прибалтийские государства имеют мотивацию работать для получения членства в НАТО и давать свой вклад в коллективную оборону альянса.

Участие стран Балтии в БАЛБАТ способствовало региональному сотрудничеству, позволяло государствам объединять ресурсы для закупки вооружений и служило мультипликатором сил, давая возможность странам Балтии объединять свои ограниченные бюджеты для формирования миро-



Фигура 2: Военная помощь США странам Балтии, 1990-2014.

творческого батальона, работающего в тесном контакте с НАТО, что ни одна из этих стран не могла бы сделать самостоятельно.²⁸ Миротворческие функции БАЛБАТ давали коридор для работы с НАТО, которое из фонда Варшавской (позднее Уэльской) инициативы обеспечило батальон вооружением, коммуникационным оборудованием и средствами для ПрМ учений.²⁹

Демонстрация воли и готовности соответствовать стандартам для членства также были ключевым фактором для привлечения военной помощи стран-членов НАТО. Для Соединенных Штатов, предоставление помощи в сфере безопасности определяется следующими критериями: «страна должна иметь желание абсорбировать данный ангажемент, она должна «вложиться», предоставив некоторые ресурсы для его реализации и должна существовать оправданная уверенность, что данный ангажемент пойдет на пользу стране и региону в долгосрочном плане».³⁰ БАЛБАТ, таким образом, способствовал созреванию оборонных сил стран Балтии и их готовности к членству в НАТО больше, чем индивидуальное сотрудничество с НАТО или получение индивидуальной помощи от стран членов.

Выводы

Несмотря на то, что между 1990 и 2014 они получили большее финансирование, чем балтийские государства, ни Украина, ни Грузия не являются членами НАТО. Хотя общий объем внешней помощи, предоставленной Украине, был очень значителен, до 2014 года он был ориентирован на такие программы, как ССУ, а не на СОИ. Украине еще многое надо сделать, чтобы полностью соответствовать стандартам НАТО для приема. В случае с Грузией, ее военные способности и оборонные институты существенно улучшились за последние 10 лет, но продолжающиеся пограничные споры и противодействие России делают вступление в НАТО трудным. Опыт регионального сотрудничества между балтийскими государствами через международную организацию БАЛБАТ – которое позволило балтийским государствам получить ценный опыт и построить свои оборонные институты до вступления в НАТО – показывает дорогу вперед для Грузии и Украины. Расширенное двустороннее сотрудничество между Грузией и Украиной могло бы повысить их военные способности, показать их ценность для альянса и служить каналом для внешней помощи. Такой промежуточный путь расширенного сотрудничества между черноморскими странами и НАТО, без непосредственной перспективы на членство, учитывает геополитические реалии возрож-

²⁸ F Stephen Larrabee, “The Baltic States and NATO Membership,” RAND, 2003.

²⁹ U. S. Government Accountability Office, “NATO: U.S. Assistance to the Partnership for Peace,” no. GAO-01-734 (July 20, 2001), <https://www.gao.gov/products/GAO-01-734>.

³⁰ Walter L. Perry, Stuart Johnson, Stephanie Pezard, Gillian S. Oak, David Stebbins, and Chaoling Feng, *Defense Institution Building: An Assessment* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016). https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1176.html.

дающейся России, и в то же время позволяет использовать возможности для реформы сектора безопасности Украины и Грузии при помощи НАТО.

Из опыта НАТО по направлению балтийских государств к членству и взаимодействию с Украиной и Грузией мы можем сделать дальнейшие выводы о будущем военной помощи НАТО его партнерам. Во-первых, опыт прибалтийских государств с БАЛБАТ показывает, что существенные реформы могут быть осуществлены даже при отсутствии членства в НАТО через комбинацию внешней помощи и политической воли внутри стран-партнеров. Международные организации, когда они создаются странами, стремящимися к улучшению их оперативной совместимости с НАТО, дают возможность странам, участвующим в них, приобрести ценные умения и взять на себя ответственность за процесс реформ. Поэтому НАТО следует поощрять и стимулировать внешней помощью формирование международных организаций между его партнерами.

Во-вторых, опыт Украины и Грузии показывает, что только международная помощь без соответствующей политической воли не приведет к реформам. Однако он так же показывает, что конфликты могут усилить политическую волю на проведение широких и часто болезненных реформ и вызвать у членов НАТО желание увеличить помощь в области безопасности. Хотя проведение реформ в разгаре конфликта часто является затруднительным, Грузия и Украина дают положительные примеры того, как внешняя помощь может способствовать созданию военного потенциала (особенно через поставки критического военного оборудования), когда реципиенты решительно настроены на усовершенствование. Это может оказаться верным даже когда оборонные институты реципиента исторически были слабыми. Поэтому усилия НАТО по СОИ и их расширение в сторону стран не-членов ПрМ, которые в последнее время участвовали в конфликте, как например Ирак и Иордания, открывает путь к существенным реформам в секторе безопасности.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами авторов и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторах

Александра Чиншилла учиться в аспирантуре по политическим наукам в Чикагском университете. Предметом ее исследований являются вмешательство третьей стороны в конфликт, прокси-войны, сотрудничество в области безопасности, НАТО и политика альянса. Она получила степень бакалавра в Школе дипломатической службы Джорджтаунского университета и прошла стажировку в RAND Corporation, посольстве США в Варшаве и Комитете по вооруженным силам Палаты представителей.
E-mail: achinchilla@uchicago.edu.

Пол Поаст ассистент на кафедре политических наук Чикагского университета, где он так же является аффилированным научным сотрудником Института Пирсона по изучению глобальных конфликтов и членом консультативного совета Центра международных исследований в области социальных наук. Он изучает международные отношения, с фокусом на международную безопасность. *E-mail:* paulpoast@uchicago.edu.



Реформа сектора безопасности Украины: прислушивается ли Украина к советам Запада?

Максим Бугрий

Украинский институт публичной политики, www.uipr.org.ua

Резюме: Продолжающаяся поддержка Западом реформы сектора безопасности Украины требует оценки успеха реформы. В этой статье рассматривается вопрос, обеспечивает ли украинская реформа эффективности, действенности и достижения целей демократического управления. В качестве теоретической рамки автор использует теорию сложности, примененную к исследованиям менеджмента перемен в рамках организационных исследований. Применение этой теории выглядит обнадеживающим в разрезе контекста сложности и хаотичности организационных преобразований, в котором сектор безопасности может стимулировать появление «странных аттракторов» в процессе адаптации системы. Сделанные выводы предполагают, что Украина создает наконец общую концепцию последовавшей за ускорением после 2014 года хаотически протекающей реформы сектора безопасности. Разрыв между ростом доверия к добровольцам и армии и снижением доверия к государственным учреждениям, экономическое бремя и проблемы сплоченности Запада представляют собой риски, с которыми сталкивается европеизация Украины.

Ключевые слова: Украина, безопасность, оборона, реформа сектора безопасности, теория сложности, Синефин, НАТО, ДКВС, ЕС.

Введение

С тех пор, как Украина присоединилась к программе НАТО Партнерство ради Мира в 1994, и особенно после Евромайдана в 2014, Запад оказывал поддержку Украине в ее реформе сектора безопасности. Долгий период проектирования и осуществления этой реформы, может быть, делает за-

труднительной оценку ее прогресса. Поэтому стоит сделать оценку Реформы сектора безопасности в Украине в плане ее двух ключевых переменных: управления и эффективности.

Парад в 2018 году показал военную силу Украины – от переименованных Воздушно-десантных войск до новосозданных Сил для специальных операций, БЛА, новых противовоздушных ракет, поставленных США Javelin-ов и РЛС обнаружения огневых позиций артиллерии. Парад создал впечатление, что с виду современные украинские вооруженные силы вообще не похожи на находившиеся в плохом состоянии советские украинские вооруженные силы.

В этой статье рассматриваются следующие конкретные вопросы:

1. Какое влияние на реформу оказала западная поддержка?
2. Следует ли Украина советам Запада и как Запад может давать оптимальные советы и оказывать оптимальную помощь?
3. Как распланировать успешную стратегию реформы и как ее осуществить?

Было несколько попыток найти ответы на эти вопросы как со стороны теоретиков, так и со стороны экспертов и практиков в этой области. Отличный компендиум существующей литературы и работ экспертов был составлен в рамках совместной инициативы Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) и Центра Разумкова «Мониторинг вызовов управлению сектором безопасности Украины: статус и потребности».¹

В этой статье используется методика теории социальных систем для рассмотрения этих исследовательских вопросов. Взгляд на реформу сектора безопасности, как на случай реформы социальной организации, позволяет нам использовать понимание трансформации организаций и менеджмента изменений, разработанное наукой о менеджменте, в том числе и организационной теории. Этот подход дополняет популярный политологический институциональный метод для анализа таких изменений, как строительство институтов и институциональная реформа.

Методология кабинетного изучения следует рамке теории комплексных адаптивных систем. Сектор безопасности рассматривается как сложная социальная система, тогда как в рамках публичной администрации сектор безопасности рассматривается как большая организация. Поэтому в этой статье украинский сектор безопасности рассматривается как случай менеджмента изменений.

Новой школой организационной теории, которая основывается на изучении комплексных адаптивных систем, является Синефин. Согласно под-

¹ Смотри вебсайт инициативы, www.ukrainesecuritysector.com.

ходу Синефин к сложности в социальных организациях,² контекст разрешения этих проблем, в том числе проблем изменений в этих организациях, распадается на несколько категорий.

Простая рамка: Это контекст каузальных, линейных отношений, «домен лучших практик». Одним из органически присущих рисков анализа проблем менеджмента изменений в этой рамке является чрезмерное упрощение проблематичных вопросов.

Усложненный контекст: Это область «известных неизвестных», в которой отношения все еще линейны, но наличие множества переменных делает механизм принятия решений более сложным, чем в упрощенном контексте.³ Успешный менеджмент изменений в этом контексте требует применения «хороших практик».

Однако, большинство социальных организаций принадлежат к *комплексному или даже хаотическому контексту*. Комплексный контекст является доменом непредсказуемости и гибкости принятия решений и менеджмента. Что примечательно, такие среды действительно трудно прогнозировать и анализировать с использованием конвенциональных средств исследования; поэтому, для них трудно планировать политику. В таком комплексном организационном контексте мы можем понять почему что-то случилось только в ретроспективе.⁴ Тем не менее, в таком контексте возможно идентифицировать «показательные схемы», которые делают возможным составление основанных на сценариях прогнозов. В теории комплексных адаптивных систем, сложные отношения связаны с так называемыми «странными аттракторами», которые формируют динамику комплексных систем. Такие странные аттракторы не могут быть точно идентифицированы, но они являются «случайными, но четко различаемыми событиями, которые появляются в самой системе. Они катализируют изменения и привязывают действия субъектов к уникальным событиям, создавая зоны обновления и адаптации, которые удерживают систему в равновесии на грани хаоса и таким образом стимулируют, мотивируют и изменяют».⁵

Характер и охват исследования определялся описательным изучением случаев, дополненным беседами с некоторыми экспертами. Данные для анализа брались из открытых источников.

² David J. Snowden and Mary E. Boone, "A Leader's Framework for Decision Making," *Harvard Business Review*, November 2007, по состоянию на 22 сентября 2018, <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>.

³ Snowden and Boone, "A Leader's Framework for Decision Making."

⁴ Snowden and Boone, "A Leader's Framework for Decision Making."

⁵ Donald L Gilstrap, "Strange Attractors and Human Interaction: Leading Complex Organizations through the Use of Metaphors," *Complicity: An International Journal of Complexity and Education* 2, no. 1 (2005): 55-69.

Начальные условия Реформы сектора безопасности Украины

Реформа украинского сектора безопасности началась с самых начальных этапов независимости страны в 1991. Когда Украина стала страной партнером НАТО в 1994 году, из Военной доктрины от 1993 было удалено положение о нейтральности Украины, присутствующее в Декларации о независимости от 1990. Положения стратегических документов того времени были еще в детском возрасте, поскольку Украина была просто далеко от западной системы политических знаний. Однако, Украина практически склонялась к Западу судя по выбору политического руководства того времени.

Президент Кравчук даже выдвинул идею альтернативной системы безопасности стран Центральной и Восточной Европы с Польшей в качестве ключевого партнера. Эта идея была бессмысленна в результате расширения НАТО. В то же время, сотрудничество Украины с НАТО продолжалось, способствуя реформе управления и менеджмента сектора безопасности. Наследник Кравчука, Леонид Кучма, следовал «мультивекторной» политике балансирования между Россией и Западом, хотя он пытался получить гарантии безопасности для сдерживания России через Будапештский меморандум 1994 года. Украинские отношения с Россией были натянутыми, в основном из-за Крыма, но в то время эта проблема решалась политическими средствами. Напряженность возросла из-за территориального спора относительно острова Тузла в 2003 году, где Украине пришлось применить военную силу для сдерживания России. 22 мая 2002 президент Кучма председательствовал на заседании Совета по национальной безопасности и обороне (СНБО), который объявил, что целью Украины становится членство в НАТО – решение, которое было подтверждено президентским указом в июле. Однако Россия почти немедленно вынудила Кучму принять «мультивекторную» политику безопасности. В 2003 году Рада приняла очень современный закон «О демократическом гражданском контроле государственных военных организаций и органов охраны правопорядка».

В украинском политико-экспертном сообществе и в СМИ со стандартом реформы в сфере безопасности ассоциировался только «Запад», а не Россия, несмотря на практически успешную военную реформу, которую Россия смогла осуществить. Во времена Виктора Януковича Украина подчеркнуто декларировала свое сотрудничество с Россией, но Россия не стала стандартом для реформ. Наоборот, 27 лет после объявления независимости Украины, элиты страны рассматривали реформу сектора безопасности прежде всего в рамке сотрудничества с Западом.

Однако, на вопрос о том, следует ли Украина западным советам или отвергает их, ответить трудно. На практике, последние несколько лет украинские официальные лица склонны оценивать успех или провал реформы в схеме измеримых критериев. Государственные эксперты в настоящее время рассматривают реформу сектора безопасности в основном в рамках стандартов НАТО. Переход к стандартам НАТО сделают Силы обороны, термин, который охватывает все институты МО, Министерства внут-

ренных дел (МВД) или государственной безопасности – Служба безопасности Украины (СБУ) и разведывательные службы.

Множество экспертов подтверждает необходимость гражданского демократического контроля, который является приоритетом для западных партнеров Украины и который закреплен законодательно в Законе о гражданском демократическом контроле над военной организацией и правоохранительными органами государства.

Когда составлялся проект Закона о национальной безопасности, раздел по гражданскому демократическому контролю, который готовился президентским мозговым центром – Национальным институтом стратегических исследований – в консультациях с международными и национальными экспертами, был размещен в первой главе. Этим законом и более ранним Оборонным бюллетенем Украина решила иметь гражданского министра обороны и гражданских служащих, назначенных в Министерстве обороны.

Проблема с пониманием гражданского демократического контроля в случае с Украиной состоит в излишне сильном подчеркивании «гражданских» за счет «демократических» элементов. Примером тому является злоупотребление силой со стороны полиции на Майдане в начале 2014 года. Брутальное использование силы против протестующих очевидно было санкционировано демократически избранным гражданским президентом, который в соответствие с действующей моделью имеет полномочия упражнять существенный контроль над институтами сектора безопасности. Кроме того, в основном «марионеточное» парламентское большинство проголосовало за «драконовские законы», которые существенно нарушали права протестующих в период Евромайдана. Коррупцированные гражданские должностные лица регионального и локальных уровнях практически сдались России и поддержали разрастающееся насилие.

Советские корни системы украинского сектора безопасности создали некоторые начальные условия, которые определили состояние сегодняшнего сектора безопасности и задали направление его развития. Более того, Украина была одним из ключевых столбов советской архитектуры безопасности и обороны, поскольку ей принадлежала существенная часть сил обороны, сил безопасности и военно-промышленного комплекса СССР.

Сущностью менеджмента в рамках советской и затем российской культуры является очень централизованный командно-административный процесс принятия решений, с гражданским контролем над «военной организацией», упражняемый центральным комитетом коммунистической партии. Параллельно, неофициальный контроль осуществлялся разными фракциями власти или группами внутри Политбюро или Центрального комитета КПСС. Влияние российского имперского наследия и более 70 лет советской власти оставили Украине тяжелое бремя системы управления, которую трудно трансформировать. Ко времени написания этой статьи, термин «военная организация государства» все еще используется в украинском законодательстве, наряду с термином «сектор безопасности и

обороны», который следует детальнее определить в проекте закона «О национальной безопасности Украины».

Содержание этого термина, глубоко укоренившегося в советском мышлении, определяется российским министерством обороны как «совокупность военных структур и структур безопасности государства и их органы управления, а так же военно-политические, военно-научные и другие институты, причастные к военным делам, деятельность и военный персонал, гарантирующие интересы государства».⁶

Эта школа мышления по вопросам командования и управления, однако, предполагает некоторые слабости и упрощенчество в принятии решений, по сравнению с трудоемким анализом и процессом планирования в вооруженных силах евроатлантических государств. Изменение этого процесса принятия решения представляет собой некоторую профессиональную трудность; к примеру, состав украинских подразделений трехкомпонентный, тогда как в вооруженных силах стран НАТО рота состоит из четырех взводов. По мнению одного старшего офицера, отвечающего за образование и обучение, простое трансформирование структуры к стандартам НАТО на первых этапах может привести к снижению показателей вооруженных сил.⁷

В области менеджмента обороны и безопасности, Украина осуществила некоторые реформы своих вооруженных сил еще до Евромайдана. Том Янг подтверждает достижения Украины: «Каждая страна, которая может отправить в зону боевых действий (например, Ирак) и обеспечивать действия военного формирования в составе бригады в течение трех ротационных периодов, а затем вернуть бригаду обратно ... это достижение, которое очень мало других стран в мире смогли осуществить».⁸

Одним из наиболее важных управленческих факторов, которые способствовали конфликту с Россией, является слабость государственных институтов, главным образом из-за коррупции и nepотизма. Эта слабость оказала влияние на реакцию на российскую агрессию и создала политическую нестабильность, в которой разгорелась война.

В одном российском академическом исследовании украинской политической сплоченности были сделаны следующие выводы:

- После 1990 власть на Украине принадлежала постсоветской элите: она использовала националистические нарративы в своих собственных целях.

⁶ «Военная организация государства», *Энциклопедия, Министерство обороны Российской Федерации*, по состоянию на 17 июня 2018, <http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=4341>.

⁷ Интервью автора от июня 2018.

⁸ Thomas-Durell Young, *Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions: The Mirage of Military Modernity* (Bloomsbury Academic, June 2017), 17.

- Политическая система была конгломератом, который балансировал между несколькими силовыми группами.
- У Украины были некоторые демократические элементы, в том числе состязательный политический процесс и высокая степень свободы речи и плюрализма, но их не было в центрах могущества.⁹

В общем и в целом, результативность украинских вооруженных сил и сил полиции в противодействии российской агрессии еще следует оценить. Спад в профессиональных результатах очевиден для украинских вооруженных сил. До 2014 года, два правительства, возглавляемые последовательно Юлией Тимошенко¹⁰ и Виктором Януковичем собирались перейти от призывной армии к профессиональной контрактной службе, но эти инициативы провалились, в основном из-за отсутствия денег на зарплаты, бонусы и жилье. Хотя на бумаге у Украины была система резервистов, на практике она не существовала.

Существенное влияние на показатели украинских вооруженных сил оказала их доктрина в советском стиле и военное образование, которое парадоксально в некоторых подразделениях сосуществовало с обучением по западным стандартам и оперативно совместимыми умениями, приобретенными в результате партнерства и транснациональных миссий с НАТО. Эта проблема усугублялась существенно недостаточным, в несколько раз, финансированием солдат и моряков по сравнению с их российскими коллегами, что правительство Януковича признавало, но никак не изменило.¹¹

В то же время, с начала 1990-х Украина начала создавать кадровый потенциал экспертов и мозговых центров в секторе обороны и безопасности. Украина была первым постсоветским государством, которое учредило Национальный институт стратегических исследований (НИСИ) в декабре 1991. В 1994 НИСИ был аффилирован с Советом национальной безопасности и обороны и в настоящее время подчиняется президенту Украины.¹² У экспертов «крутящаяся дверь» с мозговыми центрами: таким образом, гражданский сектор создал прогрессивный технократический потенциал экспертов. Президентство Януковича не остановило этих экспертов в проведении ориентированной на Запад реформы сектора безопасности, хотя временами повышало внимание контрразведки. Практически все ведущие

⁹ «Украинский вызов для России», *Рабочая тетрадь*, No. 24 (RIAC, 2015), по состоянию на 23 сентября 2018, <http://russiancouncil.ru/common/upload/WP-Ukraine-Russia-24-rus.pdf>.

¹⁰ «BYuT planuje perebuduvaty ukrainsku armiyu», *vybory.org*, September 4, 2007, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://vybory.org/articles/901.html>.

¹¹ «Tihipko poobitsiav vyrishyty viyskovi problem», *Ekonomichna Pravda*, October 6, 2012, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://www.epravda.com.ua/news/2012/10/6/338555/>.

¹² Oleksandr Belov, «Podobaietsia tse komus, chy ne podobaietsia, ale my budemo hovoryty te, shcho dumaiemo» (National Institute for Strategic Studies, 1999), по состоянию на 18 июня 2018, <http://old.niss.gov.ua/book/belov/5.htm>.

эксперты подтверждали, что в 2011-2012 реформы были декларативными, остро критиковали президентство и призывали к улучшениям.

Хаос способствовал изменениям

Слабость украинских государственных институтов дала оправдание Владимиру Путину назвать Украину «сложным, мультикомпонентным государственным образованием».¹³ Владимир Сокор комментировал по поводу хаотических событий 2013-2014 годов, отмечая, что «внутренний политический конфликт толкнул украинское государство от его хронической дисфункции в состояние временного паралича с января по апрель. Кремль использовал эту моментную возможность, чтобы завладеть Крымом и частями Донбасса ...».¹⁴

Власть временного пост-Януковича украинского правительства, возглавляемого новоизбранным спикером Верховной рады Олександром Турчиновым, была очень слаба. Было бы нечестно утверждать, что Украина не отреагировала на российскую агрессию, которая была тестом для эффективности и результативности ее вооруженных сил, гражданской обороны и политического руководства. Украинский Генеральный штаб даже планировал военную операцию в Крыму, которая предполагала участие 79 отдельной воздушно-десантной бригады – ход, который заставил Кремль в спешке организовать голосование Верховной рады Крыма по вопросу о присоединении Крыма к России до проведения запланированного референдума.¹⁵ Однако, в то же время, неспособность силовых ведомств дать адекватный ответ на агрессию проявила себя в трех ключевых областях: порядочность, профессионализм и верность государству.

Порядочность военных и полицейских была скомпрометирована сочетанием коррупции и неадекватного финансирования. Коррупция шла рука об руку с nepотизмом и средневековой практикой покупки назначения на должность. К примеру, широко известной практикой в годы до Евромайдана было, что младшие и офицеры среднего уровня должны были платить своим начальникам за повышение, перевод в другое подразделение или участие в международных миротворческих операциях.

¹³ Президент России, Встреча международного дискуссионного клуба Валдай, 24 октября 2014, по состоянию на 18 июня 2018, <http://eng.kremlin.ru/news/23137>.

¹⁴ Vladimir Socor, "Maidan's Ashes, Ukrainian Phoenix – A Net Assessment of the Regime Change in Ukraine Since the Start of 2014," *Eurasia Daily Monitor* 11, no. 184 (17 October 2014), по состоянию на 18 июня 2018, <https://jamestown.org/program/maidans-ashes-ukrainian-phoenix-a-net-assessment-of-the-regime-change-in-ukraine-since-the-start-of-2014/>.

¹⁵ "У Аксёнова с Темиргалиевым истерика: Генштаб Украины готовит освобождение Крыма от сепаратистов и российских оккупантов," *Флот 2017*, 3 июня 2014, по состоянию на 23 июня 2018, http://flot2017.com/posts/new/u_aksjonova_s_temirgalievym_isterika_genshtab_ukrainy_gotovit_osvobozhdenie_kryma_ot_sep_aratistov_i_rossijskih_okkupantov.

Неработающие этические фильтры делали вооруженные силы и полицию подверженными взяточничеству. В Крыму Кремль использовал обещания о более высоких зарплатах и жилье, поощряя украинских офицеров и солдат-контрактников не оказывать сопротивление и перейти на сторону России.

На начальных этапах украинские вооруженные силы были захвачены врасплох в профессиональном плане использованием гражданских лиц в российских операциях для блокировки украинских войск (в множестве случаев в Крыму) или даже для того, чтобы их разоружать (случай группы из 25-й воздушно-десантной бригады в Донбассе, апрель 2014).

Сильные связи между украинскими офицерами служб безопасности и российскими органами безопасности создали когорту симпатизирующих России, которые разделяли пророссийские интересы, согласно старшему представителю СБУ, интервьюированного автором в августе 2014: такие пророссийские настроения офицеров вооруженных сил были одной из главных проблем единства в украинских службах безопасности и вооруженных силах.

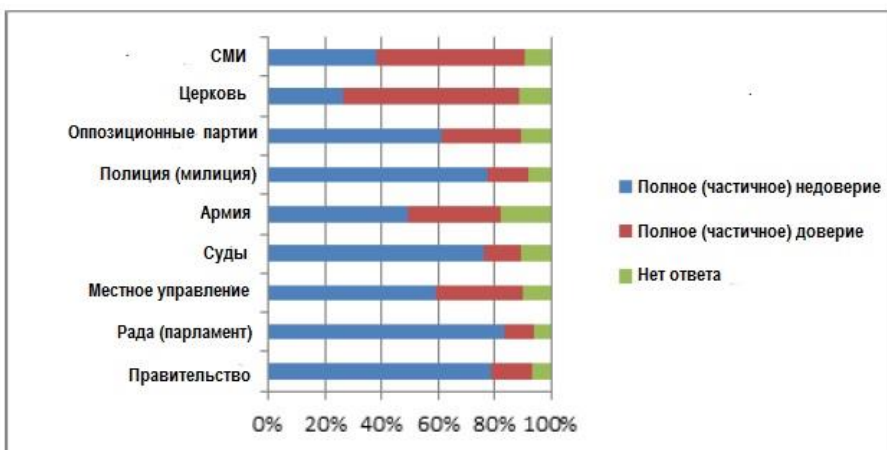
Заместитель генерального прокурора Украины и генеральный военный прокурор Украины генерал Анатолий Матиос сказал в августе 2015, что где-то около 5000 офицеров правоохранительных органов и около 3000 военных задокументировано приняли сторону противника в Крыму и в Донбассе.¹⁶

В сегменте полиции провал демократического контроля, несоответствующая подготовка и недофинансирование полиции для борьбы с массовыми беспорядками стали очевидными во время Майдана в 2013 и «революции достоинства». Правоохранительные органы для борьбы с беспорядками, скорее всего, были напрямую ответственны за смерть протестующих из «Небесной сотни». Кроме того, полиция была протестующих, унижала задержанных, использовала водяные пушки при температуре ниже нуля и допускала разные другие злоупотребления. У ОМОН-а были несоответствующие средства для борьбы с беспорядками, и они в спешке использовали оглушающие и дымовые гранаты из России и смертоносные охотничьи заряды. Высшие должностные лица Министерства внутренних дел подстрекали к действию низкосортных помощников «титишек» и военнизированных организаций, некоторые из которых были на ясных прорусских позициях, как группа Оплот в Харькове. Позднее многие из этих нерегулярных формирований присоединились к сепаратистам в Донбассе.

Есть несколько возможных индикаторов, которые могут измерять целостное состояние системы или выявлять аномалии. В системе человеческого организма такими индикаторами являются температура тела или

¹⁶ "Around 8,000 Ukrainian officers sided with enemy in Crimea, Donbas, Interfax Ukraine," *Kyiv Post*, August 14, 2015, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/around-8000-ukrainian-officers-sided-with-enemy-in-crimea-donbas-395725.html>.

давление крови – несмотря на большое число комплексных взаимосвязей, такие индикаторы дают определенные пороги, которые показывают работает ли система на допустимом уровне. В секторе безопасности, измерение такой «температурой тела» возможно с помощью такого сильного показателя, как доверие общества к его институтам. Вес этих индикаторов такой, что в случае с Украиной они позволяют нам сравнивать разные этапы достигнутого успеха. К примеру, сразу после событий Евромайдана (ноябрь-декабрь 2013), уровень доверия к государственным институтам был исключительно низким, в том числе и к вооруженным силам, полиции и другим элементам политической системы.



Фигура 1. Анкета: В декабре 2013 украинцы доверяли только СМИ и церкви (Источник: SOCIS and Rating Group, декабрь 2013, <http://infolight.org.ua/content/riven-doviri-naselennya-do-organiv-vladi-pidtrimka-yihnoyi-vidstavki-ta-dostrokovih-vivoriv-vstupu-do-ies-ta-ms-gruden-2013>).

Такой низкий уровень доверия к государственным институтам, включая институты сектора безопасности, часто относят на счет «хищнического» характера режима Януковича. Действительно, президентство Януковича было особым на фоне нескольких последовательных украинских администраций. Даже до 2012 года оно пользовалось очень низким уровнем доверия. Согласно данным, собранным Фондом демократических инициатив в ходе общеевропейского опроса в 2011, доверие украинцев в парламент составляло 1.99 пунктов из 10 возможных, самый низкий уровень среди 36 европейских стран. Так же на самом нижнем месте было доверие к системе правосудия – 2.26, и полиции – 2.50 пункта. Более того, такие анкеты проводились в 2005, 2007, 2009 и 2011 – и только в 2005, после Оранжевой революции, доверие в государственные институты было на самом высо-

ком уровне в 2.4 пункта – весьма низкое по 10 бальной шкале. Для сравнения, доверие в семью и друзей было на уровне 4.5 пунктов.¹⁷

Российская агрессия была экзистенциальной угрозой для общества. С 2014 года было мобилизовано или добровольно вступили в армию для участия в военных действиях в АТО в Донбассе около 344 000 украинцев.¹⁸ Безопасность действительно стала делом всего общества. Вместо усиления пророссийских настроений, российская интервенция дала толчок украинскому патриотизму и способствовала некоторым системным изменениям. Изменения в украинском национальном единстве, похоже, были не временными – согласно опросам Фонда демократических инициатив, в 2015 году рекордные 67 процентов населения заявили, что гордятся тем, что они украинцы, по сравнению с 47 процентами в 2013 году.¹⁹

В рамках теории сложности, события Евромайдана и «гибридная война» с Россией в Донбассе представляют собой «хаотический контекст» или состояние «беспорядка». Примечательно то, что как раз такая среда способствует ускоренной системной динамике как «домен быстрой реакции». В случае с Украиной, эта реакция пришла, главным образом, от гражданского общества. Как отмечает Эндрю Уилсон, «Несмотря на унаследованный опустошительный статус украинских вооруженных сил, правительство, по большей части под давлением добровольцев гражданского общества, смогло заново сформировать боеспособные единицы в вооруженных силах, полиции и службе государственной безопасности, восстановить контроль над большей частью Донецкой и Луганской областей и, в конечном итоге провалить планы Кремля захватить стратегически важные города Днепропетровск, Харьков, Одесса и Мариуполь.»²⁰

В этом мобилизационном подъеме, добровольцы часто брали на себя некоторые критические государственные функции. По словам Катерины Зарембо,²¹ это было свидетельством «замещающей» функции гражданско-

¹⁷ “Riven doviry ukrayintsiv do vlady – odyn z najnyzhchykh u Yevropi,” *The Ukrainian Week*, February 11, 2013, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://tyzhden.ua/News/72023>.

¹⁸ “Poroshenko: 344,000 people become combatants in eastern Ukraine,” *Ukrinform*, August 22, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2522485-poroshenko-344000-people-become-combatants-in-eastern-ukraine.html>.

¹⁹ Kateryna Shapoval, “Socioloh Iryna Bekeshkina za dopomohoyu vlasnykh doslidzhen preparue krainu (Соціолог Ірина Бекешкіна за допомогою власних досліджень препарує країну),” *Novoya Vremya*, Democratic Initiatives Foundation, April 18, 2016, <https://dif.org.ua/article/sotsiolog-irina-bekeshkina-za-dopomogoyu-vlasnikh-doslidzhen-preparue-krainu>.

²⁰ Andrew Wilson, “Five Things the West Can Learn from the Ukraine Crisis,” *Quartz*, October 8, 2014, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://qz.com/277502/five-things-the-west-can-learn-from-the-ukraine-crisis/>.

²¹ Kateryna Zarembo, “Substituting for the State: The Role of Volunteers in Defense Reform in Post-Euromaidan Ukraine,” *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*, no. 3 (2017): 47–70, <https://doi.org/10.18523/kmlpj119985.2017-3.47-70>.

го общества в слабых или хрупких государствах, что особенно важно, поскольку оно предоставляет гражданам услуги, которые в противном случае были бы недоступны. Это вызывало трения, как обнаружила Катерина Зарембо в своем исследовании: «... добровольцы на самом деле способствовали укреплению государства и в то же время его ослаблению; результат зависит от контекста, в котором волонтеры действовали в разное время». Однако Зарембо считает, что хотя участие добровольцев не привело к системной реформе, оно обеспечило сильный демократический контроль над ключевым оборонным институтом государства.

Примечательно, что некоторые усилия этих добровольцев оказали системное влияние не только на сектор обороны и безопасности. Как отметила Зарембо, волонтеры из управления проектов оборонной реформы Министерства обороны сосредоточили свое внимание на «конкретных» проектах, которые можно было бы завершить в течение одного года и заполнить самые неотложные пробелы. Министерство обороны было первым министерством, которое не только полностью приняло *ProZorro*, но и первым использовало его в пробном режиме до его официального запуска и обязательного использования во всех тендерах по государственным закупкам.

Описание реформы и риски

В 2015–2017 годах большая часть рекомендаций Запада была сосредоточена на ускорении скоординированной реформы сектора безопасности с упором на внедрение четких институциональных механизмов гражданского демократического контроля. Одним из элементов этого была помощь в разработке проекта и в оказании давления на власть с целью принятия Закона о национальной безопасности. Этот закон был инициирован аппаратом Совета национальной безопасности и обороны. Некоторые эксперты находили в нем ссылку на Закон о национальной безопасности США 1947 года как на важный стратегический документ. Являясь результатом компромисса между многими группами интересов в структурах сектора безопасности, отечественными и западными экспертами, закон попытался ввести целостную концепцию сектора безопасности, утвердить и более четко определить двухуровневую систему стратегического планирования, включая, например, введение «Стратегии военной безопасности» вместо «Военной доктрины» советского образца, предусматривает углубление реформы спецслужб, в том числе необходимость разработки нового закона о Службе безопасности Украины и парламентском комитете по надзору за секретными службами, а также подтверждения гражданского демократического контроля над вооруженными силами. Администрация президента присоединилась к тем, кто настаивал на принятии закона, хотя некоторые члены президентской фракции не были с этим согласны. После преодоления некоторого противодействия в Раде и после попытки задвинуть дело в долгий ящик требованиями о существенных изменениях в проекте,

закон был полностью одобрен 21 июня 2018 года. В общем и в целом, эксперты в секторе безопасности были согласны, что этот закон был шагом вперед, хотя и нуждается в некоторых улучшениях, в частности в области менеджмента и надзора за разведывательными службами и распределения ответственностей между разными институтами.

Этот закон является последним из серии все более эффективных стратегических документов, которые были разработаны Украиной. Евромайдан и вынужденные изменения в 2014 году вызвали к жизни несколько стратегических документов, которые весьма близки к «западному стандарту»: Стратегия национальной безопасности, Концепция развития сектора безопасности и Военная доктрина от 2015.

В секторе гражданской экспертизы, Центр Разумкова и ДКВС провели серию из девяти конференций для обсуждения разных аспектов реформы управления сектора безопасности. Одним из важных документов реформы был Стратегический оборонный бюллетень (СОБ), разработанный в 2015 и превращенный в закон в 2016. Андрий Загороднюк, тогда директор Управления проектов по реформе, комментировал, что «все поняли, что реформа украинской армии нуждается в едином плане и единой дорожной карте. Совместно с НАТО, менеджмент Министерства обороны решил считать СОБ главным документом для строительства новой армии. Разработка проекта этого документа была делом нелегким. Его уникальность в том, что СОБ является первым документом такого масштаба, разработанным представителями организаций, которые никогда раньше не объединяли свои усилия».²² У этого документа была временная рамка и механизм оценки. В качестве форума для принятия решений был договорен Комитет по реформам Министерства обороны. Некоторые реформы были успешными, например введение военно-медицинского менеджмента, или реформа продовольственных порционов; другие нет, или только начинали осуществляться, как например реформа жилищного обеспечения вооруженных сил. Наоборот, другие успешные проекты, например введение тактических C4ISR систем «Боевое зрение», «Армейский SOS» или даже БЛА разработанные и финансируемые группами волонтеров и частными компаниями были более широкого масштаба. Таким образом, УПР решило сосредоточиться на нескольких проектах: «С апреля этого года, Управление проектов реформы будет фокусироваться на наиболее важных областях изменения украинской армии: реформа сержантского корпуса, продовольствие, менеджмент проектов, военное образование, поставки и военно-полевая медицина», сказала новый директор Петрения. «Целью этих

²² Andriy Zagorodnyuk, "The Turning Point for Ukrainian Military Reform: What Is the Strategic Defence Bulletin and Why Is It So Important?" *Ukrayinska Pravda*, July 11, 2016, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://www.pravda.com.ua/eng/columns/2016/07/11/7114416/>.

стратегических проектов является осуществление позитивных и необратимых изменений в нашей армии для повышения ее боеспособности».²³

Реформа продовольственного обеспечения была убедительным примером успеха. После неуспешных попыток устранить коррупционные практики в аутсорсинге обеспечения питания, команда УПР, возглавляемая директором УПР Дианой Петрениа «решила снести его, и предложить кое-что получше». Ключевой особенностью новой системы был автоматический заказ подразделениями из унифицированного каталога через онлайн систему поставок *ProZorro*, что элиминировало коррупционные практики и повысило качество. Военные подразделения могли нанимать собственных гражданских или военных поваров и располагали правом осуществлять строгий контроль качества.²⁴ Это не было линейным решением, а создание нового правила в сочетании с передачей ответственности подразделениям и «децентрализацией» менеджмента.

Выражение «необратимые изменения» имеет шанс стать наиболее известной фразой в вооруженных силах и не только. Министр обороны Полторак начал в 2017 год издание Белой книги вооруженных сил: «По моим оценкам, в этом году мы прошли краеугольный камень, когда процесс трансформации наших национальных войск в могущественный инструмент для обеспечения военной безопасности государства стал необратимым. Мы заложили прочный фундамент для интеграции Украины в евроатлантическую среду безопасности».²⁵

В целом, есть ощущение, что последние дискуссии по поводу реформы стали менее критическими и имеет место консенсус между институциями и обществом, что реформы происходят медленно, что есть сильное противодействие и многое еще предстоит сделать. Примером тому оборонная промышленность, которая отстает в вопросах управления, несмотря на несколько успешных продуктов, в том числе ракеты и транспортный самолет, которые вышли на рынок в период 2014-2018. «Монструозный конгломерат» оборонной промышленности Укроборонпром был задуман как постсоветский гибрид между подразделением МО и производственным концерном. Его корпоративная культура все еще является культурой квази-военного института и запятнана многочисленными подозрениями в коррупции. Тем не менее, похоже имеется согласие между его менеджмен-

²³ “Diana Petrenia Becomes New Head of MOD Reforms Project Office,” The Ministry of Defense of Ukraine, Reforms Project Office, June 25, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://defense-reforms.in.ua/en/news/kerivnik-xarchovoi-reformi-u-zsu-diana-petrenya-ocholila-proektnij-ofis-reform-mou>.

²⁴ Illia Ponomarenko, “Reform Brings New, Better Taste to Army Rations,” *Kyiv Post*, August 3, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, www.kyivpost.com/ukraine-politics/reform-brings-new-better-taste-to-army-rations.html.

²⁵ “White Book 2017, The Armed Forces of Ukraine,” Ministry of Defense of Ukraine (2018), по состоянию на 23 сентября 2018, http://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2017_eng_Final_WEB.pdf.

том и гражданскими активистами. Действующий исполнительный директор подтверждает, что нужны изменения, способствующие приватизации его компаний, что займет некоторое время. Директор организации Transparency International – Украина, Ярослав Юрчишин, так же указал на необходимость реформировать Укроборонпром хорошо продуманным и выполнимым способом: «Многочисленные публикации о коррупции на Укроборонпроме были связаны прежде всего с закрытыми процедурами закупок, с поставками и практически с любой другой деятельностью».²⁶ В оборонной промышленности, выполнение рекомендаций западных партнеров обеспечивается использованием таких рычагов, как действительная военная помощь. Хотя Украина не получает военную помощь от США и стран НАТО в объеме, котором получают ее Израиль или Египет, она все же получила помощь от 20 стран в объеме 0.5 миллиардов долларов, в том числе «приборы ночного видения, коммуникационное оборудование, оборудование для разминирования, транспортные средства, РЛС обнаружения позиций артиллерии и системы противотанкового вооружения».²⁷ Украина располагает относительно высоким потенциалом разработки оборонных технологий. Для реализации этого потенциала при недостаточных государственных ресурсах, формируется потенциальное партнерство частный сектор – наука – гражданское общество, как например Платформа для развития инноваций (www.ukrinnovate.com).

В секторе гражданской безопасности процесс «европеизации», через который прошли некоторые институты, как например Пограничная служба, продолжается в полиции, и в меньшей степени, в секретных службах. Взятничество в полиции, которое было очень болезненным вопросом во время президентства Януковича, сегодня почти устранено. Новая дорожная полиция работает весьма профессионально на улицах, особенно больших городов, за исключением некоторой нехватки опыта и личного состава. Хотя эксперты упрекают руководство, что практически все полицейские были снова наняты на работу без проведения какой-либо серьезной чистки, и таким образом в новой полицейской службе работают те же самые люди, все-таки некоторые пилотные проекты, как например введение новых «детективных» профессий, начали осуществляться три года после создания патрульной полиции.²⁸ Миссия СМЕС активно помогает в

²⁶ «Что ожидает украинский ВПК – мнения экспертов», *NV BIZ*, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://biz.nv.ua/publications/chto-ozhidaet-ukrainskij-vpk-mnenija-ekspertov-2458284.html>.

²⁷ “Ukraine and the World,” *Defence Express*, September 19, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://defence-ua.com/index.php/en/publications/defense-express-publications/5379-ukraine-and-the-world>.

²⁸ “Policiji slid perejty vid tochkovyx zmin do instytucijnyx reform, – zvit ekspertiv (Поліції слід перейти від точкових змін до інституційних реформ, – звіт експертів),” UMDPL Association, June 27, 2018, по состоянию на 22 сентября 2018, <http://umdpl.info/police-experts.info/tags/reforma-politsiji/>.

развитии демократического контроля, порядочности и создании потенциала в таких направлениях, как полицейская работа на основе разведывательных данных или криминалистика. Украинские офицеры проводят множество курсов подготовки с международными партнерами.

Дольше всего откладывается реформа секретных служб. За исключением разведки в интересах обороны, которая подверглась некоторым изменениям, связанными с повышением потенциала, поскольку у нее были трудные задачи по ведению боевых действий, другие службы продолжают работать как военные организации с незначительным демократическим контролем и окутанные секретностью. В их число Служба безопасности Украины, которая подвергалась критике в СМИ и на экспертных форумах из-за скандалов с местным и даже международным бизнесом. Симптоматическим является весьма неравный счет в «перетягивании каната» между СБУ и новым созданным антикоррупционным органом НАКБУ; последним примером является то, как оба ведомства расследуют друг друга – НАКБУ обвиняет в коррупции высшего представителя СБУ, а СБУ обвиняет НАКБУ в использовании незаконных провокационных методов расследования.²⁹ НАКБУ находится в состоянии конфронтации со Специальной антикоррупционной прокуратурой и даже с полицией.³⁰

Примечательно, что медленный шаг реформы управления, по мнению советника из НАТО Анн-Кристин Бьерджен, был сдерживающим фактором, мешающий интеграции Украины с разведывательными ведомствами ЕС и НАТО. Бьерджен сказала, что «Установление эффективного парламентского контроля и публичного надзора повышает доверие! И это единственный способ для того, чтобы украинские специальные службы стали частью евроатлантического разведывательного семейства».³¹

Новый Закон о национальной безопасности оговаривает, что новый закон о СБУ должен быть подготовлен к январю 2019, и что он должен содержать положение об учреждении парламентского комитета по надзору за разведывательными службами. Группа членов Рады совместно с представителями СМЕС и НАТО, а также на двусторонней основе с партнерами,

²⁹ «СБУ против НАБУ: Сытника предостерегли от уничтожения документов», *Liga News*, September 13, 2018, по состоянию на 22 сентября 2018, <http://news.liga.net/politics/news/sbu-protiv-nabu-sytника-predosteregli-ot-unichtojeniya-dokumentov>.

³⁰ «Сытник не смог представить депутатам отчет о деятельности НАБУ», *Новое время*, 19 сентября 2018, по состоянию на 22 сентября 2018, <https://nv.ua/ukraine/events/sytник-ne-smoh-predstavit-deputatam-otchet-o-deyatelnosti-nabu-2495201.html>.

³¹ Ann-Kristin Bjergene, “General Challenges of Intelligence Service Reform,” in *Proceedings from the Third International Conference “Governance and Reform of State Security Services: Best Practices,”* 24 May 2016, Kyiv, Ukraine, Project “Monitoring Ukraine’s Security Governance Challenges” (DCAF/Razumkov Centre, 2017), 41-45, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://ukrainesecuritysector.com/publication/conference-proceedings-3-governance-reform-state-security-services/>.

следит за тем, чтобы этот процесс двигался вперед. Отсутствие прогресса в реформировании СБУ мешало сотрудничеству с СМЕС по проведению обучения с целью повышения потенциала, запрошенное службой. Для ускорения реформы разведки, Украина создала ситуационный центр и «Военный кабинет». Она заново восстановила Совместный комитет при президенте, работающий с администрацией НСБО. Эксперты и государственные органы работают над проектами новых законов о разведывательной деятельности.

Что примечательно, Украина находится в институциональном положении, схожим с положением Грузии, где европеизация считается альтернативой пророссийской политике. По мнению Читаладзе и Григорян, грузинские элиты разделяют мнение, что двигаться надо к НАТО и ЕС с надеждой об «укреплении институтов и создании демократического и функционирующего государства», таким образом ставя Грузию «перед выбором одного из двух – либо первичное удовлетворение от полной интеграции с Западом, либо поддаться теневому влиянию Москвы».³²

Европеизация по мнению управляющей политической элиты Украины является синонимом евроатлантической ориентации, т.е. ориентации на безопасность НАТО. Это находит отражение в исторически рекордной поддержке членства в НАТО и ЕС среди украинцев. Относительное большинство в 41.6 % поддерживает присоединение к НАТО, что является рекордом для Украины. В то же время, 35.3 % поддерживают статус неприсоединения, 16.3 % не ответили или еще не решили, а военный союз с Россией и с государствами СНГ поддерживает 6.4 %. Если бы проводился референдум о присоединении к НАТО, участие приняли бы 63 % из которых 67.2 проголосовали бы за членство. Из них 76.2 % сказали, что главной причиной для положительного голосования являются гарантии безопасности, а 31.5 % надеются, что это укрепит и модернизирует украинскую армию.³³

НАТО помогает Украине через пять трастовых фондов и консультации по строительству институтов, координируемые Представительством НАТО. Понимание «стандартов НАТО» неправительственными, в частности военными, экспертами включает ожидание, что они поднимут ценность солдата в вооруженных силах и в обществе и изменят иерархическую структуру командования и управления так, чтобы роль солдат, младшего и среднего командного состава в принятии решений повысилась. Некоторые видимые изменения были сделаны в оборонном менеджменте – так

³² Anna Chitaladze and Tatevik Grigoryan, "Understanding Europeanization in Georgia and Armenia – Discourses, Perceptions and the Impact on Bilateral Relations," *Analytical Bulletin* 8 (2015), 29-54, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://cccsysu.com/wp-content/uploads/2016/05/Chitaladze-Ana-Grigoryan-Tatevik-2.pdf>.

³³ Kyiv International Institute for Sociology Nation-wide poll, *Interfax Ukraine, Yevropeyska Pravda*, September 11, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/09/11/7086755/>.

тическая медицина, снайперы или униформы. Украинских военных готовят западные инструкторы. Только в Яворовском международном центре миротворчества и подготовки находятся на ротационной основе около 600 инструкторов Объединенной многонациональной учебной группы Украина. Имеются отдельные случаи реформирования систем командования, управления и коммуникаций и ISR в войсках, в том числе в Силах специальных операций и Воздушно-десантных войсках, которые считаются успешными. Кроме того, Украина освобождается от исторического наследия вооруженных сил отходя от символов советской и российской культуры и военной истории и вводит другие, представляющие историческое наследие Украины времен ее борьбы за независимость, т.е. армии Украинской народной республики или Украинской повстанческой армии.

Одним из главных рисков для успешной реформы является увеличивающийся спад доверия к управлению общеполитическими институтами. Это характерно для управления Украины в целом и является предупредительным сигналом для предстоящих в 2019 году кампаний по выбору президента и парламента. Многие эксперты по национальной безопасности склонны характеризовать это как отсутствие политической воли на проведение реформ. Это, действительно, является показателем того, что когда происходят конкретные изменения, это отражается на поддержку конкретных политических институтов. Однако, общенациональные институты, которые являются индикатором «здоровья» всей политической системы, получают небольшую поддержку. Это указывает на то, что система Украины испытывает большое трение и подвержена дисбалансам.

Результаты опроса, проведенного Центром Разумкова 1-6 июня 2018 года, показывают, что институтами, которые пользуются наибольшим доверием, являются волонтерские организации (65.2 %), Церкви (61.6 %), Вооруженные силы (57.2 %), Государственная служба чрезвычайных ситуаций (51.1 %), Пограничная служба (50.7 %), Национальная гвардия (48.6 %) и гражданские организации (43.4 %).

Уровень поддержки правоохранительных органов остается низким: патрульная полиция (35.2 %), Национальная полиция (32.9 %), СБУ (32.2 %), и НАКБУ (17.1 %). Доверие к президенту было на уровне 13.8 %, к Кабинету министров 13.7 % и к Верховной раде Украины 10.6 %. Доверие к государственным служащим было на уровне 8.6%.³⁴

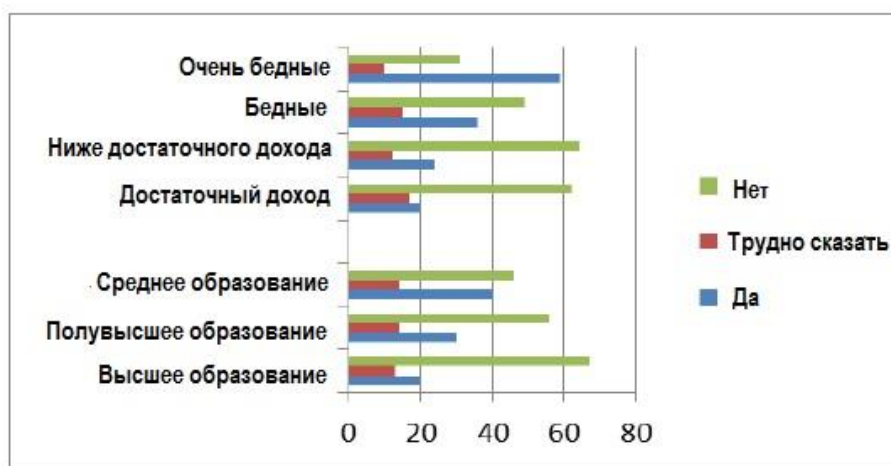
Для сравнения, в подобном опросе в 2016 году уровень доверия был следующим: Президент 20.7%, Парламент 11%, Правительство 12.9%. Вооруженным силам доверяли 57.6%, Национальной полиции 40.7%, и СБУ 28.4% населения.³⁵ Более того, в декабре 2014, президент пользовался

³⁴ Razumkov Centre, June 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf.

³⁵ "Citizens of Ukraine on Security: Personal, National, and its Elements. Results of a nationwide sociological survey conducted by the Razumkov Centre, Kyiv 2016" (DCAF-Geneva, Razumkov Centre, 2017), по состоянию на 23 сентября 2018,

49.4% доверия, Кабинет министров 35.8%, и доверие к Верховной раде было на уровне 31.1%.³⁶

Критическим риском для успешной реформы в секторе безопасности является «цена сектора безопасности». К сожалению, концепция «инвестиций в оборону» все еще не в ходу на Украине. Экономическая цена реформы сектора безопасности сталкивается с постановкой «пушки или масло». В прошлом, прорусские настроения были связаны с уровнем доходов и образования в Крыму и на Донбассе. Приведенная ниже диаграмма показывает результаты опроса мнения украинцев, касательно российской «мантры» о катастрофе вследствие распада Советского Союза, распределенных по уровню дохода и образования опрашиваемых. Сожаление о распаде Советского Союза в наибольшей степени показывают украинцы с наименьшим уровнем дохода. Те, у кого есть университетское образование, наоборот, в большинстве своем не одобряют просоветские настроения.



Фигура 2. Опрос по всей Украине: «Сожалеете ли вы о распаде Советского Союза в 1991 году?», % из всех, октябрь 2015.

(Источник: Rating Group. Исключены: Крым, Донбасс

http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/dinamika_nostalgii_po_sssr.html)

<https://ukrainesecuritysector.com/publication/citizens-ukraine-security-personal-national-elements-survey-2-2017/>.

³⁶ “Reytyng Presydynta katastrofichno padaye,” *Esspresso TV*, May 31, 2017, по состоянию на 23 сентября 2018, <http://expres.ua/news/2017/05/31/245122-reytyng-prezdynta-katastrofichno-padaye>.

Беспрецедентный для Украины, тяжелый груз расходов на сектор безопасности – в настоящее время 5 % ВВП, при расходах на оборону более 2 %, несколько уменьшается благодаря экономическому восстановлению на Украине – во втором квартале 2018 ВВП вырос на 3.8 %. Около 20 % от денег, выделенных на оборону, уходит на создание потенциала, в том числе на поставку нового и обновленного оборудования – в отличие от периода до Евромайдана. Тем не менее, повышение реальных доходов и увеличение миграции рабочих к ЕС быстро сделало зарплаты военных неконкурентными. Проект нового бюджета на 2019 год предвидит более 5 % ВВП на расходы на безопасность и оборону с увеличением зарплат военнослужащих на 30 %.

Другой существенный риск связан с отсутствием перспективы на членство в протекающем процессе европеизации Украины. Нормативное измерение европеизации предполагает, что Украина будет изменять свои недоразвитые или ошибочные правила и процедуры. Это было закреплено в Соглашении об ассоциации ЕС-Украина и ожидание, что Украина примет нормы демократического контроля, правила, регуляции и процедуры для вооруженных сил и полиции, которые обеспечат оперативную совместимость, находится в центре внимания западных государств. Однако, позитивным измерением европеизации является то, что Томас Риссе называет «Мы в Европе».³⁷ Украина добивается лучшего соответствия с нормами ЕС; ЕС следовало бы тоже повернуться к Украине как к генерирующему ценности члену его сообщества безопасности.

Поэтому, создание общего видения является очень важным в процессе изменения сложных адаптивных систем. Оно было бы руководством для политического лидерства. Очень важно направлять консультации и помощь к этой цели. В комплексном контексте методика СИНЕФИН рекомендует «вместо того, чтобы пытаться навязывать курс действий, лидеры должны терпеливо позволять дороге раскрывать себя».³⁸ Общая картина весьма оптимистична. В оценке TI Ukraine отмечается, что «С 2014, Украина достигла существенного прогресса в мониторинге и отчетности помощи в области безопасности на оперативном и тактическом уровне. Доноры помощи в сфере безопасности наложили требования, которые поощряли институтов-реципиентов создать более устойчивые системы мониторинга и отчетности. Интервью с донорами свидетельствуют о положительных

³⁷ Thomas Risse, "European Institutions and Identity Change: What Have We Learned?" July 30, 2003, по состоянию на 23 сентября 2018, http://userpage.fu-berlin.de/atasp/texte/030730_europeaninstandidentity_rev.pdf.

³⁸ David J. Snowden and Mary E. Boone, "A Leader's Framework for Decision Making," *Harvard Business Review*, November 2007, по состоянию на 22 сентября 2018, <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>.

сдвигах в период 2014-2017, сами украинцы лучше понимают необходимость в мониторинге и улучшении их систем.³⁹

В то же время, разработка общего видения рисков слишком обременена текущей политической повесткой дня на уровне высшего руководства. Как отмечают эксперты Chatham House, «Создание государственного потенциала требует располагать долгосрочной концепцией, которая должна иметь преимущество перед краткосрочными политическими выгодами. Можно утверждать, что поскольку европейская интеграция требует долгосрочного планирования, наблюдается отсутствие политической воли следовать такому курсу – политический класс склонен к преследованию краткосрочных политических и экономических приоритетов, чтобы оставаться у власти».⁴⁰ Это еще более важно потому, что в системном подходе нет места недолговечным и неподкрепленным изменениям, что доказано историей Украины на сегодняшний день.

Заключение

Страны члены евроатлантического сообщества по безопасности и международные институции оказывали помощь украинским реформам практически с самого начала украинской независимости. Кроме институциональных и внутригосударственных критериев, было проведено мало исследований для измерения в какой степени Украина следует западным советам относительно реформы. Более того, сам вопрос, была ли реформа успешной, остается без ответа, по которому имеется консенсус. Нарушения человеческих прав полицией и силами безопасности во время Евромайдана в Киеве, а также реакция оборонных институтов и институтов безопасности на российскую агрессию весной 2014, поднимают вопрос об эффективности украинского сектора безопасности. Существенный вклад в исследования по этим вопросам внес спонсированный Центром ДКВС проект «Мониторинг вызовов управлению сектором безопасности Украины: статус и потребности в 2014-2916» (www.ukrainesecuritysector.com), который был ограничен по времени.

Новый Закон о национальной безопасности Украины рассматривает сектор безопасности и обороны как скоординированную систему. Как сказано в начале этой статьи, теория комплексных адаптивных систем, которая становится все более важной для исследований управления переменами, может дать полезную и удобную методику для анализа ситуации на

³⁹ *Making the System Work. Enhancing Security Assistance for Ukraine* (Transparency International Defence and Security and Transparency International Ukraine, 2017), по состоянию на 23 сентября 2018, <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2017/05/Making-the-system-work-TI-Defence-Security.pdf>.

⁴⁰ Kataryna Wolczuk and Darius Žeruolis, “Rebuilding Ukraine: An Assessment of EU Assistance,” Chatham House Research Paper, August 16, 2018, по состоянию на 23 сентября 2018, www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-08-16-rebuilding-ukraine-eu-assistance-wolczuk-zeruolis.pdf.

Украине. Поэтому, рассмотрение случая Украины способствует накоплению знаний об институциональных переменных и государственности, развиваемых политическими науками. До сего времени, литература обращала внимание больше на институциональную рамку, тогда как представленные здесь аргументы представляют собой шаг от линейной каузальности к комплексности взаимодействий.

Метод СИНЕФИН анализа в менеджменте дает несколько контекстных рамок в организациях – от простой рамки, или «сферы лучших практик», к комплексному контексту, при котором проблемы менеджмента решаются выбором среди альтернативных «хороших практик». Но сложные контексты в большей степени следуют логике нелинейности, самоорганизации и непредсказуемости. Обращение к метафоре «странного аттрактора» в этом контексте означает предвидение и стимулирование перемен с помощью усиленных шагов. Успех изменений кроется в руководстве, которое позволяет создание общего видения и осторожно позволяет системе разворачивать себя к прогрессу в каждом новом цикле.

Выводы в этой статье предполагают, что Реформа сектора безопасности Украины ускорила под влиянием хаотического контекста, в котором несколько институциональных элементов системы были почти разрушены. Системные индикаторы измерений показывают доверие людей к правительству и к институтам сектора безопасности. Исторически, за исключением сразу после Оранжевой революции, это доверие было относительно низким. Однако, с 2014 уровень доверия к волонтерам, которые играли важную роль замещения существенных функций государства после Евромайдана и к Вооруженные силам достиг почти 60 %.

В то же время, существуют определенные риски для успешного продолжения Реформы сектора безопасности. Экономическая цена сектора безопасности всегда была уязвимым местом для Украины. Однако, за последние три года Украина тратит не менее 5 % ВВП на безопасность и оборону, тогда как российская агрессия стоила ей около 20 % ее промышленного потенциала. Этот риск уменьшается экономическим восстановлением, которое протекает устойчиво с ростом за второй квартал 2018 года на 3.8 %. Другим риском является отсутствие стратегического единого мнения среди стран членов ЕС и НАТО об европейской принадлежности Украины.

Украинское общество демонстрирует исключительную в историческом плане поддержку западным институтам. Если бы референдум о членстве в НАТО проводился бы завтра, по последним опросам, «ЗА» проголосовали бы 67 %. Политическая элита, которая сейчас у руля государства, и та, что возможно, придет к власти в результате президентских и парламентских выборов в 2019, считается с условностью западных советов и помощи реформе и является работающим партнером. Можно утверждать, что большую часть западной помощи следует направлять на гражданское общество и нижний и средний уровень сектора безопасности. Это расширит и укрепит базу реформы, что важно для устойчивости системы в целом.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторе

Максим Бугрий является научным сотрудником Украинского института публичной политики и Директором по инвестициям Платформы развития инноваций и консультаций по вопросам оборонных технологий. После 12 лет практики в качестве инвестиционного менеджера, с 2010 года Бугрий начал работать политическим аналитиком. Он был участником международной консультативной группы для поддержки нового Закона о национальной безопасности Украины и работал совместно с ДКВС и центром Разумкова по проекту украинской РСБ в 2015-2017. У него степень магистра по бизнес администрации из Лиссабонской католической школы бизнеса и экономики и степень магистра экономики и философии из Киевского университета им. Тараса Шевченко. *E-mail*: maksym.bugriy@gmail.com.



Строительство оборонных институтов на Украине в мирное время и во время войны

Леонид Поляков

*Центр исследований по вопросам армии, конверсии и разоружения (ЦИАКР),
<http://cacds.org.ua/en/>*

Резюме: После объявления независимости в 1991 есть два четко различаемых периода в Строительстве оборонных институтов на Украине. Период мира до февраля 2014 и период войны с Россией с 2014 по 2018. В периоде до войны 1991-2013, экономические проблемы, нестыковки в национальной стратегии и проистекающее из этого пренебрежение к требованиям национальной обороны привели к неясным военным стратегиям и декларативным, а не настоящим реформам в Вооруженных силах. Украина пыталась компенсировать влияние ее экономической слабости и несоответствующей политики обороны активным сотрудничеством с НАТО и участием в миротворческих операциях под эгидой ООН, НАТО и ЕС. Однако, весной 2014 реакция Украины выявила серьезные слабости по всем аспектам обороны за исключением готовности людей защищать свою страну. В ответ на российскую аннексию Крыма и инвазию в Юго-восточную Украину, Украина мобилизовала, оборудовала и подготовила значительную военную силу, состоящую из 250 000 личного состава на действительной службе, и инвестировала значительные ресурсы в строительство эффективных вооруженных сил с маневренным профессиональным активным компонентом, дополненный развертываемым боеготовым резервом, которые совместно могли сдерживать возможную агрессию со стороны России.

Ключевые слова: Украина, оборонная реформа, миротворчество, профессионализация, сотрудничество, мобилизация, строительство оборонных институтов.

Введение

В 1991, независимая Украина унаследовала от Советского Союза значительный обычный военный контингент, эквивалентный второй по величине вооруженной силе Европы, и располагала на своей территории третьим самым крупным ядерным арсеналом в мире.¹ Процесс конверсии этой несколько хаотической, но огромной постсоветской силы и строительства хорошо структурированных национальных вооруженных сил Украины прошел через два основных этапа – упадок в период мирного времени (1991-2013) и военно-временная трансформация с начала российского вторжения в Крым в 2014 году.

Начальная неопределенность во внешней политике и ориентации по вопросам безопасности привели к отсутствию ясности оборонной политики и несоответствию между амбициозными политическими декларациями и скудными выделяемыми ресурсами. Амбициозные цели строительства профессиональных вооруженных сил, стремление к оперативной совместимости с НАТО, модернизация вооружения и активное участие в миротворческих операциях никогда не были соответствующе поддерживаемы ресурсами.

В результате этого, в начале военной агрессии России в феврале 2014, Украина в военном плане мало чем могла эффективно оказывать сопротивление. Тем не менее, в 2018, четыре года после начала инвазии, Украина смогла мобилизовать и оборудовать значительную силу, которая намного более способна сдерживать инвазию со стороны России. Внося ясность в свою оборонную политику под давлением реальных враждебных условий, Украина строит национальную оборону, используя собственный боевой опыт, активизируя сотрудничество с ведущими демократиями Запада и применяя их лучшие практики.

В этой статье предлагается взгляд на состояние украинских вооруженных сил в период, предшествовавший российской агрессии в 2014, обзор ключевых событий во время военных действий в Крыму и в Донбасском районе Украины в 2014-2018, и перспективы на строительство будущих Вооруженных сил Украины.

¹ В целом Украина унаследовала конвенциональные вооруженные силы численностью в 800 000 человек. Вооружение состояло из 6 500 танков, 7 000 бронированных машин, 1 500 боевых летательных аппаратов, и более 350 кораблей. На складах Украины хранились 2.5 миллионов тон конвенциональных боеприпасов и более 7 миллионов единиц стрелкового оружия. Ядерный арсенал включал почти 2 500 ядерных боеголовок и большое число разных носителей, включая 176 межконтинентальных баллистических ракет и 44 стратегических бомбардировщиков. Смотри, к примеру: Alyson J. K. Bailes, Oleksiy Melnyk, and Ian Anthony, "Relics of Cold War. Europe's Challenge, Ukraine's Experience," *SIPRI Policy Paper*, 2003, <https://www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/relics-of-cold-war-europes-challenge-ukraines-experience-sipri-policy-paper-6-279/>.

Строительство оборонных институтов на Украине в период мирного времени с объявления независимости в 1991 и до российской агрессии в 2014

В начале 1990-х украинское руководство, под впечатлением размера военного наследства и введенное в заблуждение международной средой безопасности после распада Советского Союза, приняло стратегию неприсоединения. В первой официально принятой в начале периода Военной доктрине (1993) сказано:

Украина связывает уменьшение числа и уничтожение ядерных вооружений на своей территории с соответствующими действиями других ядерных государств и предоставленными ими и мировым сообществом надежными гарантиями ее безопасности.²

В следующем году, в декабре 1994, это мышление было отражено в так называемом Будапештском меморандуме. Полное наименование этого документа Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия. Он был подписан 5 декабря 1994 президентами Украины, Российской Федерации и Соединенных Штатов и премьер-министром Объединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.³

Украина могла видеть вещи таким образом, но в практическом плане из полагания Украины на адекватные действия и надежные гарантии «других ядерных государств» не последовало ничего существенного. Под совместным давлением США и России, Украина дала согласие освободиться от ядерного оружия в обмен на помощь в объеме 1 миллиарда долларов от США по Программе совместного снижения угрозы, определенного количества российского топлива для украинских ядерных электростанций и бумажных гарантий безопасности со стороны России, США и других ядерных сил в соответствии с Будапештским меморандумом.⁴

После того, как Украина согласилась на ядерное разоружение и подписала Будапештский меморандум в конце 1994, последовавший период можно рассматривать как мирное строительство украинских Вооруженных

² "Verkhovna Rada of Ukraine," Ukraine's Legislation, 2005, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3529-12>.

³ UN General Assembly, "Letter dated 7 December 1994 from the Permanent Representatives of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General," UN Security Council Document S/1994/1399, 1994, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_1994_1399.pdf.

⁴ Относительно деталей сотрудничества США-Украина в 1990-х, смотри Leonid I. Polyakov, *U.S.-Ukraine Military Relations and the Value of Interoperability* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2004), www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/ssi_polyakov.pdf.

сил. Период с 1995 и до конца 2013 можно характеризовать следующими моментами: разработка последовательных программ реформы вооруженных сил; активное сотрудничество с НАТО; миротворческие миссии на Балканах, в Африке, Ираке и Афганистане; и работа по «профессионализации» вооруженных сил.

Программы реформы обороны в мирном периоде

Среднесрочные документы для оборонного планирования должны устанавливать необходимую связь между требуемыми способностями и требуемыми ресурсами. Эта цепочка программ (Вставка 1) освещает множество весьма неуспешных попыток трансформировать постсоветские вооруженные силы, унаследованные Украиной.

Некоторые из этих документов были более реалистическими, другие менее, но все они были декларативными, поскольку в этом периоде программы реформ никогда не сопровождалась выделением требуемых ресурсов. К примеру, первая национальная программа оборонной реформы, «Государственная программа строительства и развития Вооруженных сил до 2005 года» (1997), выглядела не как связный документ, а как перечень благородных намерений и предполагала численность личного состава в

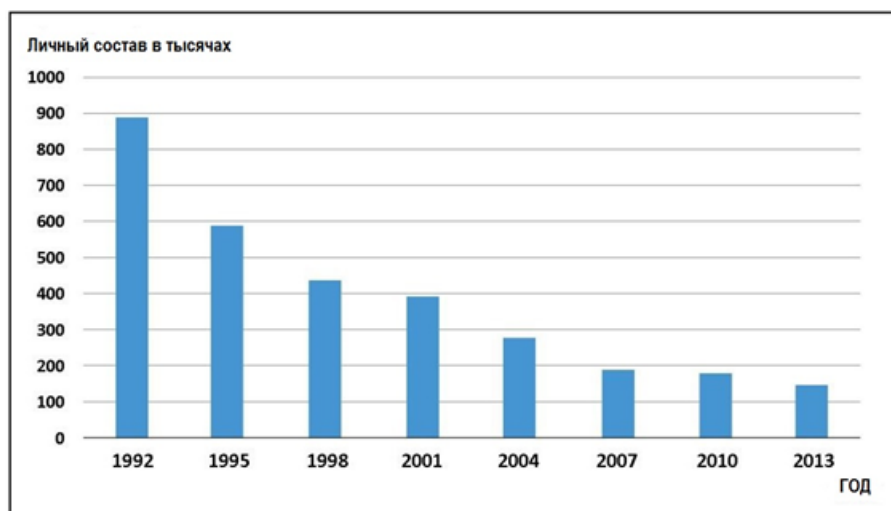
Вставка 1: Программы реформирования и развития Вооруженных сил Украины (1991-2013)

- **1991** – Концепция обороны и строительства Вооруженных сил Украины (нейтралитет, разумная достаточность, сокращение вооруженных сил)
- **1995** – Проект программы строительства Вооруженных сил Украины (неприсоединение, сокращение до 350 тысяч, радикальное реструктурирование до 7 ОТК) – *разработана в 1995, но не была утверждена*
- **1997** – Государственная программа строительства и развития Вооруженных сил до 2005 года (неприсоединение, уменьшение численности до 450 000)
- **2000** – Государственная программа реформирования и развития Вооруженных сил до 2005 (неприсоединение, дальнейшее уменьшение численности до 375 000)
- **2005** – Государственная программа развития Вооруженных сил Украины в периоде 2006-2011 (НАТО, профессионализация, дальнейшее уменьшение численности до 143 000)
- **2013** – Комплексная программа реформирования и развития Вооруженных сил Украины до 2017 (неприсоединение, партнерство с Россией, профессионализация, дальнейшее сокращение до 100 000 (в концепции 2012 было 70 000))

450 000 человек. Следующая, «Государственная программа реформирования и развития Вооруженных сил Украины до 2005 года», принятая в 2000, представляла собой слегка измененный вариант прежней программы, одобренной в 1997, и только слегка была уменьшена желаемая численность до 375 000.

Как бы то не было, но страна была не в состоянии обеспечивать предполагаемый уровень вооруженных сил. По самым скромным оценкам того времени, в соответствие со стандартными требованиями, вооруженным силам даже численностью в 300 000, с 3000 танками и более 500 самолетами были нужны 5-6 миллиардов долларов для обеспечения их боеготовности. Однако государственный бюджет Украины в то время выделял на оборону только малую часть этой суммы. В начале 2000-х имелось общее понимание, что дальнейшее уменьшение численности вооруженных сил почти наполовину (до менее 200 000) было неизбежным. Кроме того, военный призыв, хотя и уменьшенный от советских двух лет до одного года в Украине, стал очень непопулярным среди граждан Украины, и качество призывников очевидно ухудшалось. Большая часть личного состава состояла из немотивированных солдат и деморализованных плохими материальными условиями офицеров, тогда как высшее военное руководство смотрело на институцию как на источник покровительства и доходов от ренты, копируя своих коррумпированных гражданских хозяев.

По всем этим причинам и несмотря на хорошие намерения планировщиков МО и Генерального штаба, конечный итог их усилий за весь период 1991-2013 выглядел, как постоянное сокращение численности личного состава (смотри фиг. 1).



Фигура 1: Личный состав вооруженных сил Украины (1995-2014).

Вселяющий надежды политический поворот после победы «Оранжевой революции» был подкреплен разработкой нового документа по оборонной реформе – «Программа реформирования и развития Вооруженных сил за период 2006-20011» (одобренный в 2005). Эта программа включала: переход системы командования и управления к стандартам НАТО; переход от четырех к трем видам вооруженных сил путем объединения Военно-воздушных сил с силами Противовоздушной обороны; обеспечение совместной работы различных видов вооруженных сил путем создания Командования совместных операций; введение западного подхода к военному образованию, боевой подготовке и менеджменту личного состава. Однако планировщикам все равно было нужно приоритизировать ограниченные ресурсы. В соответствии с их функциональными ответственностями, Вооруженные силы были структурированы в Объединенные силы быстрого реагирования (ОСБР), Основные силы обороны (ОСО), и другие формирования (логистика, коммуникации и другие) в прямом подчинении Генерального штаба. С учетом неблагоприятной финансовой ситуации, эта функциональная структура позволяла расходовать ограниченные ресурсы более эффективно и повысить боеготовность Вооруженных сил. Нужно было прийти к согласию по определенным различиям между ОСБР и ОСО. Летные часы, часы полевой подготовки, дни на море для кораблей и т.д. были разными.

Тем не менее, все это выглядело как значительное улучшение оборонного планирования и получило благоприятные оценки со стороны НАТО. Надо отметить, что за несколько лет до принятия этой программы в 2005, Украина озвучила свое намерение стать членом НАТО в будущем и существенно расширила программы сотрудничества в рамках инициативы НАТО Партнерство ради мира. Существующие интенсивные двусторонние программы сотрудничества с США, Объединенным Королевством, Канадой, Францией, Германией и другими странами были расширены учреждением миссий советников в стране из Объединенного Королевства (специальный советник по обороне при Министерстве обороны), Германии (советник по менеджменту человеческих ресурсов), Франции (профессиональное образование и миротворчество), тогда как США уже имели миссию по оборонной помощи на Украине уже несколько лет. В дополнение к активным двусторонним программам, Штаб-квартира НАТО предложила более обширные партнерские программы в области боевой подготовки и образования, а Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами предложил сотрудничество в области демократического управления сектором обороны.

Это сотрудничество давало украинцам возможность усвоить современные концепции совместных действий, демократического гражданского контроля, менеджмента оборонных ресурсов и обеспечивало конкретную финансовую поддержку и поддержку консультациями дружественных стран демократического Запада.

Однако эта программа также не была реализована, несмотря на более высокую степень использования западной поддержки советами и применения их передового опыта. Как и другие программы реформирования обороны мирного периода, она вообще не была обеспечена требуемыми ресурсами (Смотри табл. 1).

Независимо от этого, действия, связанные с принятием и осуществлением этой Программы, доказали, что, если имеется четкий политический курс и политико-военное руководство, украинцы были способны существенно сузить разрыв между политическими декларациями о присоединении к НАТО и реалиями среды безопасности и наличных ресурсов.

Принципиальным документом для сотрудничества НАТО-Украина является Хартия об особом партнерстве, подписанная в 1997. В ней оговаривались принципы, охват и механизмы сотрудничества. Эта Хартия проложила путь для создания ключевых институтов координации сотрудничества по обороне и безопасности: Совместная рабочая группа по оборонной реформе и Офис связи НАТО. В целом, отношениям НАТО-Украина в этом периоде способствовали разные механизмы, как например Процесс планирования и анализа (ППА), служащий реальным механизмом для достижения оперативной совместимости между вооруженными силами Украины и НАТО. Однако, объем и интенсивность сотрудничества в сфере безопасности обычно становились жертвой политических и экономических процессов на Украине.

Участие в операциях под руководством НАТО (KFOR, ISAF, OAE, NTM) дало украинским формированиям и личному составу собственный практический опыт за счет НАТО, но в некоторых операциях так же давало возможность Украине самой платить за развертывание своего персонала и таким образом, узнать настоящую цену вклада в международный мир и безопасность. Это отличалось от миссий ООН, при которых расходы покрывались из бюджета ООН.

В период с 1992 по 2014, более 40 000 украинских миротворцев приняли участие в международных миротворческих операциях в Косово, Боснии и Герцеговине, Восточной Славонии, Анголе, Македонии, Гватемале, Таджикистане, Афганистане, на полуострове Превлака в Хорватии, Кувейте,

Таблица 1: Бюджет на поставку вооружений Государственной программы на период 2006-2011, млн. гривен.

ГОД	2006	2007	2008	2009	2010
Запланировано	232.5	1135.3	605.9	2342.3	4961.0
Действительно	161.2	682.0	587.4	486.0	2140.5

Сьерра Леоне, в Грузии, Молдавии (Приднестровье), Ираке, Ливане, Эфиопии и Эритрее, Судане, на Берегу Слоновой Кости, Демократической Республике Конго и других странах. Украинские миротворцы участвовали в миссиях и операциях ООН, НАТО, ЕС, ОБСЕ и в региональных (Приднестровье) миссиях и операциях. В этих миротворческих операциях погибли 53 украинских миротворцев.⁵

Планы «профессионализации»

В очевидной попытке сделать хорошую мину при плохой игре и продолжающемся сокращении вооруженных сил Украины, политическое руководство страны отреагировало на доминирующие ожидания украинского народа и объявило курс на переход от общей призывной военной службы к добровольному укомплектованию Вооруженных сил. Последовавшие усилия по «профессионализации» приняли форму постоянных, но в целом неуспешных действий по строительству полностью добровольных Вооруженных сил, поскольку эти решения по традиции основывались на экономических и популистских соображениях, а не на трезвом расчете угроз и ресурсов (смотри Вставку 2).

Первая такая программа, одобренная Президентом Леонидом Кучма в 2002 году, предполагала, что Украина должна иметь меньшие, численностью в 180 000 человек, вооруженные силы к 2015 году. Кроме того, в 2005, воодушевленное победой «Оранжевой революции» и высоким общественным доверием, руководство страны решило ускорить программу интеграции с НАТО и еще сократить период перехода к полностью добровольным вооруженным силам до 2010. На определенном этапе предвыборной парламентской кампании в 2007, кандидат в президенты (бывший премьер Украины) Юлия Тимошенко даже рискнула обещать переход к профессиональным вооруженным силам к 2008 году. В обоих случаях, это не получилось. Тем временем, экономический кризис 2009-2010 и российская инвазия в Грузию уменьшили популизм и вынудили Украину отложить как уменьшение численности вооруженных сил, так и переход к полностью добровольным силам.

Однако в период 2010-2013, пост Президента Украины занимал пророссийский Президент Виктор Янукович. В этом периоде, многие инициированные до этого прозападные реформы были немедленно приостановлены: Командование совместных операций было быстро расформировано; были отменены реформы управления персоналом; программы сотрудничества с западными компаниями в судостроении были отменены в пользу предположительно менее дорогих российских поставщиков; и другие. Единственная программа, которая осталась в сохранности был переход к укомплекто-

⁵ "Participation of the Armed Forces of Ukraine in International Peace and Security Operations," Министерство обороны Украины, 2017, www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist/.

Вставка 2. Ключевые документы по «профессионализации» Вооруженных сил Украины

- **2001** – *Концепция перехода Вооруженных Сил Украины на укомплектование военнослужащими-добровольцами до 2015 г.* (к добровольческому/«профессиональным» вооруженным силам численностью в 240 000 человек).
- **2002** – *Государственная программа по переводу Вооруженных Сил Украины на укомплектование военнослужащими по контракту* (Украина к 2015 г. должна была иметь 180-тысячную контрактную армию).⁶
- **2005** – *Государственная программа развития Вооруженных сил Украины на 2006-2011 годы* (Украина к 2010 году должна была иметь 143-тысячную контрактную армию).
- **2013** – Указ Президента Януковича № 562/2013 «О сроках призыва...» отменил призыв в Вооруженные силы после 2014 года (призыв был оставлен для Внутренних войск МВД).

ванию вооруженных сил на добровольной основе, хотя при дальнейшем сокращении вооруженных сил до 100 000 к 2017 (Текстовое поле 1), однако основание этого этапа было другим. Он основывался на предположении администрации Януковича, что Украина не подвергается никакой реальной военной угрозе, что предположительно позволяло сократить численность вооруженных сил ниже 100 000 (при начальной численности личного состава в 800 000 в 1991) и, таким образом, поднять зарплаты до конкурентного уровня и сделать процесс рекрутирования более эффективным. Из-за очевидной причины, российская агрессия, этот план тоже не был реализован, и Украина все еще сохраняет устаревший призыв, хотя обращает все большее внимание на формирование для быстрого реагирования, укомплектованные добровольцами и резервистами.

События во время боевых действий в Крыму и на Донбассе в Украине в 2014-2018 гг. Перспективы строительства будущих украинских вооруженных сил

В целом пророссийский политический курс политического руководства Януковича привел к трансформации украинских вооруженных сил от недостаточно финансируемой и недостаточно подготовленной, но все еще вооруженной и значительной армии, в символическую институцию, состоящую из

⁶ “On the State Program for Transition of the Armed Forces of Ukraine to Manning with Contract Military Servicemen,” Decree by the President of Ukraine No. 348/2002, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/348/2002>.

кадрированных частей, предназначенных для выполнения ограниченных миссий по локализации пограничных конфликтов, миротворческих операций и поддержке гражданских властей, а не для сдерживания полноразмерной военной агрессии со стороны агрессивной соседней страны как Россия.

В феврале 2014, когда пророссийский диктаторский Президент Виктор Янукович бежал из Киева, украинские вооруженные силы выглядели гораздо менее впечатляющими, чем в 1991. С 1991 количество военного оборудования уменьшилось примерно в пять раз, а состояние его боеготовности было ниже минимальных требований. Значительная оборонная промышленность Украины, имея очень небольшие внутренние оборонные заказы, выживала в основном за счет иностранных заказов. Западные доклады этого периода показывали, что общее число используемых войск и оборудования сухопутных сил Украины составляло 80 000 личного состава, 775 танков, 51 вертолетов, менее 1000 артиллерийских единиц и 2280 бронетранспортеров.⁷

Первая реакция Украины на гибридные действия России в Крыму было сохранение своих баз как можно дольше, привязывая российские силы к полуострову, и в то же время прикладывая максимальные усилия для мобилизации резервов и организации развертывания сухопутных сил ближе к российской границе на Востоке. Украинские войска в Крыму, однако, прекратили сопротивление после трех недель, потеряв половину боевых кораблей и около 50 летательных аппаратов, захваченных русскими на аэродроме Бельбек. Около 12 000 военнослужащих, в основном местные, перешли на сторону России.

В значительной степени это было результатом ранее упомянутого разрыва в кадровой политике между популистскими намерениями создать полностью профессиональные вооруженные силы и небольшими ресурсами, выделенными для этой цели. Поэтому, из числа «недорогих» местных военнослужащих-контрактников из Крыма было наибольшее число отступников.

Переход во время войны

Вскоре после потери Крыма, в апреле 2014, украинские войска были атакованы вооруженными пророссийскими сепаратистами и российскими наемниками. В ответ украинцы выбрали борьбу с вторгшимися российскими силами и пророссийскими мятежниками, потеряв часть территории Украины, но сохранив свободу. Кроме того, Украина предпринимала постоянные усилия по наращиванию своих вооруженных сил, которые выполняли одновременно две основные задачи: удержать Россию от полномасштабного вторжения и восстановить контроль над Донецкой и Луганской областями

⁷ Igor Sutyagin and Michael Clarke, "Ukraine Military Dispositions. The Military Ticks Up while the Clock Ticks Down," *RUSI Briefing Paper*, Royal United Services Institute, 2014.

(единственные территории, где сепаратисты добились успеха). Ключевые проблемы вооруженных сил в первые месяцы состояли в том, чтобы организовать мобилизованные подразделения для эффективных военных действий против вооруженного повстанческого движения – и, возможно, регулярных российских войск – и обеспечить их основным необходимым военным оборудованием.⁸ К концу лета 2014 года передовые части на Донбассе оказались втянутыми в боевые действия с регулярными российскими войсками, а система управления Минобороны была перегружена вопросами мобилизации, организации, мотивации и оказания социальной поддержки.

Тем не менее, в течение первого года войны, Вооруженные силы сумели мобилизовать, оборудовать и подготовить значительные силы. Украина прошла путь от армии численностью приблизительно 130 000 человек, почти не имеющей боеготовых подразделений, к вооруженным силам из более 200 000 человек, из которых приблизительно одна треть была развернута для сдерживания потенциальной российской агрессии и ликвидации мятежных сепаратистов. В целом, за первый год войны Украина мобилизовала и экипировала более 250 тысяч человек и выглядела более способной сдерживать вторжение российских войск.

Естественно, в начале агрессии, украинцы ожидали и требовали немедленной поддержки от стран, подписавших Будапештский меморандум, и от других дружеских стран на Западе. Однако в весенне-летний период 2014 года западное руководство не решалось предлагать какие-либо значимые поставки, помимо самой простой базовой материальной части. Большинство возможных сторонников Украины в НАТО и ЕС не были готовы поддерживать Украину в военном отношении без категорического взятия на себя ведущей роли США.

Вынужденной защищаться самостоятельно, Украине пришлось использовать быстро мобилизуемый человеческий потенциал резервистов и добровольцев, чтобы выиграть время для восстановления вооруженных сил. Это подкрепление приняло форму батальонов «территориальной обороны» Министерства обороны и батальонов «волонтерской» полиции и Национальной гвардии Министерства внутренних дел. Кроме того, рядовые граждане Украины организовывали различные сети материально-технического, финансового и медицинского обеспечения в интересах вооруженных сил.

На этом поле боя украинские сухопутные войска противостояли возглавляемой Россией комбинации регулярных российских сухопутных войск и пророссийских марионеток. Обе стороны использовали в основном модернизированные старые советские платформы с увеличенными радиусом, поражающим действием и точностью. Несмотря на начальное полное технологическое превосходство большинства конвенциональных оружейных систем России, главным образом в воздушной разведке, радиоэлектронной

⁸ С марта 2014 было мобилизовано шесть «волн» резервистов и они были демобилизованы к концу 2016 – всего 210 000 резервистов.

борьбе и защищенной коммуникации, за короткий период украинские вооруженные силы, при поддержке западных партнеров и местных волонтеров, быстро уменьшили технологический дисбаланс. Обе стороны в равной степени прибегали к использованию высокотехнологичных беспилотных летательных аппаратов, современного оборудования для наблюдения, связи, целеуказания и электронной войны в невиданных ранее масштабах.

Русские добились успеха только в одной области, не давая украинцам использовать непосредственную авиационную поддержку (НАП) с помощью передовых систем ПВО ближнего действия и более сильной разведки. Украина не могла быстро адаптировать свой флот боевых самолетов и вертолетов советской эпохи и решила перестать использовать НАП. Украинские самолеты и вертолеты, использованные без надлежащих систем противовоздушной обороны, оказались слишком уязвимыми, даже если иногда были оснащены тепловыми и оптическими устройствами защиты. В 2014 году, когда украинцы использовали авиацию для поддержки боевых действий, они потеряли девять боевых самолетов, три транспортных самолета и десять вертолетов.⁹

В этой войне русские использовали возможность испытать множество новых прототипов дронов, таких как *Орлан*, *Застава*, *Груша*, *Гранат*, *Элерон*, *Тахион*; системы радиоэлектронной борьбы *Красуха*, *Житель*, *Леер*, *Борисоглебск*, *Ртуть* и *Дзюдоист*; РЛС целеуказания *Аустенок*, *Кредо* и *Малахит*; огнеметы – реактивные системы залпового огня *Торнадо*, *Буратино*, переносной *Шмель*; системы ПВО ближнего действия *Верба* и *Панцирь* и другие новые разработки.

У украинской стороны не было времени и денег для производства такого количества новых национальных образцов, поэтому она уделяла больше внимания модернизации имеющейся артиллерии, танков, боевых машин и бронетранспортеров, а также разработке методов ведения точного контрбатарейного огня, танкового огня на дальние расстояния, снайперам и др. Первоначально Украина импортировала или получала в качестве иностранной помощи некоторые западные беспилотники, а также оборудование для обнаружения целей и связи, но позже стала больше полагаться на разработанное в стране вооружение для своих Сухопутных войск и даже для противовоздушной обороны. Тем не менее, она по-прежнему остро нуждалась в современном иностранном вооружении, таком как ПТРК «Джавелин», поставленный США в 2018 году, не говоря уже о необходимости в разнообразном вооружении для воскрешения своего военно-морского флота, большей частью потерянного в Крыму.

Обе стороны уделяли значительное внимание психологическим операциям (ПСИОП). Сегодня уже известный CNN-эффект мультиплицируется Facebook-эффектом, эффектом *мобильного телефона*, *Tweeter*-эффектом и

⁹ "By the middle of August 2014 Ukraine lost in ATO 11 aircraft and 9 helicopters," General Staff, 2015, <https://ua.112.ua/ato/do-seredyny-serpnia-2014-r-ukraina-vtratyla-v-ato-11-litakiv-i-9-vertolotiv-henshtab-251835-print.html>.

другими. Война доказала, что все современные электронные устройства и социальные сети могут использоваться для распространения слухов, ложных сообщений и фальшивых новостей, а также для сбора персональной информации о военных противника, обнаружения целей и сбора других разведанных. Первоначальное господство России в системах радиоэлектронной борьбы также сыграло большую роль в ПСИОП агрессора.

Украина мобилизовала все имеющиеся мощности своей оборонной промышленности, но самостоятельно полностью перевооружить вооруженные силы не могла. Обеспечение армии современной военной техникой и системами вооружений и создание запасов ракет и боеприпасов, например, покрытие всех существующих дефицитов в вооружении, требовало времени и ресурсов, которых стране не хватало. На повестке дня все еще стояло крупное российское наступление.

Противодействие превосходящему количеству российских боевых самолетов, боевых вертолетов (у России примерно в шесть раз больше боевых самолетов и примерно в три раза больше боевых вертолетов) и тактических ракет, по логике, требовало особого внимания к различным средствам ПВО и средствам радиоэлектронной борьбы. Для этого Украине пришлось изучить опыт соседних стран, таких как Польша, Румыния или Турция, которые демонстрировали успехи в оборонном промышленном производстве либо по лицензиям, либо в тесном сотрудничестве с крупными западными производителями оружия. Это стало особенно важным, поскольку прежнее сотрудничество с Россией больше не являлось возможным вариантом по очевидным причинам.

В первый год участия Вооруженных сил Украины и других вооруженных формирований в антитеррористической операции (АТО) на Южном Донбассе произошел переход от первоначальной противоповстанческой войны к классическим наземным операциям украинских вооруженных сил против пророссийских сепаратистов, наемников и около 7 000-8 000 регулярных российских военных, т.е. АТО фактически переросла в локальный военный конфликт. Героизм и жертвы украинских военнослужащих и гражданских добровольцев, экономическое и финансовое давление иностранных партнеров Украины в конечном итоге вынудили президента России Владимира Путина согласиться в Минске на прекращение огня, поскольку политические, экономические и человеческие потери России стали для всех слишком очевидными.

Оказалось, что на тактическом уровне дисциплина и мотивация украинцев могут доминировать над более оснащенными, но менее мотивированными российскими прокси-силами. В 2015-2016 годах все попытки русских силами на уровне батальона вытеснить украинцев с их позиций провалились, в то время как украинские войска медленно, но неуклонно оттесняли россиян к обозначенной Минскими соглашениями линии разделения, которую русские пересекли в 2014 и начале 2015 года.

В 2016–2018 годах, после того как война превратилась из маневренной в позиционную, типичными действиями России были действия небольших диверсионных групп и снайперов, а также непрерывный неизбирательный артиллерийский огонь, как по украинским укреплениям, так и по гражданским населенным пунктам через линию фронта. Украинской артиллерии запрещается вести огонь по жилым массивам, и россияне пользуются этим, размещая свою артиллерию между частными домами на своей стороне. Это потребовало от украинских войск поиска способов улучшить свою разведку, точность удара и способности для быстрого реагирования.

Упомянутая специфическая особенность действий в городских условиях на тактическом уровне войны является лишь одним из характерных признаков более широкой оперативной тенденции наземной войны – растущее влияние фактора городских условий. Устойчивая тенденция увеличения дальности и смертоносности противотанкового и контрбатарейного огня в этой войне быстро привела к ситуации, когда все движения на открытой местности подвергались большому риску быть обнаруженными и уничтоженными. Поэтому обеим противоборствующим сторонам приходилось либо окапываться глубоко и строить укрепления, либо размещать свои позиции в густонаселенных жилых и промышленных районах, что, естественно, уменьшало риск уничтожения за счет ограничения возможностей для прямого наведения на цель или запрещения стрельбы по гуманитарным соображениям. Как и в операциях коалиции в Ираке, фактор городской местности заметно снизил роль передовых технологий либо из-за отказа от использования из-за физических препятствий, либо по соображениям политического, экономического и гуманитарного характера.

Другой важный урок войны заключался в необходимости улучшения системы поддержания резервных сил, особенно процесса мобилизации, а также в разработке стратегий территориальной обороны как асимметричного способа использования мотивированного персонала, недорогого оружия и более эффективной человеческой разведки против превосходящих оккупационных сил. В этой связи эксперты часто указывали на Финляндию, страны Балтии, Израиль или даже Швейцарию в качестве источника полезного опыта. В сочетании с большим количеством хорошо обученных и оснащенных спецподразделений этот подход оказался экономически эффективным способом нейтрализовать «гибридный» тип вторжения незаконных вооруженных формирований, поддерживаемых регулярными воинскими частями, развернутыми Россией.

В целом, за четыре года войны численность Вооруженных сил Украины неуклонно росла, несмотря на прискорбные ошибки и первоначальное вынужденное отступление. Уроки, извлеченные из этой войны, сыграли ключевую роль в разработке планов строительства оборонных институтов Украины.

Планы на будущее

Трансформация обороны в военное время, естественно, требовала значительных ресурсов как для поддержки текущих операций, так и для создания надежных резервов. Поэтому, госбюджет 2015 года на безопасность и оборону уже был увеличен примерно до 5 миллиардов долларов.¹⁰ Это было эквивалентно 5 процентам ВВП, из которых 3 процента (3 миллиарда долларов) должны были быть выделены на нужды вооруженных сил. Это позволило создать такие новые структуры, как Силы специальных операций, Воздушно-десантные войска, Командование морской пехоты, а также производить, модернизировать и закупать ряд вооружений и боеприпасов. В последующие годы, растущая экономика Украины обеспечивала вооруженные силы более высокими абсолютными бюджетными объемами.

Продолжение войны с поддерживаемыми Россией сепаратистами потребовало от Украины более продуманную и системную концептуальную разработку построения национальной обороны. Первоначальные задержки в разработке последовательного плана реформ, вероятно, вызвали сомнения у политического руководства либо в способности, либо в готовности военного истеблишмента инициировать преобразования. Заявления Министерства обороны о «радикальном изменении философии управления вооруженными силами» и создании более эффективной системы, которая устранил функциональное дублирование между министерством и Генеральным штабом и будет соответствовать международным стандартам и опыту в практическом плане, превратились в поправки к госбюджету и не более того. В 2015 году эти сомнения могли стать причиной инициативы администрации президента по приглашению корпорации RAND для проведения анализа украинского оборонного сектора и выработки рекомендаций по необходимым реформам. RAND выполнила этот запрос и подготовила доклад, в военном компоненте которого были рекомендованы меры, аналогичные мерам в упомянутом ранее документе (ориентированном на НАТО, но так и не реализованном) *Программа реформирования и развития Вооруженных сил на 2006-2011 годы*. В докладе рекомендовалось восстановление Объединенного оперативного командования и другие реформы, направленные на повышение эффективности действующих вооруженных сил и резерва путем перехода на полностью добровольное укомплектование сил вместо призыва и улучшения системы оплаты труда в министерстве, чтобы она стала конкурентоспособной для квалифицированных государственных служащих. Кроме того, RAND рекомендовала радикальные реформы в системе демократического гражданского контроля над вооруженными силами – гражданского министра обороны и его заместителя; объе-

¹⁰ Polly Mosendz, "Ukraine's Military Budget Will Be over \$3 Billion in 2015," *Newsweek*, December 12, 2014, <http://europe.newsweek.com/ukraines-military-budget-will-be-over-3-billion-2015-291434>.

диненный штаб обороны вместо отдельного министерства и отдельного Генерального штаба и др.

Важно отметить, что помощь RAND в оборонном планировании была одним из многих примеров поддержки Украины со стороны Запада. Согласно исследованию 2015 года, проведенному Академией Фольке Бернадотта Швеции,

НАТО в рамках программы «Партнерство ради мира» (ПрМ) в течение нескольких лет помогало обучению Вооруженных сил Украины (ВСУ) с целью повышения их оперативной совместимости с силами НАТО. Практическое обучение в основном проводится в рамках двусторонних программ с Америкой, Канадой, Великобританией и Литвой. Эти страны создали общую платформу для обучения ВСУ, Многонациональная совместная комиссия. Еще одно направление в развитии потенциала – медицинское обеспечение. Например, Швеция и Великобритания сосредоточены на обучении в области медицинского обеспечения. Кроме того, военные госпитали НАТО оказывают раненым украинским солдатам помощь медицинскими материалами и реабилитацией, включая психологическую помощь.¹¹

Практически все страны-члены НАТО внесли свой вклад в различные программы НАТО ПрМ в поддержку Вооруженных сил Украины. Кроме того, к ним присоединились некоторые страны, не входящие в НАТО, такие как Австралия, Швеция, Швейцария и Ирландия, которые в течение последних четырех лет также активно поддерживали Украину.¹²

В 2015 году, учитывая все уроки, извлеченные из военных действий в Крыму и на Донбассе, и используя поддержку Запада, Украина приняла четкую стратегию безопасности и всеобъемлющую Военную доктрину и активизировала трансформацию вооруженных сил до желаемого уровня боеготовности для сдерживания полномасштабной агрессии со стороны России. Это обеспечило общую концептуальную основу трансформации в сфере обороны.

Далее, принимая во внимание накопленный опыт и отвечая на призывы военных, участвующих в боевых действиях, и иностранных советников, украинские власти наконец разработали документ, в котором указываются ожидаемые всеми реформы, такие как профессиональные регулярные вооруженные силы, готовые к развертыванию резервы, стандарты НАТО и соответствующие бюджетные ассигнования. В феврале 2016 года Совет наци-

¹¹ Måns Hanssen, *International Support to Security Sector Reform in Ukraine. A Mapping of SSR Projects* (Sandö – Stockholm: Folke Bernadotte Academy, 2016), <https://fba.se/en/how-we-work/research-policy-analysis-and-development/publications/international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine/>.

¹² Hanssen, *International Support to Security Sector Reform in Ukraine*.

ональной безопасности и обороны Украины принял Концепцию развития сектора безопасности и обороны Украины.¹³

В частности, в документе подчеркивается угроза, исходящая от России, и содержится призыв к «приоритетному развитию разведывательного потенциала Украины», «профессионализации сил обороны и созданию необходимого военного резерва», «совершенствованию системы территориальной обороны» для создания активного резерва Вооруженных Сил Украины, внедрения практической модели взаимодействия частей территориальной обороны с вооруженными формированиями страны» и др.

Для украинских вооруженных сил это было дополнительно детализовано в практических планах структурных реформ, предусмотренных «Государственной программой развития Вооруженных сил Украины до 2020 года».¹⁴ В программе обозначены пять стратегических целей (вставка 3) и представлены ориентировочные финансовые показатели стоимости их реализации. Так же, как и аналогичная предшествовавшая про-НАТО программа 2005 года, она снова призывает к введению стандартов НАТО, профессионализации активного компонента и созданию соответствующего резерва.

Фактически, Украина довольно быстро удовлетворила многие рекомендации RAND, например, о создании Совместного оперативного штаба. Закрепление в законе гражданского и политического статуса министра обороны заняла немного больше времени, но в 2018 году это наконец произошло в законе «О национальной безопасности Украины».¹⁵

Однако разработка концептуальных документов и планов реформирования, увеличение численности войск, закупка вооружений и повышение боевой подготовки оказались в реализации проще, чем изменение культуры в оборонном планировании или управлении человеческими ресурсами (включая гендерный вопрос). Пока прогресс в вопросах управления личным составом выглядит несколько менее впечатляюще, чем в структурно-технических преобразованиях в оборонных учреждениях Украины.

В 2018 году в презентации Минобороны «Белая книга 2017. Вооруженные силы Украины» впервые специальный раздел был посвящен службе женщин.¹⁶ В нем также говорилось о скромном прогрессе в реализации «Концепции военно-кадровой политики до 2020 года», разработанной в сотрудничестве с ЦДСО – Норвежским центром добропорядочности в секторе

¹³ “Decree of the President of Ukraine No. 92/2016,” 2016, www.president.gov.ua/documents/922016-19832.

¹⁴ “The State Program for the Development of the Armed Forces of Ukraine until 2020,” Ministry of Defense of Ukraine, 2017, www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/2017-07-31_National-program-2020_en.pdf.

¹⁵ «О национальной безопасности Украины», Верховная рада Украины, Закон Украины, 2018, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

¹⁶ *White Book 2017. The Armed Forces of Ukraine* (Kyiv: Ministry of Defense of Ukraine, 2018), www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2017_eng_Final_WEB.pdf.

Вставка 3. Стратегические цели «Государственной программы развития Вооруженных сил Украины до 2020 года»

1. Развитие системы командования и управления ВСУ в соответствии со стандартами НАТО.
2. Совершенствование системы оборонного планирования, внедрение прозрачного и эффективного управления ресурсами с использованием современных евроатлантических подходов.
3. Приобретение способностей Вооруженных Сил Украины, необходимых для гарантированного отражения вооруженной агрессии, национальной обороны и участия в поддержке международного мира и безопасности.
4. Создание единой системы управления логистикой и совершенствование системы медицинского обеспечения Вооруженных Сил Украины по стандартам НАТО.
5. Профессионализация Вооруженных Сил Украины и создание необходимого военного резерва Вооруженных Сил Украины.

обороны. Между тем, несмотря на достигнутый прогресс, предстоит еще многое сделать, чтобы изменить все еще живую постсоветскую культуру управления персоналом в Вооруженных Силах в соответствии с лучшими демократическими стандартами.

В этой связи медленным, но неуклонным улучшениям в области безопасности человека, гендерных вопросов, демократического управления и других аспектов строительства оборонных институтов в Украине должна в немалой степени способствовать целевая поддержка международных организаций, таких как НАТО, ЕС и ОБСЕ, а также постоянные усилия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС). С момента своего создания в 2000 году центр ДКВС создал комплексную платформу относящихся к вопросу исследований и публикаций, которые были полезны не только для строительства оборонных институтов Украины, но и для реформирования других институтов сектора безопасности.¹⁷

Заключение

В общем и в целом, в довоенный период 1991-2013 гг. самообман, порожденный Будапештским меморандумом, ограничения из-за неэффективной экономики, непоследовательность в национальной стратегии (неприсоединение – НАТО – неприсоединение) и последующее пренебрежение требованиями национальной обороны привели к неясным военным стратегиям и

¹⁷ "Ukraine. Democratic Security Sector Governance," DCAF, 2017, <https://ukrainesecuritysector.com>.

декларативному, а не действительному процессу строительства оборонных институтов.

С положительной стороны, в период строительства в мирное время, Украина пыталась компенсировать влияние своей экономической слабости на оборону посредством активного сотрудничества с НАТО, со странами-партнерами, такими как Швеция и Швейцария, и участия в миротворческих операциях под эгидой ООН, НАТО и ЕС. Однако весной 2014 года реакция Вооруженных сил Украины на агрессию выявила серьезные недостатки во всех аспектах, кроме воли народа защищать страну.

К середине 2018 года, за четыре года войны, Украина мобилизовала, оборудовала и обучила значительные силы, которые в 2018 выглядели гораздо более способными сражаться, противостоять вторжению российских войск и нанести им серьезный урон, если они захотят начать еще одну инвазию.

Похоже, что в целом в Украине уже сложился консенсус по вопросу создания эффективных комплексуемых на добровольном принципе вооруженных сил с маневренным регулярным компонентом, поддерживаемым готовым к развертыванию резервом, которые совместно способны сдерживать возможную агрессию со стороны России. Как показывает предыдущий опыт, конечные результаты этих усилий будут зависеть не только от украинцев, но и от сотрудничества с их партнерами. Украина сделает все возможное, чтобы принять стандарты НАТО и приветствует поддержку со стороны стран НАТО, но в настоящее время она должна полагаться в первую очередь на собственный человеческий, военный и промышленный потенциал.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторе

Леонид Поляков является председателем Совета экспертов Центра исследований по вопросам армии, конверсии и разоружения – мозгового центра в Киеве. Он был заместителем министра обороны Украины с марта по май 2014 и советником парламентского Комитета по безопасности и обороне. До этого он был первым заместителем министра обороны, 2005-2008, и директором военной программы Центра Разумкова, 2000-2005. В его академической карьере входят стипендия Гарвардского университета, Военный колледж армии США, Военная академия имени Фрунзе и Киевское командное военное училище. Полковник в отставке, его послужной список включает должности в Генштабе и Совете национальной безопасности и обороны Украины, а также командные должности в Советской Армии, включая боевую службу в Афганистане. *E-mail*: leonpol2006@gmail.com.



Программа совершенствования образования в сфере обороны в Украине: ограничения образовательной программы НАТО

Пьер Жоликер

Кафедра политологии Королевского военного колледжа Канады,

<https://www.rmc-cmr.ca/en/political-science/department-political-science>

Резюме: Программа совершенствования образования в сфере обороны (ПСОО) – это инициатива НАТО, возникшая десять лет назад. Она направлена на развитие интеллектуальной оперативной совместимости и профессионального военного образования (ПВО), чтобы предоставить партнерам и потенциальным членам НАТО возможность объединять силы со странами НАТО в случае необходимости, а также разработать практику и методы для обеспечения собственной безопасности. Украинская часть программы наиболее значительна. Администрируемая НАТО и Консорциумом Партнерства ради мира, под надзором сильно заинтересованных США и Польши, она является примером того, что Альянс может делать в плане мер оказания помощи и поддержки Украины. ПСОО – это инструмент, демонстрирующий надежность и сдерживающий потенциал НАТО вне Статьи 5. В этой работе говорится о проблемах абсорбции, порожденных многочисленностью мероприятий, и утверждается, что нынешний конфликт на Донбассе препятствует достижению цели создания самодостаточных и оперативно совместимых сил.

Ключевые слова: Украина, НАТО, Программа совершенствования образования в сфере обороны, ПСОО, Профессиональное военное образование, ПВО.

Введение

Так называемая «Революция достоинства», которая произошла в период с ноября 2013 по март 2014 на Украине, дала России предлог захватить Крым

и использовать прокси-силы на Донбассе для восстания против украинской администрации. С точки зрения НАТО, это неспровоцированная акция, которая угрожает статус-кво в Европе. Поэтому кажется нормальным, что здравомыслие, поставленное перед таким вызовом, рекомендует обеспечить Украине самую решительную поддержку, чтобы продемонстрировать решимость и успокоить восточный фланг Североатлантического союза.

Последующее развертывание средств НАТО переднего базирования предлагает две оси «сдерживания»: одна – это фактическое развертывание многонациональных боевых групп в странах Балтии и Польше, что представляет собой беспрецедентное военное присутствие у дверей России; другая – прямая, но естественно ограниченная поддержка Украины. В своей целостности, двойная инициатива НАТО косвенно уменьшает давление на Украину. Военное присутствие в странах Балтии вынуждает Россию поддерживать соответствующие силы сдерживания для ответа на угрозу инвазии НАТО с северо-запада, что означает уменьшение поддержки для прокси-повстанцев на Донбассе. Тем временем, НАТО создало ряд фондов, через которые страны могут координировать свою помощь и продолжать нажим для осуществления структурных и концептуальных изменений в Украине через Программу совершенствования образования в сфере обороны (ПСО).

ПСО является флагманской инициативой НАТО, начавшаяся десять лет назад и часто рассматриваемая как краеугольный камень интеллектуальной совместимости и военно-политической интеграции с НАТО и партнерами примерно для двадцати бывших советских и югославских республик, а также Афганистана, Мавритании и Монголии. Характер поддержки, предлагаемой НАТО Украине, кажется ограниченным, и на то есть веские причины. Какова была бы реакция России, если бы НАТО вопреки своим собственным правилам начало открыто поддерживать Украину (особенно не-реформированную Украину) в этом противостоянии? Кроме того, мнение о том, что можно сделать, чтобы помочь Украине в ее затруднительном положении, и о том, нужно ли что-то делать, зависит от неодинаковых национальных позиций в Североатлантическом союзе. Это минимум, а также максимум того, что НАТО может сделать.

Индивидуальные союзники также ограничены, и их участие в поддержке Украины происходит в рамках ст. 4 о кризисном менеджменте, что означает, что любая предлагаемая поддержка не может быть откровенно оскорбительной, иначе они будут восприняты как вступающие в союз с врагом России. Следовательно, страны НАТО должны развернуть свои силы в государствах-членах НАТО (государствах Балтии и Польше), чтобы создать центр притяжения, который будет отвлекать российские войска от Украины. Новые члены НАТО подготовились к своей роли принимающих стран для сил других членов НАТО. Кроме того страны, участвующие в развертывании сил НАТО передового базирования, предоставляют автономные способности, которые не ложатся бременем на принимающие страны. Украина, с другой стороны, должна выделить и перенаправить персонал и ресурсы для того,

чтобы принять любую поддержку, которую страны НАТО могут напрямую предложить сами.

Для того чтобы сдерживание работало, страна, которая принимает его в качестве политики, должна вызывать доверие. А доверие тесно связано со способностями. Появляются свидетельства того, что Украине трудно усваивать помощь, которую НАТО и отдельные страны оказывают ей с момента начала кризиса. Короче говоря, поддержка Украине может отклонять и отвлекать ценные человеческие ресурсы. В какой-то момент пакеты помощи, предоставляемые Украине, должны будут дать результаты, чтобы доверие к этой стране – и к союзникам из НАТО – не начало страдать из-за отсутствия оперативных способностей. В этой работе рассматривается небольшая часть инициативы ПСОО, осуществляемой для поддержки Украины, для оценки проблем с усваиванием военной помощи этой стране. В качестве примера мы рассмотрим инициативу ПСОО, которую администрирует Консорциум оборонных академий и институтов исследований по безопасности программы «Партнерство ради мира» (с офисом в Гармиш-Партенкирхене, Германия), который был выбран для управления примерно 15 процентами работ по программе НАТО ПСОО для Украины.

В этой статье предлагается метод расчета «стоимости» человеческих ресурсов при принятии инициатив сотрудничества в области безопасности и обороны. Мы предполагаем, что есть предел тому, что принимающая страна может усвоить без ухудшения выполнения основных функций, которые обеспечивают национальную безопасность, а в случае Украины – сдерживание.

В первой части этой статьи подробно рассказывается об истоках Консорциума ПрМ и инициативы ПСОО Украина. Во второй части подчеркиваются трудности в выполнении мероприятий ПСОО, которые автор трактует как индикатор неэффективного усваивания. Помимо своего собственного опыта ветерана эксперта в данной предметной области (ЭПО), участвовавшего в нескольких мероприятиях ПСОО в Азербайджане, автор опирается на документацию и соображения, которыми он поделился с менеджерами программы ПСОО в Консорциуме ПрМ. Эта работа завершается обсуждением того, как трудности с усваиванием отклоняют украинские ресурсы от других приоритетов безопасности, и что, в конечном счете, результатом может быть потеря доверия к Североатлантическому союзу по вопросу его отношения к России.

Консорциум ПрМ и ПСОО Украина

Консорциум академий обороны и институтов по изучению вопросов безопасности инициативы «Партнерство ради мира» был создан на основе многостороннего меморандума о взаимопонимании (МОВ) подписанного 4 апреля 1999 г. на саммите НАТО в Вашингтоне, округ Колумбия, по случаю 50-й годовщины НАТО. Консорциум представляет собой ассоциация почти 50 стран, которые объединились в формате Совета евроатлантического

партнерства (СЕАП), чтобы развивать военное образование и образование в области безопасности в качестве проявления дипломатии «второго трека». Соединенные Штаты и Германия финансируют и поддерживают небольшой секретариат в Гармиш-Партенкирхене, Германия, базирующийся вместе с Центром Джорджа К. Маршалла, который использует некоторые из его операционных ресурсов. НАТО использует Консорциум ПрМ для управления частью своей программы ПСОО через Рабочую группу по развитию образования (РГРО) Консорциума ПрМ, возглавляемую доктором Аланом Столбергом, работающего по договору с корпорацией RAND.

Инициатива ПСОО была создана в 2007 году как часть более широкого плана действий партнерства с НАТО по строительству оборонных институтов (ПДП-СОИ) от 2004 года. Цель ПСОО состоит в том, чтобы побудить принимающие страны инициировать и провести реформы сектора безопасности как способ интегрирования западных практик менеджмента вооруженных сил и обороны. Менеджмент инициативы через Консорциум ПрМ обеспечивает многостороннюю платформу, сочетающую престиж НАТО с административной и политической гибкостью, необходимой из-за сильной заинтересованности Америки в успехе программы.¹ С геополитической точки зрения программа движется конкуренцией между российской и евроатлантической сферами влияния.²

Мероприятия ПСОО, как правило, представляют собой недельные визиты многонациональных групп гражданских и военных преподавателей, делящихся своим образовательным опытом в структурах оборонного образования принимающей страны. От этих обменов ожидаются три ключевых результата; 1) расширенная (что означает «вестернизированная») учебная программа по обороне/безопасности; 2) развитие преподавательских навыков преподавателей принимающей страны в соответствии с евроатлантическими стандартами и 3) развитие инфраструктуры и институциональное развитие.³

По некоторым оценкам, НАТО не сделало много для поддержки Украины. Но ПСОО Украина была самой быстрорастущей инициативой в рамках программы, являясь свидетельством стремления украинского руководства искать помощи у Запада – в том числе, и присутствия. Украина официально запросила у НАТО участия в программу ПСОО в октябре 2012 года. Официальным началом выполнения этой программы стала оценка реализуемости, проведенная в марте 2013 года. Революционный кризис почти сразу пре-

¹ Frederic Labarre, and Pierre Jolicœur, “Shaping and Measuring Military Culture Development: A Case Study of the Defence Education Enhancement Programme (DEEP),” *Canadian Foreign Policy Journal* 22, no. 4 (2016): 135-146, 141.

² Labarre and Jolicœur, “Shaping and Measuring Military Culture Development,” 140.

³ Labarre and Jolicœur, “Shaping and Measuring Military Culture Development,” 140. К примеру, Армянский исследовательский университет по национальной обороне (ИУНО), который возглавляет ген. майор в отставке Хаик Котанджян, является косвенным результатом программы ПСОО Армении.

рвал выполнение программы, но осуществление возобновилось в конце 2014 года, причем объем увеличился вдвое по сравнению с запланированным ранее. Чтобы справиться с дополнительной нагрузкой, НАТО привлекло Консорциум ПрМ. В 2015 году было запланировано 66 мероприятий ПСОО Украина, по сравнению с 14 в 2014 году.⁴ В 2016 году – 76 и столько же в 2017. Однако не все мероприятия были выполнены, что является первым показателем перенапряжения.

Перенапряженная и перегруженная Украина

Согласно ежегодному изданию *Военный баланс* Международного института стратегических исследований, структура сил Украины насчитывает около 250 000 человек, из которых около 71 000 военнослужащих находятся на передовой линии.⁵ За последние два года Украина неоднократно пыталась мобилизовать и задержать дополнительных солдат. По словам советника президента Порошенко, основную массу новобранцев составили «алкоголики и хитрецы, наркоманы и дебилы»,⁶ которых, несомненно, привлекали зарплаты, которые были вполне конкурентоспособными с зарплатами в украинском частном секторе (800-2 500 долларов в месяц, в зависимости от звания).⁷ Кроме того, в Министерстве обороны Украины насчитывается около 45 000 гражданских служащих. Важный вопрос управления обороной касается соотношений; число военнослужащих на действительной службе против числа резервистов (резерв Украины насчитывает один миллион человек), какой длины хвост и сколько зубов. Имея 71 000 военнослужащих на активной службе, Украина, почти один к одному, может соперничать с ожидаемыми 65 000 российских солдат.⁸ Россия и Украина сталкиваются с аналогичными проблемами реформ и модернизации; унаследовав от Советского Союза огромную силовую структуру, она изо всех сил пытается поддерживать готовность достаточной части этой оставшейся структуры, чтобы обеспечить адекватное сдерживание.

Хотя примерное соотношение 1:2 гражданских служащих к военнослужащим на активной службе кажется эффективным, оно также дает огромную нагрузку на гражданскую часть Министерства обороны США по управлению украинскими вооруженными силами, а также всего арсенала инициатив в области военной дипломатии и военного сотрудничества. Даже если

⁴ “Note No. 220/13246 of 16 December 2015 from acting Minister of Defence of Ukraine Rusnak to Ambassador Alexander Vershbow,” appendix to NATO document AC/340(NUC)N(2015)0009, 2016.

⁵ “Military Personnel,” April 22, 2017, <http://www.globalsecurity.org/military/world/ukraine/personnel.htm>.

⁶ “Military Personnel.” Автор этой онлайн статьи не указывает кто его/ее источник.

⁷ “Military Personnel.”

⁸ Kaspars Mazitans, “Russian Armed Forces Military Reforms and Capability Development 2008-2012,” *Baltic Security and Defence Review* 16, no. 1 (2014): 5-22.

к гражданским лицам МО будут добавлены логистические структуры украинских вооруженных сил, скажем половина списочного состава, или примерно 125 000 человек, это только изменит соотношение до 2.5 : 1 по сравнению с 7:1 в канадской армии или 13: 1 в США. Дело здесь не в расходах. Когда территориальная целостность страны находится под угрозой, нет слишком больших затрат. Дело здесь в административной способности усваивать дополнительную помощь.

В индивидуальном плане проблема также стоит остро; одним из важнейших препятствий для получения поддержки Запада военным является язык. Это удивительно, учитывая общепризнанную «вестернизацию» Украины после оранжевой революции 2004 года. В плане призывной системы, украинское государство может рассчитывать на то, что ежегодно совершеннолетие достигает около 400 000 человек. Можно было бы ожидать, что через 12 лет после Оранжевой революции, политика вестернизации к 2015 году, по крайней мере, произвела бы такое достаточное количество солдат, владеющих английским языком, для эффективного взаимодействия с западными войсками. Это не так. В отчете Комиссии НАТО-Украина указаны условия для успеха тогдашних (с тех пор это изменилось после Варшавского саммита 2016 года) усилий Украины по вступлению в НАТО, как баланс «необходимых критериев членства ... профессионализация армии, и в то же время необходимости справиться со срочными проблемами в Восточной Украине». В отчете также говорится, что существуют «системные проблемы, которые негативно влияют на моральный дух и, следовательно, на мотивацию служить... [которые] препятствуют привлечению, профессиональному развитию и удержанию лучших из имеющихся кандидатов».⁹

Честно говоря, украинские структуры подверглись таким значительным реформам в последние несколько лет, что это не могло сказаться хорошо на моральный дух. Агентства Министерства обороны были сокращены на 60 процентов. Генеральный штаб уменьшился вдвое. Главное управление оперативной поддержки – критически важное для поддержки, которую оказывает принимающая страна иностранным силам – сейчас составляет 40 процентов от его первоначальной численности. Структура вооруженных сил перешла со 168 подразделений на 46, ВВС потеряли 70 процентов своей структуры, а военно-морские силы, изгнанные из Крыма, перебазировались как часть Одесской морской академии и передислоцировали шесть своих агентств и свои подразделения в 28 других населенных пунктах, разбросанных по всей стране.¹⁰ Кроме того, в Украине насчитывается до одиннадцати отдельных военных учебных и квалификационных заведений, расположенных по всей стране. Таким образом, инициативы по сотрудничеству в обла-

⁹ NATO-Ukraine Commission, “Executive Summary and Strategic Recommendations for Non-Commissioned Officers (NCO) within the Ukrainian Armed Forces and NCO Defence Education Enhancement Program (DEEP) Team Report,” Annex 1, Vol. 16, 2015.

¹⁰ Ministry of Defense of Ukraine, *White Paper 2015* (Kyiv, 2015), 9.

сти безопасности не используют эффект масштаба, опыт одного учреждения (или службы) не может быть беспрепятственно передан другим, и усилия распыляются по всей территории.

Инициатива ПСОО Украина указывает на существование этой проблемы; годовой обзор программы (ГОП) НАТО ПСОО Украина за 2015 констатирует, что «навыки английского языка преподавателей все еще необходимо улучшать. Тем не менее, из 1500 преподавателей, работающих в оборонных учебных заведениях, 700... уже прошли или начали обучение на курсах английского языка».¹¹ Речь идет о преподавателях военного учебного заведения; не о рядовых военнослужащих. Это дает представление о проблеме. Объем языковой подготовки курсантов был увеличен вдвое с 2014 по 2016 год, и выпускники, как правило, достигают 2-го уровня владения языком по стандарту НАТО STANAG.¹²

Между тем Украина обратилась к НАТО за помощью в реформировании сержантского корпуса. Первая проблема заключалась в том, что учебно-тренировочная база для сержантов в городе Старичи могла рассчитывать только на 20 процентов своего инструкторского состава.¹³ В отчете комиссии НАТО-Украина, инициировавшей инициативу ПСОО для сержантов, далее говорится, что «отправка сержантов за границу для получения опыта и обучения... из-за конфликта на востоке Украины является сложной задачей».¹⁴ Эта трудность усугубляется и тем, что нужно также учитывать асимметрию боевого опыта. Хотя силы НАТО постоянно участвовали в какой-нибудь сложной операции большую часть последних двадцати лет, они никогда не видели таких боев (за исключением, возможно, британцев на Фолклендах в 1982 году), как те, в которых участвуют украинцы. В этой связи для украинских военнослужащих всех рангов выглядит странным, когда страны НАТО приходят, чтобы поделиться своей «мудростью».¹⁵

По сути дела, возможно, дела обстоят наоборот; скорее украинцам есть чему научить своих западных коллег о российских боевых приемах, чем наоборот. Это понимание было ясно изложено в статье в журнале *Stars and Stripes*, опубликованной в конце первого года войны на Украине, содержащей такие цитаты, как слова американского генерал-лейтенанта Ходжеса: «Никто из нас не подвергался российскому артиллерийскому и ракетному обстрелу, в отличие от украинцев», или американского сержанта, который,

¹¹ Political Affairs and Security Policy (PASP), "DEEP Ukraine 2015 Programme Review," (December 2015), не секретный внутренний документ. Частный документ, ознакомление с которым было сделано с разрешением менеджера международных программ ПСОО Консорциума ПрМ.

¹² Alan Stolberg, "Measures of Effectiveness (MOE) for the DEEP (as of December 2016)," PFP Consortium EDWG, January 2017, 27-28.

¹³ NATO-Ukraine Commission, "Executive Summary," 1-6.

¹⁴ NATO-Ukraine Commission, "Executive Summary," 1-11.

¹⁵ Stolberg, "Measures of Effectiveness," 28. "75 percent of the faculty now have recent combat experience from the ATO" (Anti-Terrorism Operation).

несмотря на то, что служил в Афганистане, видел только американскую сторону действия бронетехники, тогда как украинцы атаковали российские бронетранспортеры с расстояния 15 метров, что невозможно по американской концепции обучения.¹⁶ Таким образом, украинцам трудно использовать советы западных стран не просто из-за нехватки ресурсов, а и из-за отсутствия общего понимания. Тем не менее, НАТО считает, что интеллектуальную совместимость можно обеспечить с помощью инициативы ПСОО.

Количество мероприятий ПСОО увеличилось в пять раз с начала выполнения программы. Консорциум ПрМ от имени НАТО отвечает за примерно 15 процентов этих мероприятий и каждый год проводит примерно два мероприятия в Киеве, два во Львове, два в Одессе и два в Харькове, в дополнение к ежегодному совещанию по планированию, ежегодному обзору программы (ЕОП), в котором обычно участвуют высшие представители Министерства обороны США, а до недавнего времени и за мероприятие преподавателей дублеров, всего одиннадцать мероприятий. Если проводятся все мероприятия, их планирование представляет собой значительную нагрузку для участвующих академий.

Типичное мероприятие ПСОО включает отправку небольших групп экспертов в предметной области (ЭПО) в украинские учреждения для недельного обмена методами обучения и разработки учебных программ. В 2014 году война не позволила провести ни одно мероприятие Консорциума ПрМ. В 2015 году НАТО было запланировано 36 мероприятий, три из которых проводились Консорциумом ПрМ. Для любого конкретного мероприятия, проводимого НАТО или Консорциумом ПрМ, до 30 преподавателей из целевого института должны были оставлять свои обычные обязанности, чтобы принять ЭПО на целую неделю, прерывая обычный график обучения, поскольку некоторые курсы временно прерываются, административная работа отстает, а студентов и курсантов не всегда возможно отпустить на неделю на каникулы. Тем не менее, визит западных ЭПО в Украину часто зависит от совместных графиков работы, как западных ЭПО (которые сами преподаватели и инструкторы), так и украинских преподавателей. Поэтому обычное время на подготовку между семестрами иногда уходит на мероприятия ПСОО. А точнее, все мероприятия ПСОО «соревнуются» за одни и те же временные интервалы в календарях украинских учреждений.

Поэтому неудивительно, что возникают серьезные трудности с координацией мероприятий между ЭПО и украинцами. Хотя составить временной график ЭПО достаточно сложно, организовать время для украинских преподавателей еще труднее, и поэтому в отчетах НАТО указано, что одним из критических недостатков инициативы ПСОО Украина были сложности со своевременным выбором подходящих украинских преподавателей, с кото-

¹⁶ Jad Sleiman, "Ukrainians Training with US Forces Have Own Lessons to Share," *Stars and Stripes*, July 26, 2015, <https://www.stripes.com/news/ukrainians-training-with-us-forces-have-their-own-lessons-to-share-1.359807>, по состоянию на 23 апреля 2017.

рыми встречаются ЭПО.¹⁷ Эта проблема упоминалась в 2015 году и так и не была решена в 2016, когда было выполнено только 60 процентов мероприятий ПСОО Украина, запланированных Консорциумом ПрМ. В 2017 году Консорциум ПрМ был привлечен для проведения одиннадцати мероприятий в рамках инициативы НАТО ПСОО Украина, однако было выполнено не более 40 процентов мероприятий.

Что еще хуже, большинство ЭПО ПСОО – по запросу украинского правительства – являются американцами. Действительно, в нормах Европейского командования США (EUCOM) для театра военных действий указано, что в качестве меры предосторожности и из-за риска террористической деятельности в Украине из-за конфликта, ни одному государственному служащему США не разрешается выезжать (частным или служебным образом) к востоку от реки Днепр, что посылает Украине озадачивающий сигнал о серьезности поддержки США и поднимает вопрос о серьезности сдерживающих намерений в глазах противников.

Хотя все ЭПО – это преподаватели, которые добровольно посвящают свое профессиональное время этому делу, на первый взгляд кажется, что это рентабельное мероприятие – и так оно и есть – за исключением того, что языковые барьеры требуют почти 20 процентов бюджетных расходов (вдобавок к расходам на проезд и проживание, организованные Консорциумом ПрМ для ЭПО), которые уходят на обеспечение устного и письменного перевода. Это еще раз подчеркивает трудности с усваиванием поддержки, присущие украинскому личному составу.

Иногда присланные ЭПО не готовы к проблемам, с которыми они столкнутся с украинской принимающей стороной. У менеджера программы Консорциума ПрМ для ПСОО Украина была возможность стать свидетелем этого в феврале 2016 года, когда его отправили наблюдать за выполнением проекта ПСОО Украина в Военно-воздушной академии им. Кожедуба в Харькове. Из 35 преподавателей по списку, аудитория сократилась до 18 к концу недели, а остальные приходили и уходили, чтобы посещать лекции, часто заменяясь другими коллегами, так что все занятия по ПСОО Украина посещала примерно половина из них. Остальные посещали только часть мероприятий. Хотя, в общей сложности, около 45 украинских преподавателей воспользовались возможностью присутствовать на лекциях, прочитанных представителями ЭПО, только треть посещала все мероприятия, в то время как присутственность остальных на лекциях была где-то на уровне от 20 до 50 процентов. Ясно, что украинские преподаватели не усвоят много новых технологий, если они будут участвовать в мероприятиях ПСОО, для которых у них нет мотивации.¹⁸ С точки зрения эффективности программы и ее вли-

¹⁷ Political Affairs and Security Policy (PASP), “DEEP Ukraine 2015 Programme Review,” December 2015, unclassified internal document, 2.

¹⁸ Frederic Labarre, “After Action Report to event PFP C 16411, Faculty Development (UKR DEEP) carried out 8-12 February 2016,” February 19, 2016, PFP Consortium internal document.

яния на доверие к итоговому сдерживанию, какой сигнал вернут домой ЭПО, когда они придут к выводу, что украинские преподаватели, похоже, не заинтересованы в том, что эксперты должны были представить? С обеих сторон утрачен важнейший компонент сдерживания и заверений в готовности оказывать поддержку – уверенности в них.

Измерение степени усваивания

В стратегическом плане ПСОО Украина за 2017 цитировались слова первого заместителя министра обороны, Ивана Руснака, который сказал, что инициатива ПСОО Украина была «успешной, перспективной и эффективной».¹⁹ Однако цифры, приведенные в том же отчете, показывают, что с 2013 года, когда была запущена программа ПСОО на Украине, в течение трех лет с учетом приостановки программы в 2014 году из-за войны, опытом около 350 профильных экспертов воспользовались 1300 военнослужащих в 11 образовательных и квалификационных учебных заведениях во время 147 мероприятий, 16 из которых были проведены Консорциумом ПрМ.²⁰ В течение трех лет удалось провести около половины от общего количества мероприятий, запланированных Консорциумом ПрМ, хотя за год было запланировано по одиннадцать мероприятий. Одиннадцать мероприятий в год все так же представляют собой одно мероприятие каждый месяц (*только для Консорциума ПрМ*), в то время как на организацию одного мероприятия уходит в среднем два месяца!

В контексте общей ситуации с безопасностью и с потребностями Украины эти цифры красноречивы и позволяют аналитикам предположить, что у Украины очень мало военнослужащих, которые могут внести свой вклад в ПСОО, без того, чтобы они не сократили свое участие в АТО, чтобы заниматься программой. В среднем для проведения мероприятий требуются ЭПО, что представляет собой один западный эксперт на каждые четыре военнослужащих, в то время как доля военнослужащих, воспользовавшихся программой, составляет 1 к 55. Это четвертая часть ежегодного призыва на Украине. При таком темпе, процесс создания интеллектуальной и технологической совместимости не является достаточно быстрым.

Вот почему фокус ПСОО Украина сместился от преподавательского состава и развития учебных программ к программе Главных инструкторов. Отныне усилия ПСОО Украина будут заключаться в развитии навыков наиболее перспективных преподавателей и инструкторов из Украины, а не в предоставлении большей части преподавательского состава возможности слушать лекции о западной манере преподавания.²¹ Программа главных

¹⁹ Alan Stolberg, *Strategic Plan for DEEP Ukraine (as of December 2016)* (EDWG, January 2017), 11.

²⁰ Stolberg, *Strategic Plan for DEEP Ukraine*, 10-11.

²¹ Ежегодный обзор инициативы ПСОО, выполненный в феврале 2017 штаб-квартирой НАТО.

инструкторов (ПГИ) приведет к уменьшению числа мероприятий за год, а также к уменьшению числа личного состава, являющегося объектом реформ. С помощью ПГИ выявляются сторонники реформы образования, говорящие по-английски, и привлекаются к участию в подготовке будущих преподавателей в украинской системе на основе рекомендаций ЭПО. Работа будет включать полдюжины визитов к небольшому количеству людей, которые, в конечном итоге, будут проводить дальнейшее обучение в соответствии с определенными Украиной приоритетами, тем самым облегчая административное бремя отвечающих за программу агентств.

Анализ и заключение

Инициатива ПСОО – это главная программа НАТО по поддержке Украины, но есть и много других инициатив, которые реализуются на двусторонней основе. Если взять соотношение 1 : 4, определенное выше из опыта программы ПСОО, можно предположить аналогичное соотношение будет иметь место и для других, более «мускулистых» инициатив, таких как поддержка Канадой полевых медиков и подготовка военной полиции. Можно простить руководство МО Украины за то, что они придерживают свой закаленный в боях личный состав для регулярной подготовки и обучения в поддержку АТО вместо того, чтобы одалживать его для выполнения двусторонних инициатив. По правде говоря, процесс реформ осуществляется рука об руку с могущественными евроатлантическими странами, отвлекая их энергию от задачи демонстрации решимости.

Дилеммы, порожденные недоуважением иностранной поддержки, оказывают влияние на сдерживание несколькими способами; 1) Украина боится расширять усилия в сторону «запада» стремясь к реформам, а в то же время теряет время и возможности перед сокращающимся российским присутствием на своей официальной границе, и поэтому «отдает» лишь символическую часть своих военнослужащих для участия в двусторонние инициативы;²² 2) Украина буквально затоплена обилием программ и инициатив, развернутых для ее поддержки, и из-за ее несбалансированных военно-гражданских структур и соотношения «числа зубов к длине хвоста» не может достаточно быстро обрабатывать предложения. Эта теория находит отражение в желании заместителя министра обороны Руснака перейти от количества к качеству;²³ 3) Украина не «доверяет» западной экспертизе; и 4) Украина использует программу ПСОО, как и другие страны, в качестве инструмента для поддержания взаимодействия евроатлантических стран с Украиной, тем самым усиливая ожидания успеха инициативы в НАТО и дру-

²² Министерство обороны Украины, *Белая книга 2015*, 16. В Белой книге Украины приводится оценка, что в рамках одного года, российское присутствие на границе уменьшилось вдвое, подтверждая теорию, что вынесенное вперед базирование частей НАТО эффективно оттягивает российские войска от Донбасса.

²³ Letter to Amb. Vershbow No. 120/13426.

гих координирующих агентствах, курирующих ПСОО, так чтобы страны-доноры были намертво привязаны к поддержке. Другими словами, ПСОО – для Украины это инструмент, позволяющий сохранить декларативную позицию в отношении реформ, во имя которых она может добиться от Запада дальнейших уступок.

Любой из этих выходов угрожает ценности сдерживания и выражения решимости оказывать поддержку. Во-первых, украинские военнослужащие не смогут достаточно быстро внедрить евроатлантические методы. Это в свою очередь означает, что в среднесрочной перспективе они не смогут надежно работать с силами НАТО, если локальная эскалация приведет к тому, что НАТО вынужденно начнет оказывать более широкую оперативную поддержку (например, поставка оборудования, а также доступ к определенным способностям НАТО, которые требуют знания определенных процедур, таких как оперативное планирование). Во-вторых, интерпретация с помощью ПСОО несоответствия между евроатлантическими и украинскими обязательствами по реформированию или обеспечению оперативной совместимости предполагает, что в отношениях существует внутренняя трещина. Эта трещина может усилить недоверие, особенно в тех случаях, когда Украина будет «чувствовать», что НАТО должно делать больше для Украины или, наоборот, когда страны НАТО будут становиться нетерпеливыми из-за отсутствия реформ.

Поскольку программа ПСОО – это максимум, что может сделать НАТО в настоящее время, визиты ЭПО приобретают квазиоперативное значение, поэтому отчеты ЭПО о проблемах трансформации – и отчеты украинских бенефициаров об опыте с ЭПО – доходят довольно быстро до лиц, принимающих решения на высоком уровне, что означает, что политика может, соответственно, быстро меняться. Мнения «полевого уровня» с обеих сторон могут в принципе показать, что НАТО – всего лишь бумажный тигр, когда речь идет об Украине и, хотя развертывание единиц переднего базирования продолжается, могут иметь место отговорки, и поскольку украинцы теряют терпение по поводу Крыма и Донбасса, фрагментация еще может произойти. А это может побудить Россию к дальнейшим проявлениям авантюризма.

Если цель ПСОО Украина состоит в том, чтобы сделать украинские оборонные структуры более «восприимчивыми» к методам Запада и НАТО, то она должна гарантировать, что в случае эскалации отношений между Западом и Россией, Украина могла бы оперативно, материально и интеллектуально участвовать в изменениях политики и приложит все усилия, чтобы сделать сдерживание реальным. Следовательно, программа ПСОО должна фигурировать в расчетах по сдерживанию России, тем более, если процесс трансформации (и проникновения Запада) оценивается как заверченный. Однако, чем больше украинская сторона проявляет признаки неспособности принять поддержку Запада и НАТО, тем менее заслуживающим доверия участником западных схем она может оказаться.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Организации Североатлантического Договора (НАТО), Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Об авторе

Пьер Жоликер является специалистом по бывшему Советскому союзу и по Юго-восточной Европе. Предметом его исследований являются сепаратистские движения, внешняя политика и кибербезопасность. После 2014 большинство его исследований посвящено стратегическим коммуникациям, цифровой дипломатии и информационным операциям, в которых он анализирует влияние социальных медиа на оперативную военную среду. Являясь полным профессором с 2018, Жоликер руководитель кафедры Политологии Королевского военного колледжа Канады (КВК) с 2012 года.
E-mail: Pierre.Jolicoeur@rmc.ca.

Connections: The Quarterly Journal Правила подачи рукописей


Журнал *Connections* принимает рукописи в объеме от 2 000 до 5 000 слов, в ясном стиле, для целевой аудитории, включающей компетентные лица, занимающиеся практикой или академической деятельностью, связанной с обороной и безопасностью. Все рукописи подаются в редакционный отдел журнала *Connections* в электронном виде по адресу PfPCpublications@pfp-consortium.org. В верхней части первой страницы должны быть указаны имя автора, учреждение, с которым в настоящее время связан автор и предварительное название статьи. В случае необходимости рукопись снабжается подстрочными замечаниями. Кроме того, авторы должны предоставить рукопись резюме и ключевых слов.

В число предпочтительных тем для будущих выпусков журнала входят:

- Эксплуатация и безопасность Арктики
- Контроль над вооружениями и перевооружение Европы
- Вызовы и возможности общего использования разведывательных ресурсов
- Противодействие и превенция насильственного экстремизма
- Кибербезопасность
- Строительство институций обороны
- Будущие сценарии безопасности
- Гибридная война
- Ограничения военно-морской мощи
- Миграция и беженцы
- Нестабильная периферия НАТО
- Россия Путина: угроза миру или угроза для себя?
- Терроризм и иностранные боевики
- Тенденции в организованной преступности

По вопросам, касающимся подстрочных замечаний и ссылок, пожалуйста, используйте *Chicago Manual of Style*. Инструкции на оформление можно найти по адресу:
www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html.

Рукописи, выходящие за рамки приоритетных тем, принимаются в порядке поступления по усмотрению Редакционного совета.



Прозрачное и подотчетное, эффективное и результативное строительство оборонных институтов (СОИ) одна из общих ценностей, которые связывают в единое целое НАТО и страны партнеров. СОИ является также важным элементом реформирования обороны. Этот специальный выпуск журнала представляет различные взгляды на существующий подход НАТО к СОИ как общегосударственному инструменту для проецирования стабильности и противодействия гибридных угроз, на то, как повышается значимость оборонных институтов и развития их потенциала до уровня основополагающей дисциплины, и на необходимость инвестировать в стратегические коммуникации, с учетом специфики культур, для эффективного противодействия пропаганде и дезинформации. Примеры углубленного анализа опыта СОИ стран Балтии и Украины предоставляют важные уроки для экспертов в сфере обороны и безопасности.

По всем вопросам, касающимся журнала CONNECTIONS, пожалуйста связывайтесь с:

Partnership for Peace - Consortium
Managing Editor
Gernackerstrasse 2
82467 Garmisch-Partenkirchen, Germany
Телефон: +49 8821 750 2256
Адрес электронной почты:
PfPCStratCom@marshallcenter.org

ISSN 1812-1101

