ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

CONNECTIONS

THE QUARTERLY JOURNAL

Том 16, № 2, Весна 2017

Консорциум оборонных академий и институтов по изучению безопасности в рамках программы «ПрМ»

Connections: The Quarterly Journal
ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2

Содержание

Том 16, № 2, Весна 2017

Рецензированные статьи

Connections: The Quarterly Journal
ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

Юрий Даник, Тамара Малярчук, Чад Бриггс,
Connections QJ 16, no. 2 (2017): 5-27
https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2.01

Рецензированная статья

Гибридная война: хай-тек, информационные и кибер конфликты

Юрий Даник,[a] Тамара Малярчук,[a] и Чад Бриггс [b]

[a] *Житомирский военный институт радиоэлектроники им. С.П. Королева, http://www.zvir.zt.ua*

[b] *Global INT*

Резюме: В этой статье рассматриваются передовые технологические, информационные и кибер компоненты гибридной войны и предприятие предлагаемых контрмер для противодействия информационным и кибер угрозам и нападениям. Основная гипотеза авторов состоит в том, что революционное развитие и быстрое применение технологий новаторскими способами во всех сферах жизни способствуют установлению и формированию основы для трансформации теоретических и практических парадигм войны и конфликта. Основным предметом данной статьи является гибридная природа современного конфликта.

Ключевые слова: Гибридная война, информационные операции, кибервойна, инновационная война, Украина.

Введение

Анализы геополитической и геостратегической среды показывают, что в настоящее время происходит переформулировка как философии, так и искусства ведения войны, процессы, которые были вызваны применением новых технологий, позволяющих использование разной интенсивности и разных стратегий в ходе конфликтов. Эти новые методы в сочетании с традиционным пониманием конфликта и безопасности часто обозначаются как «гибридная» война. В этой работе рассматривается природа гибридной войны в Восточной Европе, с особым вниманием к тактикам и страте-

гиям, используемых российскими и союзными силами в Украине с 2014 года.

Концепция гибридной войны не является чем-то абсолютно новым, представляя собой сочетание конвенциональных и неконвенциональных/ нерегулярных методов ведения войны, выходящих за пределы поля сражений и охватывающих экономические, дипломатические, информационные (в том числе психологические, кибер и дезинформационные) и политические способы противоборства.[1] Эта концепция основывается на первом месте на способности оказывать целенаправленное воздействие на удаленные объекты и процессы нетрадиционными военными средствами, в особенности на процессы и объекты, являющиеся критически важными для функций государства и вооруженных сил. В качестве асимметричного подхода, гибридная война направлена на достижение широкомасштабных последствий с использованием скромных средств, например, препятствование военным операциям противника или предотвращение получения политической поддержки населения.[2] В целом, при гибридных конфликтах имеет место координация так называемых мягких действий с использованием более целостной стратегии, которая варьирует в плане интенсивности на различных этапах (инициирование, острая фаза, решение), и которая направлена на дестабилизацию внутренних и внешних процессов государства. Конечной целью является подрыв данного государства путем стимулирования дестабилизации экономики, разочарования и недовольства населения, отчуждения меньшинств или обиженных групп населения, создания условий для контролируемой и неконтролируемой миграции, подавления гражданского сопротивления и подрыва критической инфраструктуры. К этому добавляется использование определенных разведывательных способностей, операций сил особого назначения, конвенциональных вооруженных сил и нерегулярных комбатантов (террористов, преступников, милиций, наемников, движений сопротивления, партизан и т.д.). Современными примерами гибридных конфликтов являются недавние и продолжающиеся боевые действия на Украине,[3] в Грузии,[4] и в последнее время, в некоторых странах Европейского союза.[5]

---

1 Frank G. Hoffman, “Hybrid Warfare and Challenges,” *Joint Forces Quarterly* 52 (2009): 34-39.

2 Keir Giles, *The Next Phase of Russian Information Warfare* (Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2016), http://www.stratcomcoe.org/next-phase-russian-information-warfare-keir-giles.

3 Volodymyr P. Gorbulin, Oleksandr S. Vlasiuk, Ella M. Libanova, Oleksandra M. Liashenko, *Donbas and The Crimea: The Value of Return* (Kyiv: National Institute of Strategic Studies, 2015); Michael Kofman, “Russian Hybrid Warfare and Other Dark Arts,” *War on the Rocks*, March 11, 2016, http://warontherocks.com/2016/03/russian-hybrid-warfare-and-other-dark-arts (31 August 2017).

Предложенная здесь концепция слегка отличается от некоторых представлений о гибридной войне, бытующих на Западе (Западом, Западным миром или Западной цивилизацией являются страны в Европе, Северная Америка, Австралия, Израиль, Япония, Южная Корея и т.д., объединенные общими взглядами и восприятием некоторого единства ключевых культурных, политических и экономических признаков, выделяющих их на фоне других стран),[6] которые сфокусированы на так называемой «Доктрине Герасимова» о маскировке, проведения операций ниже порога открытой конвенциональной войны при сохранении способности правдоподобно отрицать свое участие.[7] Наоборот, в этой работе описаны некоторые из тактических приемов, используемых при поддержке сил часто (но не всегда) проводящих операции в конвенциональной манере, которые усилены применением новых технологий, позволяющих более глубокое проникновение асимметрических действий в критические элементы и жизненно важные системы противника. Вкратце, критическими элементами системы являются существенные ключевые элементы (компоненты, подсистемы) разных систем, касающиеся трещин, слабых мест в системе.[8] Оказание давления на эти болевые точки может привести к каскадным, синергетическим, деструктивным системным изменениям (разрушению) критических компонентов и связанных с ними систем.[9]

Применение средств гибридной войны направлено на наиболее критические уязвимости в материальных системах – коммуникациях, инфраструктуре или транспорте. Все чаще государственные и негосударственные акторы осуществляют нападения на уязвимые точки идеологий и институций, а также используют социальное недовольство или восприятия

---

4 David J. Smith, “Russian Cyber Capabilities, Policy and Practice,” *inFocus Quarterly* (Winter 2014), www.jewishpolicycenter.org/2013/12/31/russian-cyber-capabilities/ (31 August 2017).

5 See, for example, Martin Kragh and Sebastian Åsberg, “Russia’s Strategy for Influence through Public Diplomacy and Active Measures: the Swedish Case,” *Journal of Strategic Studies* 40, no. 6 (2017): 773-816, https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1273830.

6 Patrick J. Buchanan, *The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization* (New York: St. Martin's Griffin, 2002).

7 Andrew Monaghan, “The ‘War’ in Russia’s ‘Hybrid Warfare’,” *Parameters* 45, no. 4 (2015): 65-74.

8 Brad Roberts, *Asymmetric Conflict 2010*, Report no. IDA-D-2538 (Alexandria, VA: Institute for Defense Analysis, 2000).

9 Vladimir Sazonov, Kristiina Müür and Holger Mölder, eds., *Russian Information Campaign Against the Ukrainian State and Defence Forces* (Tartu: NATO Strategic Communications Centre of Excellence and Estonian National Defence College, 2016), http://stratcomcoe.org/download/file/fid/7504.

коррупции для уравнивания сил на поле конфликта.[10] Эти существенные стратегические слабости дали возможность достижения большего успеха тем, кто использует методы информационной или асимметричной войны против Запада. Доминирование неолиберальных идей привело к расширению пропасти между богатыми и бедными и увеличило давление на средний класс. В результате этого произошли фундаментальные изменения в экономической, социально-политической и психологической ситуации, происходит переоценка основных ценностей, имеет место рост популизма во многих странах по всему миру. Референдум о Брексите в Объединенном Королевстве в 2016 году и избрание Дональда Трампа президентом США отражают обеспокоенность социально-экономическими условиями, ставя под сомнение такие институции с многолетней историей, как Европейский союз и НАТО.[11]

Сохранение конкурентоспособности и ведущей роли на мировой сцене требует соответствующей экономической мощи и высокого уровня развития образования и науки, ресурсов, которые находятся, главным образом, в распоряжении центров глобального могущества. Страны, у которых нет доступа к этим ресурсам, чувствуют отставание и потерю возможностей, а темпы хай-тек развития в экономическом секторе и секторе обороны неизбежно приводит к утрате их ведущей позиции и перераспределению сфер влияния между более могущественными акторами. Стремление к захвату контроля над конкурирующими «центрами мирового могущества» и желание получить беспрепятственный доступ к стратегическим ресурсам или, наоборот, предотвратить такое развитие ситуации, приводит к нарушению границ или к поглощению их зон безопасности и сфер влияния. В результате этого имеет место опасное взаимное сближение сфер влияния центров мирового могущества с неизбежным конфликтом их интересов.

Эти конфликты можно рассматривать как хантингтоновские столкновения цивилизаций, в которых культурные и религиозные различия народов являются первичным источником конфликтов в мире после Холодной войны. Американский политолог Сэмюель Хантингтон утверждает, что будущие войны будут вестись не между государствами, а между культурами.[12] Эти столкновения могут быть так же макиавеллевскими попытками

---

[10] Elīna Lange-Ionatamišvili, *Redefining Euro-Atlantic Values: Russia's Manipulative Techniques* (Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2016), http://stratcomcoe.org/download/file/fid/7350; Haroro J. Ingram, "Three traits of the Islamic State's information warfare," *The RUSI Journal* 159, no. 6 (2014): 4-11.

[11] Ronald Inglehart and Pippa Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-nots and Cultural Backlash," HKS Working Paper No. RWP16-026 (Harvard Kennedy School, 2016), https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash.

[12] Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations," *Foreign Affairs* 72, no. 3 (Summer 1993): 22-49.

подрыва стратегических противников, поскольку лидеры часто будут ощущать потребность развивать проекцию военной силы, которая не будет приводить к *ultima ratio regum*[13] решениям, при которых вооруженный конфликт может привести к уничтожению обеих сторон. Есть необходимость в новых инструментах достижения целей без прямой и видимой агрессии.

Намерение было найти технологии, которые могут не только обеспечить новый уровень мощи вооружений, но и способность использовать слабые места во всех сферах функционирования государства. В отличие от информационных кампаний в прошлом, новые технологии дают возможность достигать стратегических целей неконвенциональными и когнитивными эффектами (технологии социального влияния и манипулирования, кибер сфера, информационное оружие, возможности нанесения существенного вреда системам управления государства). Такие технологии, как социальные медиа, сделали возможным, чтобы заинтересованный актор мог дистанционно оказывать влияние на все основные институции и на инфраструктуру государства. Это стало основой для неконвенциональных посягательств на территорию, часто даже без использования конвенциональных военных компонентов. Или их присутствие сделало возможным использование организованных и поддерживаемых извне движений сопротивления и террористических движений, которые тоже могут способствовать достижению стратегической цели создания нестабильности и нанесению ущерба институциям без применения военного насилия.[14]

Таким образом, «гибридная война» является хай-тек конфликтом. Это продолжение политики государства и/или коалиций, политических групп, транснациональных корпораций и негосударственных акторов. Целью конфликта является навязывание воли акторов их оппонентам через интегрированные адаптивные и асимметрически синхронизованные деструктивные средства влияния на них в многомерном пространстве и в разных сферах жизни. Гибридная война рационально сочетает конвенциональные и неконвенциональные компоненты с упором на использование множества источников и режимов нападения, синергию результатов и высокий уровень неопределенности для оппонентов относительно конечных стратегических целей.

В гибридных конфликтах основными целями являются захват контроля над обществом, осуществление влияния на умонастроения людей, манипулирование людьми, которые отвечают за принятие важных решений в государстве. Противник пытается манипулировать основными ценностями, мотивационными факторами, культурным базисом и стратегической, коммуникационной и критической инфраструктурой страны. Это достигается

---

[13] Последний довод королей (использование оружия).

[14] Сергей Г. Чекинов и Сергей А. Богданов, «Природа и содержание войны нового поколения», *Военная мысль* 4 (2013): 12-23.

комплексным, сбалансированным осуществлением влияния с использованием мягкой и жесткой силы. Вот почему критические элементы систем, другими словами, объекты асимметричных действий в гибридных конфликтах, являются важными для ключевых элементов систем (компонентов, подсистем) государства, политических, дипломатических, социальных, технических, социотехнических, энергетических, финансовых, кибер, социо-кибер, информационных и других систем. Влияние на них в пределах оптимальных мер и корреляций параметров пространства, времени и ресурсов для оказывающей это влияние стороны приводит к желаемым, целенаправленным, быстрым, каскадным, синергетическим и деструктивным для этих систем изменений (нарушений) в их отношениях, структурах, процессах и результатах функционирования.

Гибридная война в Украине

Одной из отличительных характеристик «гибридной войны» на Украине является то, как широко она заняла все аспекты общественной жизни, сколько широкомасштабной, многомерной и мультифакториальной информации сконцентрировалось в психологических и кибер источниках. Хорошим примером такой деятельности являются новаторское и высокотехнологическое оружейное и военное оборудование, использованное при аннексии Крыма в 2014 году и боевые действия на востоке Украины[15] с 2014 года:

- Электронные военные системы и комплексы и другие виды электронных контрмер;
- Современные информационные и коммуникационные системы;
- Новаторские системы управления вооружением;
- Интегрированные разведывательно-ударные комплексы;
- Новаторское, в том числе автоматизированное, программное обеспечение;
- Комплексы для ведения информационно-психологических операций и действий в киберпространстве;
- Системы контроля окружающей среды и космические системы;
- Роботизированные системы (в частности, комплексы беспилотных летательных аппаратов) и контрмеры.

Технология существует не сама по себе, а как часть более широкой и стратегически спроектированной кампании по подрыву доверия в центральные институции. Первоначальной целью было создание условий для

[15] Смотри российский сайт о военных технологиях, http://www.rusarmy.com, и сайт Информационного агентства «Российского вооружения», http://www.arms-expo.ru.

утери гражданского доверия к правительству Украины путем осуществления информационной кампании, направленной на дискредитацию государственной власти, руководства украинских вооруженных сил и поощрения расширения преступной и сепаратисткой деятельности. Эта информационная кампания вызвала социально-политическую дестабилизацию в стране и продолжает оказывать отрицательное влияние и теперь.[16]

Эта стратегия успешно интегрировала новаторские кибер технологии в координации с тщательно спланированными действиями неконвенциональных и нерегулярных сил на месте, что привело в 2014 году к аннексии Крыма и к военному конфликту на юго-востоке Украины. В ответ на неконвенциональные и конвенциональные угрозы безопасности, как было упомянуто выше, большинство стран, располагающих способностями для быстрого реагирования, сосредотачиваются на двух основных компонентах их аппарата безопасности:

- Потенциал сдерживания, состоящий из традиционных видов вооруженных сил (сухопутные силы, военно-воздушные силы, военно-морские силы);
- Инновационный военный потенциал. Этот потенциал включает военное оборудование и личный состав Сил для специальных операций, информационно-психологические операции и средства электронной борьбы, а также кибер силы (кибер разведка, кибер безопасность и кибер операции), службы разведки (электронные средства разведки, разведка с использованием открытых источников (РИОС), технические виды разведки, наблюдения и рекогносцировки (PHP) и т.д.), коммуникацию для оперативного контроля, военные подразделения, которые оборудованы роботизированными (беспилотные летательные аппараты) комплексами и средствами для противодействия для соответствующих нападений, другие высокотехнологические ресурсы и меры.[17]

Создание высокотехнологических средств ведения военных действий

Технологический прогресс всегда был движущей силой военной стратегии. Технологически интенсивные войны связаны с проектированием и широким использованием передовых технических средств, систем и комплексов, созданных наиболее развитыми странами. Эти новшества дают определенным странам очевидное преимущество в ходе боевых действий без необходимости сосредотачивать преобладающие конвенциональные

[16] Jānis Bērziņš, “Russia’s new generation warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy,” *Policy Paper* no. 02 (Riga: Center for Security and Strategic Research, National Defence Academy of Latvia, April 2014).

[17] Юрий Г. Даник, Д. Ищенко, О. Манько, «Военные аспекты классификации передовых технологических систем», *Научный журнал Житомирского военного института им. С. Королева* 8 (2013): 5-13 (на украинском).

Фотография 1: Применение инновационных конструкций помехозащищенных роботизированных комплексов военным персоналом Житомирского военного института им. С. Королева.

силы. Однако, более передовые в технологическом отношении государства могут быть более уязвимыми к определенным видам нападений.[18]

Новые возможности для воздействия на уязвимые места в сочетании с новым оружием и военным оборудованием привело к разработке, реализации и практическому использованию в ведущих странах новых стратегических концепций ведения военных действий: «Глобальная война», «Глобальная видимость», «Глобальное покрытие», «Сетецентрическая война», «Гибридные войны», «Стратегический паралич», «Параллельные войны», войны с использованием «Контролируемого хаоса», «Неограниченные войны», «Контролируемые войны» и т.д. Эти передовые концепции берут в расчет боевое воздействие на потенциального противника с расстояния путем использования разведывательной информационной поддержки, информационного и точного оружия, робототехнических технологий и других средств. Новаторские технологии управления, в отличие от прямых боевых действий, позволяют проведение атак в основном против приоритет-

[18] Юрий Даник и О.О. Труш, «Особенности обеспечения национальной безопасности в среде передовых технологий», *Государственная организация* 1 (2010), http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_42 (на украинском).

ных целей с максимальной скоростью и точностью действий, воздействующих на «критические» компоненты на любой части территории государства (региона) без необходимости физического присутствия. Реализация такой проекции силы позволяет достижение стратегических целей без преодоления традиционных препятствий к победе в плане времени, расстояния и интенсивной логистики живой силы. Если целью стратегии безопасности является дестабилизация противника и использование его слабостей в критических узлах (подсистемах, компонентах, объектах), тогда нет необходимости контролировать его территорию силой. Наоборот, эти уязвимости, утечки безопасности, слабые логистические звенья, щели в системе безопасности, позволяют осуществлять подрыв существенных систем, необходимых для продолжения или даже для начала борьбы. Нефункционирование системы или любое другое деструктивное воздействие на объект делает государство, которое не смогло предпринять превентивные меры, неспособным использовать свой потенциал для адекватного ответа на последующие военные действия.

В сущности, государственная поддержка обороны в условиях гибридных угроз и гибридных военных действий требует существования сбалансированного и полномасштабного сектора национальной безопасности и обороны. Вооруженные силы остаются ключевым компонентом национальной безопасности, который должен реагировать на современные и будущие вызовы и угрозы. Вооруженные силы должны располагать современным оружием и военным оборудованием, адекватной организацией и подразделениями с квалифицированным личным составом. Этот квалифицированный персонал должен быть в состоянии вести интенсивные информационные и специальные операции с задачей оказывать воздействие на экономику, политику, энергетические системы, информацию и коммуникации, командование и управление, местное население и население страны противника.

Военные компоненты гибридной войны

В число особенностей военного компонента для высокотехнологических и гибридных войнах входят:

- Переход от стратегического управления к оперативному боевому управлению, основой которого является менеджмент поля боя в реальном времени и информационное превосходство над действиями противника: разведка, принятие решений и реализация, воздействия (лишение)[19]
- Переход от первичных ответственностей по ведению боевых действий к кибер и аэрокосмической среде, в том числе PHP[20]

[19] Joseph S. Nye, “Soft Power,” *Foreign Policy* 80 (Autumn 1990): 153-171.

[20] David A. Deptula and James R. Marrs, “Global Distributed ISR Operations: The Changing Face of Warfare,” *Joint Force Quarterly* 54 (2009): 110-115.

- Расширение арсенала средств ведения войны на основе роботизации, стелс концепций и дистанционных военных действий
- Формирование и использование ситуационных и автоматизированных комплексов и систем наблюдения и нападения
- Широкое использование эффективных нелетальных вооружений [21]
- Расширенное использование групп нерегулярной милиции (паравоенных формирований) [22]
- Соответствующее расширенное использование асимметричных боевых действий
- Расширение роли и участия Сил особого назначения [23]
- Расширение зависимости от радиоэлектронных, психологических и информационных средств ведения боевых действий через использование кибер активов [24]
- Переход к адаптированным к противнику методов ведения войны во всех сферах действий.[25]

Информационные и кибер действия

Сочетание исследований и анализа боевых действий показывает, что связанные с киберсферой действия и информационная война расширяются как в плане спектра, так и в плане значения для воюющих сторон. В этом контексте, гибридная война и использование кибер активов как части этого, являются наиболее важными факторами для понимания будущей дуги конфликта. Боевым действиям в Иловайске и Дебальцево на Украине предшествовал существенный подъем активности в информационном пространстве. Широко распространялась негативная информация о ключевых должностных лицах вооруженных сил Украины и представителях правительства (обычно вспышки отрицательной информации предшествовали

[21] Brian Rappert, *Non-lethal Weapons as Legitimizing Forces? Technology, Politics, and the Management of Conflict* (Abingdon, UK: Routledge, 2003).

[22] Frank G. Hoffman, "Complex Irregular Warfare: The Next Revolution in Military Affairs," *Orbis* 50, no. 3 (2006): 395-411.

[23] Dan Madden, Dick Hoffmann, Michael Johnson, Fred Krawchuk, John E. Peters, Linda Robinson, and Abby Doll, *Special warfare: The Missing Middle in US Coercive Options*. (Santa Monica, CA: RAND, 2014).

[24] Patrick M. Duggan, "Strategic Development of Special Warfare in Cyberspace," *Joint Force Quarterly* 79 (2015): 46-53.

[25] Василь М. Телелим, Д. П. Музыченко и Ю. Ж. Пунда, «Планирование сил для сценариев 'Гибридной войны'», *Наука и оборона* 20, № 3 (2014): 30-35 (на украинском).

началу новой боевой кампании).[26] Эта массовая практика, которую Дугган называет кибер агрессией, дополняется дезинформацией с прокси и фальшивых фронтов в Интернете.[27]

Информационные и психологические операции (действия) врага в кибер пространстве требуют использования разных Интернет ресурсов. Примерами информационных и психологических операций являются подготовка и распространение конкретной информации в социальных сетях и других Интернет ресурсах, направленной на дискредитацию украинских властей, командования АТО и военного состава в рамках кампаний «Если не генералы», «Генералы-предатели Украины», «Слава украинской артиллерии» и т.д. Дезинформация, или непроверенная, фальшивая информация, в том числе с использованием специальных технологий для повышения рейтинга таких сообщений, часто распространяются в национальном кибер пространстве как военно-патриотические ресурсы. Необходимо отметить, что некоторые из этих Интернет ресурсов имеют хостинг в Российской Федерации[28] (Фотография 2).

Контент-анализ и моделирование потоков онлайн новостей во время наиболее интенсивных действий в Дебальцево в феврале 2015 года с использованием технологии для мониторинга новостей «InfoStream»[29] демонстрируют флуктуации амплитуды до критической для распространения сообщений степени.

Анализ СМИ показал существенные последствия от массового использования широко распространяемых, социально-политических информационных кампаний. Во-первых, ожидается, что кибер агрессия против ключевых фигур в правительстве стимулирует расширение диапазона негативных информационных потоков, направленных на углубление существующего гражданского недоверия и антигосударственного поведения. Когда такая информация доходит до социальных медиа, распространение фальшивой и зловредной информации поощряет убеждения и поведение, которые в нормальных условиях были бы ограничены существующими социальными нравами и общественными ожиданиями. Даже если информация не порождает сознательное изменение убеждений, она может оказывать влияние на интерпретацию будущей информации, создавая эффективный

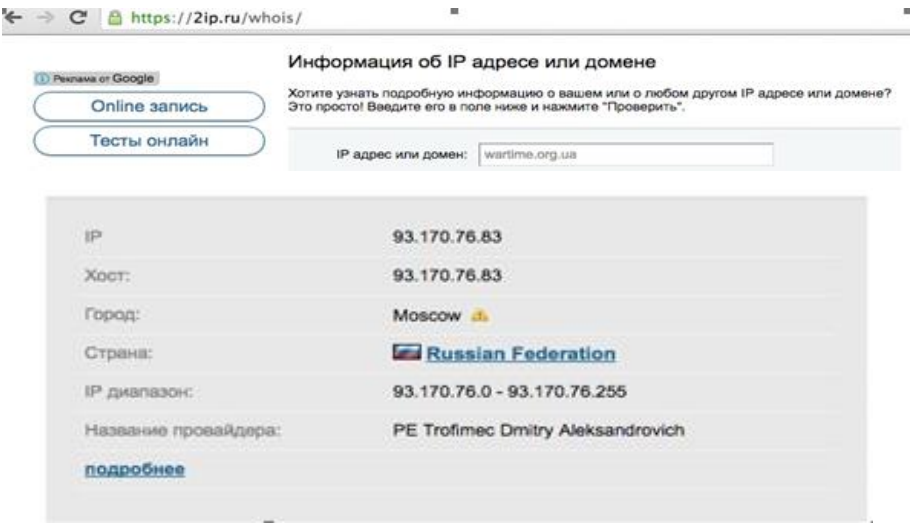
---

[26] Относительно примеров информационных операций дискредитации должностных лиц украинских вооруженных сил, смотри " Если бы не генералы ...," www.segodnia.ru/content/168270, https://topwar.ru/85589-esli-by-ne-generaly-pozornaya-istoriya-ukrainskoy-armii.html, http://colonelcassad.livejournal.com/2474409.html.

[27] Duggan, "Strategic Development of Special Warfare in Cyberspace."

[28] Смотри, к примеру, http://wartime.org.ua.

[29] InfoStream – Технология мониторинга новостей, http://infostream.ua.



Фотография 2. Пример Интернет ресурса, дискредитирующего командование вооруженных сил Украины, размещенном на сервере в Российской Федерации.[29]

фон и опорные пункты для толкования.[30] Это может добавить в картину местного агрессора, желающего оказывать влияние на ход конфликта с тем, чтобы ослабить поддержку подвергающемуся нападению правительству. В некоторых случаях такая информационная война может заменить кинетические операции, подрывая оборонительные кампании еще до того, как они начались.

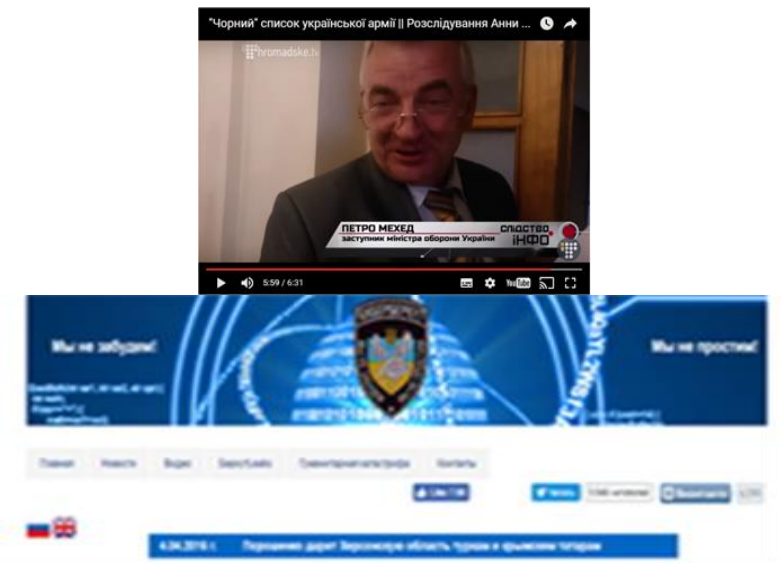
Кибер агрессия часто скрывает своих акторов и мотивов под плащом технологических методов, которые могут маскировать их манипулятивные цели. В число методов сокрытия входят анонимные претензии к властям, новости, манипулированные полуистинами, повторение сообщений, информационная перегрузка, кибер-псевдо операции (государство, выступающее в обличии повстанцев), использование «наручных кукол» (правительственные агенты, играющие роль онлайн комментаторов) и астротурфинг (создание ложных низовых движений).[31]

На Украине последствия таких действий после 2014 года привели к дискредитации Вооруженных сил, недовольству и недоверию, направленных в первую очередь против основных военных и политических властей в государстве, к сомнениям в необходимости военных действий, к нанесению

[30] Elizabeth Stoycheff and Erik C. Nisbet, "Priming the Costs of Conflict? Russian Public Opinion About the 2014 Crimean Conflict," *International Journal of Public Opinion Research* (2016): edw020. https://doi.org/10.1093/ijpor/edw020.

[31] Duggan, "Strategic Development of Special Warfare in Cyberspace."

ущерба гражданской морали и поощрению дезертирства среди военного персонала. При отсутствии конкретных контрмер против дискредитации украинских вооруженных сил, при недовольстве и недоверии, можно ожидать ослабления государственных и военных способностей, необходимых для ответа на агрессию. Более того, действия национальных медиа порталов, непреднамеренно или организованные Российской Федерацией, усугубили и без того уже сложную ситуацию призывами поощрять простые нарративы. Опора СМИ на ненадежные или фальшивые источники, подаваемые в негативном плане новости и критика действий руководства вооруженных сил, способствовали информационной кампании противника.[32] Российские силы смогли использовать уже существующие



Фотография 3. Пример манипулированием репутацией руководства Вооруженных сил средствами массовой информации.[33]

[32] Sazonov, Müür and Mölder, eds., *Russian Information Campaign Against the Ukrainian State and Defence Forces.*

[33] "Кибер Беркут", https://cyber-berkut.org, это Интернет бренд, за которым скрываются хакерские нападения главным образом на государственные и гражданские веб ресурсы в Украине. Глава бренда неизвестен. Jeffrey Carr, автор *Inside Cyber Warfare: Mapping the Cyber Underworld* (O'Reilly Media, 2009, 2011), считает, что это группа российских активистов. Группа описывает свои цели, в число которых входят борьба против неофашизма, национализма и воли правительства в Украине. Смотри также ТВ программу на Первом национальном ТВ канале Украины "Черный список украинской армии» (часть I), www.youtube.com/watch?v=BAlDnaG4VeM, и (часть II), www.youtube.com/watch?v=ksydsCllv0g.

уязвимости в социальной, политической и экономической системе для того, чтобы привести к открытому конфликту, причем климакс таких операций совпал с началом кинетических операций в Донбассе в 2014 году. Использование кибер активов стало формой проецирования силы, которое способствовало инициированию кризисов далеко впереди и за линией фронта, созданию форм более сложных кризисов, которые оказывали влияние на инфраструктуру, на банковскую систему, на политическое руководство, а не только на вооруженные силы, воюющие на передовой. Опять же, расширение традиционного военного конфликта не есть новая стратегия, но новые технологии обеспечивают как наличие средств, так и уязвимых мест, позволяющих проведение таких операций в масштабах, не часто имевших место ранее, и при меньших расходах на ресурсы со стороны агрессора.

Эффективная превенция и обнаружение информационных и психологических операций врага в кибер пространстве и наша быстрая реакция требуют создания национальных центров для контрмер против информационных и кибер атак. Национальные центры должны объединять и облегчать координацию между интернациональными центрами, обеспечивающими принятие контрмер против кибер угроз. Национальные центры должны обеспечивать мониторинг и обнаружение деструктивных воздействий и идентифицировать признаки, механизмы (стратегии, тактики, технологии, формы и методы) их реализации. Они должны выявлять источники и варианты распространения опасного содержания, взаимосвязь во время операции (действий) между разными Интернет ресурсами для определения цели действий и возможных последствий.

Мерами для нейтрализации деструктивных информационных и кибер воздействий являются:

- Предупреждение собственников (если они известны) Интернет ресурсов об ограничениях, касающихся распространения ложной, недостоверной информации с рекомендацией об ее стирании, если эта информация наносит ущерб субъектам и объектам национальной безопасности (личностям, обществу, государству)
- Создание публичных регистров ненадежных/подозрительных ресурсов.

В случаях, когда невозможно определить хозяина или модератора, а содержание может превратиться в реальную угрозу для субъектов и объектов национальной безопасности, дается рекомендация заблокировать электронные информационные ресурсы, стереть содержание и т.д.

Кризисные ситуации

Кризисные ситуации появляются, когда внешние силы (агрессия и/или естественные) используют уязвимости и поражают критические системы в целевом регионе или целевой силе. Эти кризисы могут быть результатом

информационных или кибер действий в условиях гибридного конфликта, результатом осуществления информационных, психологических и кибер угроз (напр. террористических, военных, дипломатических, политических и т.д.), направленных против критической инфраструктуры государства или системы управления и командования вооруженными силами. Утеря или интенсивная деградация работоспособности может быть осуществлена как нелинейная функция, т.е. воздействие может не быть очевидным до полного сбоя целевой системы.

Эффективные меры в кризисных ситуациях в кибер пространстве в соответствии с опытом АТО (операция в оккупированных районах Украины) могут быть реализованы при:

- Систематическом развитии форм, методов и средств оперативного обнаружения, защиты и предприятия активных контрмер против информационных угроз в киберпространстве
- Научном исследовании и развитии потенциала для разработки специального программного обеспечения и аппаратных средств для информационной деятельности в киберпространстве
- Профессиональном военном образовании и квалификации, основанных на боевом опыте и уроках практики в этой сфере
- Проведении прикладной национальной и международной подготовки, компьютерных военных игр и консультаций
- Усовершенствовании подготовки и образования военных и гражданских специалистов в сфере информационной и кибер безопасности
- Оперативной реализации уроков практики в национальных и международных системах безопасности.

Опыт показывает, что эффективное использование методов гибридной войны приводит в целом к непредсказуемым схемам кризисов и реакций. Для практиков гибридной войны, как правило, не существуют четко запрограммированные результаты и последовательность событий, и потому те, кому приходится реагировать на такую стратегию, должны уметь адаптироваться к динамичной и быстро меняющейся среде.

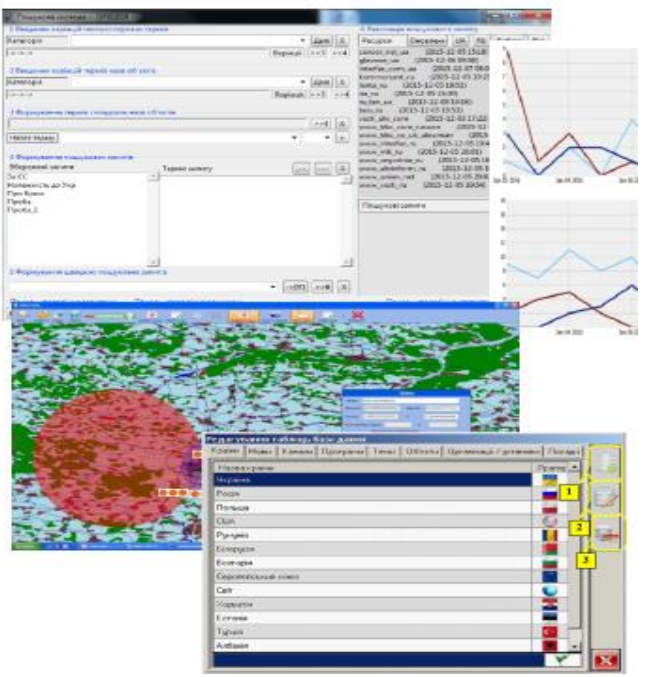
Технологический дизайн хорошо известных систем контрмер в кризисных ситуациях, формы, методы и использование систем должны быть направлены на формирование статически избыточной структуры целевой системы. Распределение задач между всеми компонентами кибератак на систему часто является равномерным с выбором компонентов только в соответствии с их предназначением. Увеличение количества и плотности потока кризисных ситуаций приводит к структурной сложности систем, созданных для реакции на них. Схема распределения обеспечивает информационное дублирование данных и приводит к усложнению их передачи и обработки. Те же принципы лежат в основе проектирования программного обеспечения, предназначенного для осуществления процесса опера-

тивного выявления, защиты и предприятия активных контрмер против информационных угроз в киберпространстве. Упомянутые подходы не являются достаточно эффективными в реальных условиях конфликта, когда противник применяет равные или превосходящие ресурсы для информационной войны, за которыми следует использование мягкой силы или кинетических операций для достижения его целей. Такой подход является ключевой особенностью современных гибридных войн.

Тщательное применение принципов ситуационного управления дает возможность для рационального распределения и перераспределения собственных ресурсов и концентрации сил на критических (для обеспечения безопасности) направлениях действий врага.

Методы фрактального анализа, самоорганизации и бифуркационные модели дают возможность вовремя обнаруживать угрозы и кризисные ситуации, прогнозировать их развитие и реальные цели.

На практике такой подход увеличивает эффективность контрмер против средств информационной войны в результате улучшения систем предупреждения, комплексности и точности информации и своевременности реакции.



Фотография 4. Внешний вид одного из комплексов контрмер против психологически-информационного воздействия.

Фотография 5. Автоматизированная система контент-мониторинга информации в социальных Интернет сервисах «Monitoring-C».

Сферы гибридной войны

Критически важным соображением является воздействие действий агрессора, желающего увеличить внутреннюю нестабильность во многих сферах (Фиг. 2). Желаемое воздействие может включать повышение недоверия к институциям и общим ценностям, эрозию экономической активности и доверия, приведение в замешательство объективности, экспертизы, идеологии и других источников социальной кохезии.[34]

Гибридные войны отличаются существенно от традиционных войн как в плане инициирования, так и протекания, используются разные стратегии и оперативные средства. Гибридные войны похожи на нерегулярные конфликты (или ИВ – иррегулярные войны) в смысле использования иррегулярных или невоенных сил, или по крайней мере, сил, скрывающих свою национальную принадлежность, оставаясь анонимными или использующими фальшивый камуфляж под местные милиции. В реализации операций участвуют силы особого назначения, саботажно-рекогносцировочные группы и разведывательные подразделения разных оттенков.[35] Для некоторых вооруженных сил или государственных сил безопасности, специальные операции могут подразумевать осуществление специфической информационной или кибер деятельности, электронных операций или саботаж-

[34] Телелим, Музыченко и Пунда, «Планирование сил для сценариев ‘Гибридной войны’»; Кофман, «Русская гибридная война и другие темные искусства»; Валерий Герасимов «Значение науки в прогнозировании», *Военно-промышленный курьер* 8 (2013): 1-3.

[35] Gerasimov, “The Value of Science in Prediction.”

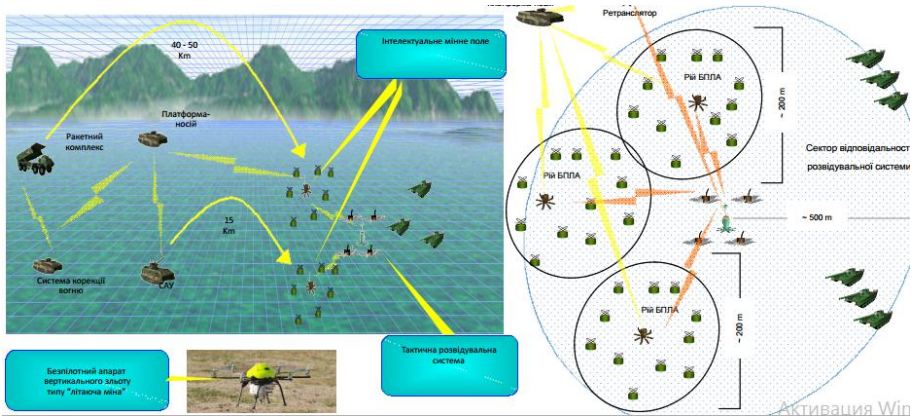
ных действий, направленных на разрушение критических узлов, которых нельзя добиться традиционными средствами.

Следовательно, делом первостепенной важности для обороны государства в современных условиях является создание эффективных систем контрмер. Такие системы должны включать передовые в технологическом отношении разведывательные, электронно-разведывательные, информационные и психологические операции и кибер операции, которые могут быть скоординированными для создания общей стратегии и автономными так, чтобы их можно было бы осуществлять отдельно или как часть других операций.

Ключевым элементом такой независимой функциональности в PHP и боевых операциях является разработка и использование беспилотных мобильных средств. Расширение использования беспилотников в разных функциональных областях (разведка, электронное противодействие, нанесение ударов и т.д.) и разные среды функционирования (земля, вода, воздух, амфибийные) является важным соображением для обеспечения гибкости в динамичных конфликтных ситуациях.

Применение способностей в сфере передовых методов разведки и реакции должно разрабатываться параллельно с подготовкой военного и гражданского персонала, который будет работать с системой. Нельзя рассчитывать, что технология будет работать как надо без высоко квалифицированного персонала, который может использовать, поддерживать и далее развивать комплексные системы, необходимые для работы при изме-

Фигура 1: Сферы гибридной войны.



Фотография 6. Комплекс ударных беспилотных летательных аппаратов для специальных операций «Летающие мины».[36]

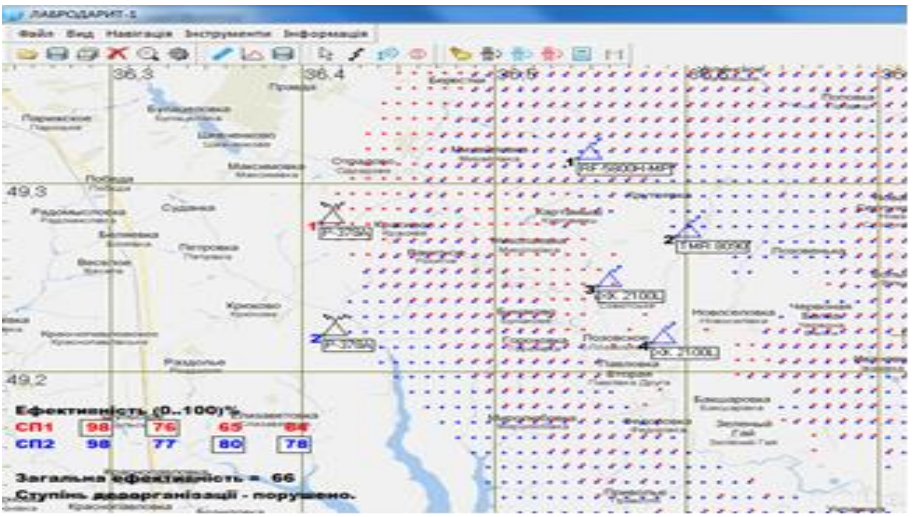
няющемся характере поля боя. На полные, эффективные боевые способности можно рассчитывать только тогда, когда стратегия и технология разрабатываются в координации с профессиональной квалификацией. Непрофессиональное использование таких технологий часто является причиной для плохих результатов их работы, как случается, например, когда стандартные оперативные процедуры при подготовке ссылаются на более старые концепции проблемы (к примеру, кибер взлом информационных сетей рассматривается как техническая проблема, а не как риск для национальной безопасности).

Кластер передовых технологий для обороны

За подготовку и менеджмент карьерного развития личного состава в сфере обороны в первую очередь отвечает государство. Поэтому для обеспечения соответствующего уровня поддержки обороны страны должны сосредоточиться на создании и развитии технологических систем в секторе обороны с интегрированными исследовательскими и экспериментальными способностями. Расширяя диапазон функций вне пределов раннего предупреждения, обеспечиваемого центрами «гибридных угроз», учрежденных в некоторых странах НАТО, такие кластеры будут предназначены для разработки соответствующих технологий и стратегий против будущих угроз, которые они должны быть в состоянии идентифицировать.

Предлагаемый Кластер передовых технологий для обороны будет включать:

[36] Это разработка Житомирского военного института им. С. Королева.



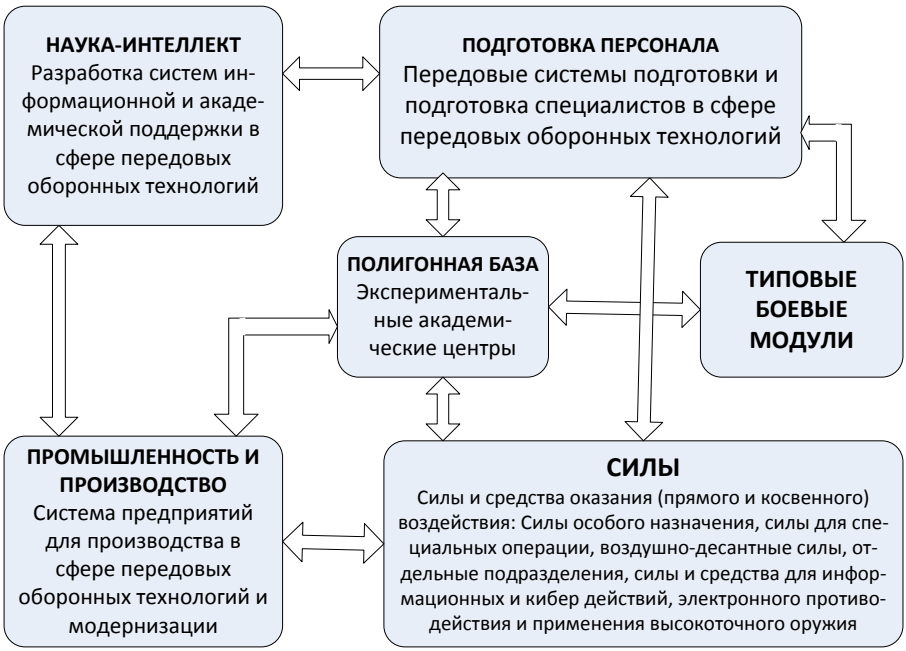
Фотография 7. Скриншот из планирующей системы для электронной борьбы для планирования боевого расположения подразделений.

- Робастную систему военного исследовательского потенциала с соответствующей научной организационной структурой
- Академическую ориентацию на экспертизу в области передовых технологий
- Научно-производственный комплекс с стационарными и мобильными образцами оружия и военного оборудования, командных пунктов и лабораторий
- Передовые в технологическом отношении экспериментально-боевые и боевые подразделения, сформированные в соответствии с результатами академических/научных исследований кластера (Фигура 2).

Практическая подготовка военного персонала, испытания и использование новых технологических систем вооружения и военного оборудования и формирование новых подразделений должны основываться на разработках оборонного технологического кластера и действующих военных подразделений.

Что касается Украины, необходимо создать Военный научно-технический экспертный центр в сфере передовых технологий с целью:

- избежать дублирования функций разных организаций
- обеспечить концентрацию в одном месте работ по исследованию, разработке, производству, испытаниям и использованию передовых технологических систем



Фигура 2: Кластер передовых технологий для обороны.

- подготовки персонала в сфере передовых технологий для всех родов войск в Вооруженных силах и других министерствах и институтах в секторе национальной безопасности и обороны государства
- использования военного компонента, промышленной и производственной базы региона
- избегания дополнительных расходов финансов и времени.

Реализуемость такого центра можно доказать и поддержать, основываясь на опыте ведущих стран, собранного в ходе исследования новаторских идей и их реализации в военной сфере, например DARPA (Управление для перспективных исследовательских проектов Министерства обороны США). Рациональную проработку всех практических вопросов Кластера передовых технологий для обороны следует провести в тесной координации с центральными органами командования и управления Вооруженными силами. Он должен работать напрямую с силами, сотрудничая с центральными органами управления. Центральные органы управления корреспондируют с военными частями и подразделениями с их полигонной базой и взаимодействующими организациями/структурами.

Заключение

Политика государства в отношении передовых технологических, информационных и кибер систем обеспечения безопасности стала одним из наиболее важных компонентов национальной политики безопасности в военной сфере. Современные технологии изменили способности оказания воздействия на силы противника, порождая необходимость в реорганизации менеджмента и защиты против мягких и военных способов воздействия, в том числе, подготовки личного состава для непрерывного поддержания боеготовности сил. Опыт разных стран, которые уже столкнулись с новыми формами гибридной войны, доказывает, что высокий уровень состояния национальной безопасности и обороны нужно поддерживать даже в условиях мирового экономического кризиса и существенно уменьшенных расходах на вооруженные силы. Расширение поля боя за пределы кинетических операций и нападений на инфраструктуру требует комплексного использования как доктрин традиционных сил, так и нового технологического и синергетического планирования.

Опыт военных конфликтов в последнем десятилетии показывает, что стратегическим преимуществом располагает тот из акторов, кто первым поймет и начнет применять новые технологии, кто может использовать их как усилитель своих способностей и потому может взять верх над превосходящими конвенциональными силами, – и часто даже без провоцирования устойчивой реакции. Командиры должны использовать новые методы и доктрины, даже только для того, чтобы понимать новые методы и доктрины, которые может применить противник. Использование передовых технологических систем дает возможность повысить эффективность уже существующего военного потенциала государства при меньших расходах, возможно даже одной третью традиционного бюджета. Рассматривая концепции национальной безопасности и национальные военные стратегии, государства наиболее развитых стран отдают высший приоритет образованию и науке как инструментам создания технологически интенсивных средств военных действий, применяя новаторские технологии управления и способствуя быстрой и убедительной победе в настоящих и будущих военных конфликтах.

Об авторах

Генерал-майор Юрий Даник является профессором и доктором технических наук. Он закончил с красным дипломом Высшее военное училище радиоэлектроники в Житомире, Харьковский военный университет (оперативно-тактический уровень), Национальную академию публичной администрации при президенте Украины, Национальный университет обороны Украины (оперативно-стратегический уровень). Он является экспертом по военному искусству, национальной обороне и безопасности, информационной и кибербезопасности, электронной войне, проектированию и применению роботизированных комплексов и развитию специальных сил. У него имеется боевой опыт в применении высоких технологий.
E-mail: zhvinau@ukr.net

Тамара Малярчук имеет степень магистра наук. С 2013 года она работает в житомирском военном институте им. С. П. Королева, и в 2014 году поступила в аспирантуру Житомирского государственного университета им. Ивана Франко. В 2014-2016 годах она посещала форумы и семинары по электронному обучению (в национальных академиях обороны Болгарии и Румынии), организованные странами НАТО и членами инициативы Партнерство ради мира. В 2015 году Тамара закончила курс по военной английской терминологии в Национальной академии обороны Польши в Варшаве. В мае 2016 года она прошла курс в Языковом институте обороны в Лэкланде, Сан Антонио, Техас, США. Она проводит исследования по электронному обучению, новаторским технологиям в диагностировании и лечении ПТСР, манипулятивным технологиям в веб-среде.
E-mail: maliarchuktamara@gmail.com

Доктор Чад Бриггс является главным консультантом компании Global INT. У него степень доктора по политологии, полученная в Университете Карлтона в Канаде, и он специализируется на переводе комплексных научных данных в системах оценки риска и стратегического планирования. До этого он работал с Департаментом энергетики США по критически важным оценкам безопасности, и в 2010-2012 был председателем комитета инициативы «Минерва» по энергетической и экологической безопасности при Авиационном университете Военно-воздушных сил США. Он является старшим научным сотрудником Института экологической безопасности в Гааге, профессором публичной политики в РИТ Косово и адъюнкт-профессором по глобальной безопасности при университете им. Джона Хопкинса.
E-mail: cbriggs9@jhu.edu.

Connections: The Quarterly Journal
ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

Себастьян фон Мюнхов и Лена Ханчке,
Connections QJ 16, no. 2 (2017): 29-45
https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2.02

Рецензированная статья

Парламентские попытки провести расследование теракта в Берлине, осуществленного посредством наезда грузовика

Себастьян фон Мюнхов и Лена Ханчке

Европейский центр исследований по проблемам безопасности имени Джорджа К. Маршалла, http://www.marshallcenter.org

Резюме: 19 декабря 2016 года Германия стала свидетелем первого большого теракта на своей земле. Житель Туниса, пытающийся получить убежище в Германии, на похищенном грузовике врезался в толпу на одной из главных рождественских ярмарок Берлина. Нападение привело к гибели 12 человек. Впоследствии было сделано несколько попыток на уровне парламентов провинций Германии, а также на федеральном уровне, провести расследование того, как террористу удалось использовать 14 разных самоличностей, как он осуществил подготовку, как он сбежал, и в чем службы безопасности прокололись при предотвращении нападения.

Ключевые слова: обеспечение правопорядка, миграция в Германии, парламентский надзор, терроризм, контртерроризм, сотрудничество в разведке.

Введение

Вечером 19 декабря 2016 года, Анис Амри, тунисец, просящий убежища в Германии, похитил грузовик, убил водителя и совершил наезд на людей на рождественской ярмарке в Берлине. Исламское государство взяло на себя ответственность за это нападение, приведшее к гибели двенадцати чело-

век и нанесению телесных повреждений еще пятидесяти.[1] Амри скрылся с места преступления и поехал на поезде через Германию, Нидерланды, Бельгию и Францию в Северную Италию. Утром 23 декабря итальянские полицейские застрелили его в городе Сесто-Сан-Джованни, неподалеку от Милана.

Это нападение было первым большим исламистским терактом на территории Германии, приведшим к смерти гражданских лиц.[2] Это нападение заново разожгло споры о миграционной политике Берлина в целом, но поставило и конкретные вопросы: как мог Амри просить убежища в Германии, несмотря на свое преступное прошлое в Италии? Как он мог действовать в Германии, используя 14 разных самоличностей? Как смог Амри проехать через пять европейских государств, прежде чем был застрелен?[3] На уровне провинций и на федеральном уровне поднялись призывы к осуществлению реформ в области безопасности,[4] направленные на улучшение видеонаблюдения, обмена данными, увеличение состава служб безопасности и ужесточение процедур депортации. Параллельно встал во-

---

1 "OSINT Summary: Vehicle impact attack on Berlin Christmas market highlights increasing adoption of tactic," *IHS Jane's Terrorism & Insurgency Monitor*, December 20, 2016, http://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyCentre/Display/1791686.

2 Одно нападение имело место во Франкфурте в марте 2011 года. Считалось, что оно имело исламистскую подоплеку. Арид Ука, предположительно саморадикализовавшийся юноша косоварского происхождения, убил двоих служащих ВВС США и ранил еще двоих, когда они садились в самолет в аэропорту Франкфурта. Для дополнительной информации по этому инциденту смотри "Frankfurt Airport shooting: two US-serviceman dead," *BBC News online*, March 2, 2011, www.bbc.com/news/world-europe-12621832, and "Frankfurt airport gunman jailed for life," *BBC News online*, February 10, 2012, www.bbc.com/news/world-europe-16984066.

3 "Berlin truck attack: Can the EU stop another Amri?" *BBC News,* January 6, 2017, http://www.bbc.com/news/world-europe-38517768. См. еще "The Berlin Vehicular Ramming Attack – What we know & Insights from ICT Experts," *The International Institute for Counter-Terrorism (ICT) online*, December 22, 2016, www.ict.org.il/Article/1883/the-berlin-vehicular-ramming-attack.

4 "Gegen Terrorismus hilft nur Besonnenheit," *Der Tagesspiegel online,* February 2, 2017, www.tagesspiegel.de/politik/gesetzentwurf-zu-fussfesseln-gegen-terrorismus-hilft-nur-besonnenheit/19335506.html. Надо отметить намерение ввести механизм раннего предупреждения под названием RADAR: "Neues System zur besseren Gefährder-Einschätzung," *Berliner Zeitung online*, January 21, 2017, http://www.berliner-zeitung.de/politik/neues-system-zur-besseren-gefaehrder-einschaetzung-25588238. NRW law enforcement reform plans: "Was die Polizei in NRW verbessern will," *Spiegel online*, February 13, 2017, www.spiegel.de/politik/deutschland/anis-amri-was-die-polizei-in-nrw-nach-anschlag-in-berlin-verbessern-will-a-1134309.html.

прос: какие законодательные институции могли бы провести тщательное *постфактум* расследование заговора?[5]

В этой работе случай Анис Амри используется для иллюстрирования сложности федеративной системы Германии, разнообразия юрисдикций органов правопорядка и соответствующих парламентских запросов. Работа рассматривает не доклады полиции, а расследования ад-хок парламентских комиссий, которые проверяли обвинения в несоответствующем поведении и в провале исполнительных органов. Это краткое изложение поможет понять отличие юрисдикций провинций («die Länder») и федерального уровня. Поэтому в работе рассматриваются расследования парламента города Берлина в качестве одного из 16 германских провинциальных субъектов, затем парламента Северной Рейн Вестфалии (СРВ) и, наконец, попытки на федеральном уровне, которые имели место *постфактум*. В заключении изложены некоторые мысли о конечном результате парламентских усилий пролить свет на этот теракт.

Федеративная структура безопасности Германии

Обеспечение общественного порядка и безопасности в Германии входит в юрисдикцию 16 федеральных провинций. В результате этого, в Германии имеются 16 департаментов внутренних дел, 16 агентств охраны правопорядка, 16 местных разведывательных служб, соответственно 16 органов правосудия и 16 разных законов об общественном порядке. В случаях, когда имеются инциденты, касающиеся двух или больше провинций или имеющие транснациональные измерения, ответственность может взять на себя Федеральная уголовная полицейская служба (Bundeskriminalamt – BKA), работающая под руководством Министерства внутренних дел (МВД), если выполнены юридические требования для этого.[6] В 2004 году был создан Объединенный контртеррористический центр (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, GTAZ) в качестве комплексного центра, в котором разведывательные и правоохранительные органы на федеральном и провинциальном уровнях обмениваются своей информацией. Однако, GTAZ не является отдельным органом власти благодаря «Trennungsgebot», который запрещает разведывательным органам использовать такие инструменты принуждения к правопорядку, как арест.

---

[5] "Sicherheitsdebatte: Souverän gegen Terror," *FAZ online*, January 11, 2017, www.faz.net/aktuell/politik/inland/sicherheitsdebatte-souveraen-gegen-terror-14613401.html. См. еще заявление федерального министра внутренних дел Thomas de Maizière "Sicherheit als gemeinsame Verantwortung," *Bundesregierung*, 28 января 2017, www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2017/01/2017-01-28-de-maiziere-spiegel.html.

[6] Юридические требования определены в статусе Федеральной полиции Германии (Bundeskriminalamtsgesetz, BKAG, § 4).

Провинциальные и федеральные расследования

В рамках существующих комитетов, *постфактум* расследования можно осуществлять через подразделения внутренних дел на федеральном и провинциальном уровне. Кроме того, по проблемам, касающимся разведывательных служб, проводить расследования на федеральном уровне может Комитет парламентского контроля (Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr). Специальный следователь может быть назначен как на федеральном, так и на провинциальном уровне.[7] Такие следователи имеют право рассматривать материалы дел и беседовать с имеющими отношение к расследованию лицами.

И наконец, ретроактивный надзор над случаями можно проводить через формирование ад-хок расследующих парламентских комитетов на провинциальном или федеральном уровне. Этот вариант предоставляет наиболее сильные инструменты для обнаружения недостатков и лазеек в правовой рамке. Права ознакомиться с документами в таких случаях весьма обширны, и выслушивание сотрудников всех иерархических уровней происходит на открытых форумах в присутствии прессы.[8]

К настоящему моменту работу по случаю Амри на провинциальном уровне начали несколько разных расследующих комиссий. Тем не менее, до сих пор не была применена возможность создания расследующей комиссии Германского Бундестага, в котором доминирует Большая коалиция между консерваторами и социал-демократами.

Берлин

Как и другие преступления, террористические нападения на первом месте попадают под юрисдикцию пострадавшего федерального субъекта. Бер-

---

[7] Правовой основой для назначения специального следователя является статья 10 Закона о комиссиях по расследованию (Paragraph 10 Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz, PUAG) на федеральном уровне. Ему соответствует подобное законодательство на провинциальном уровне. Правительство (провинциальное или на федеральном уровне) может назначить специального следователя силой своей власти. Назначение специального следователя исполнительным органом не может мешать законодательному органу в полной мере упражнять свои расследующие права, т.е. применять право на создание ад хок комиссий для проведения расследования.

[8] Председатель фракции Христиан-демократического союза, господин Фолкер Каудер, заявил, что он предпочитает создание ад хок расследующей комиссии Бундестага Германии. Он мог бы предложить это своему партнеру из фракции социал-демократов, господину Томасу Опперману. Смотри, Martin Lutz and Constanze Reuscher, “Anis Amri soll regelmäßig Drogen genommen haben,” *Welt online*, January 15, 2017, www.welt.de/politik/deutschland/article161179412/Anis-Amri-nahm-regelmaessig-Ecstasy-und-Kokain.html.

лин, как и Гамбург и Бремен, является городом, но пользуется статусом одного из 16 федеральных субъектов, формирующих Республику. Таким образом, институциями, ответственными за проведение расследования заговоров, осуществленных в их городе, являются берлинские сенаторы по внутренним делам и городской полиции (the Landeskriminalamt, LKA) от социал-демократов. Обвинения против LKA в плане того, что они недооценили Амри в качестве опасности, стали причиной того, что берлинский Landeskriminalamt и администрация прокурора города сформировали специальную группу «Lupe» (немецкое слово, означающее линза). Эта специальная группа получила мандат проверить, играли ли какую-то роль работающие по случаю сотрудники LKA и их контролирующие в развитии событий, приведших к фатальному нападению. Поэтому это внутреннее расследование так же направлено на ревизию контрольных механизмов в структуре LKA и может привести к дополнительным дисциплинарным мерам против личного состава.

Городской совет Берлина и комиссия по внутренним делам

Нападение стало предметом споров в Городском совете Берлина (Abgeordnetenhaus) и Комиссии по внутренним делам.[9] Это происшествие все еще находится на повестке дня и до настоящего времени обсуждалось на нескольких сессиях в течение последних месяцев, в последний раз 3-го июля 2017 года.[10] Во время этой сессии Специальный следователь и Руководитель департамента по борьбе с терроризмом при федеральном генеральном прокуроре представили результаты своего расследования.

В начале слушаний в Комиссии по внутренним делам города Берлина Руководитель департамента федерального генерального прокурора подчеркнул, что он выступает перед Комиссией в порядке исключения. Он утверждал, что обязан являться единственно перед компетентным форумом Бундестага Германии. Действительно, сотрудничество с его стороны является проявлением доброй воли. Руководитель департамента является федеральным должностным лицом, и комиссия на уровне провинций не может заставить его являться перед ней в качестве свидетеля. В результате этого, во время встречи члены берлинской комиссии не могли обращаться к нему с вопросами напрямую. Вопросы следовало поставить предвари-

---

[9] “Berliner Anschlag: Verhallte Warnungen aus Marokko,” *Telepolis,* January 31, 2017, www.heise.de/tp/news/Berliner-Anschlag-Verhallte-Warnungen-aus-Marokko-3611242.html. Смотри так же “Terroranschlag erneut einziges Thema im Innenausschuss,” *Berliner Morgenpost online,* January 22, 2017, www.morgenpost.de/berlin/article209356113/Terroranschlag-erneut-einziges-Thema-im-Innenausschuss.html.

[10] Смотри протокол встречи, 3 июля 2017, www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/CurrentBaseLink/W29ASL7D644DEVSDE?Open&Wahlperiode=18&Vorgang=0023&Ausschuss=Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung.

тельно. Руководитель департамента обобщил текущее состояние продолжающегося расследования и затем ответил только на избранные вопросы. Он также упомянул несколько транснациональных элементов нападения. Во-первых, Анис Амир был в продолжающемся контакте, по крайней мере, с одним иностранным членом ИГ через текстовой мессенджер во время проведения нападения. Во-вторых, есть намеки и на другие доверенные лица и соучастники из других стран. В третьих, использованное средство нападения можно проследить назад до Швейцарии. В свете всего этого, расследования начались и в других странах. Была привлечена Евроюст, Европейская сеть государственных прокуроров. Запросы об оказании взаимной правовой помощи были направлены в Бельгию, Нидерланды, Великобританию, Италию, Австрию, Польшу, Швейцарию, Испанию, Францию, Тунис и США.

Специальный следователь

Правительство города Берлина, состоящее из социал-демократов, социалистов и зеленых, «Сенат» назначил господина Бруно Йост Специальным следователем. В качестве прокурора в отставке, его сочли наиболее подходящим для этой задачи, также и для того, чтобы представить результаты ее выполнения комиссии. Он начал работу в апреле 2017 года. Окончательный доклад ожидается в октябре 2017 года.[11] Господин Йост представил промежуточный отчет вышеупомянутой комиссии на заседании 3 июля 2017 года.

В ходе расследования фокус сместился от рассмотрения общих предпосылок, позволившие осуществление теракта, к рассмотрению отчета LKA Берлина, который мог быть в последствии отредактирован. Было выдвинуто обвинение, что редактирование имело место для сокрытия ошибок LKA, которые помешали задержанию Амри до совершения нападения. Этот конкретный аспект косвенно связан с вопросом о возможном наблюдении Амри службами безопасности. Однако, утверждалось, что доклад подвергся редактированию в январе 2017 года, после теракта с наездом грузовика. Поэтому LKA города Берлина обвиняли в перенаписании результатов в свою пользу. В промежуточном докладе утверждалось, что имелась заметка полиции от 1 ноября 2016 года о том, что Амри действовал как распространитель наркотиков. В этой первой версии делалось заключение, что Амри и его соучастники торговали наркотиками в большом масштабе. Этой важной констатации было бы достаточно для оправдания

[11] "Ex-Bundesanwalt Jost wird Sonderermittler im Fall Amri," *BerlinOnline,* April 3, 2017, https://www.berlinonline.de/aktuell/4811000-4015970-exbundesanwalt-jost-wird-sonderermittler.html; и "Amri-Sonderermittler klagt über Probleme bei der Akteneinsicht," *Der Tagesspiegel online*, May 16, 2017, www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/attentat-am-breitscheidplatz-in-berlin-amri-sonderermittler-klagt-ueber-probleme-bei-der-akteneinsicht/19801570.html.

последующего наблюдения или даже для получения разрешения на арест. Согласно процедурам, эту констатацию следовало послать в прокуратуру города Берлина для принятия дальнейших решений относительно действий против Аниса Амри. Тем не менее, этого не произошло. Вместо этого в январе 2017 года появилась вторая версия доклада. Результаты расследования Специального следователя предполагают, что первый вариант этого доклада был составлен 1 ноября 2016 года, и его текущий вариант содержал элементы, которые отличались от первой редакции. В докладе утверждалось, что Амри занимался распространением наркотиков на самом низком уровне и не упоминалось о наличии каких-либо соучастников. Такое представление ситуации не могло быть основанием для дальнейшего наблюдения или для выдачи разрешения на арест. Таким образом, LKA Берлина столкнулась с обвинением, что они непреднамеренно помешали предприятию дальнейших действий против Амри, не направив первый доклад в прокуратуру Берлина. Это привело к вышеупомянутым уголовным расследованиям против вовлеченных полицейских, подозреваемых в фальсификации документов.[12] До сего дня, этот аспект является предметом спекуляций, поскольку обвинение основано на предположении, что государственная прокуратура осуществляла бы дальнейшее наблюдение или арестовала бы Амри.

В слушаниях перед Постоянной комиссией по внутренним делам Abgeordnetenhaus города Берлина 19 июля 2017 года, Специальный следователь сказал, что в настоящее время он сфокусировал свое внимание на этом аспекте. Он также обещал более пристально рассмотреть связанные с ним вопросы о возможном несоответствующем поведении до регистрирования окончательного доклада.[13]

Другой интересной особенностью раскрытий Специального следователя в Берлине является то, что они слегка отличаются от раскрытий Специального следователя в Северной Рейн-Вестфалии. В частности, господин Йост установил, что Амри мог быть арестован для гарантирования его возвращения в Тунис. Закон о предоставлении убежища говорит, что арест является законным, когда высылка иностранца возможна в соответствующее время,[14] что имеет место только в случае подтверждения гражданства. Для лиц, которые въехали в Германию без паспорта, так называемая

---

[12] "Anschlag in Berlin – weitere Manipulationen an Akte Amri," *Zeit online,* May 21, 2017, http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/anschlag-berlin-anis-amri-lka-manipulation-akten.

[13] Смотри протокол заседания комиссии по внутренним делам Berliner Abgeordnetenhaus, July 19, 2017, https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/CurrentBaseLink/W29ASL7D644DEVSDE?Open&Wahlperiode=18&Vorgang=0085&Ausschuss=Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung.

[14] Правовые требования определены Законом о предоставлении убежища в Германии (Aufenthaltsgesetz, AufenthG, § 62 Abs. 3 S. 3).

PEP-процедура (Passersatzpapiere, PEP) направлена на установление национальности и идентичности таких лиц. Эта процедура позволяет властям обратиться к предполагаемой страны происхождения для подтверждения идентичности и гражданства. Тунисские власти ответили в октябре 2016 года, подтвердив идентичность, происхождение и гражданство Амри. Следовательно, его задержание было бы законным. Специальный следователь СРВ пришел к заключению, что задержание Амри не было бы в соответствии с Законом о предоставлении убежища на любом этапе развития событий (смотри следующий раздел).

Ад-хок комиссия по расследованию

Городской совет города Берлин так же сформировал ад-хок комиссию по расследованию данного инцидента. Она начала работу 14 июля 2017 года.[15] Из-за парламентских каникул пока нет никаких рабочих результатов.

Северная Рейн-Вестфалия

Амри зарегистрировался как проситель убежища в СРВ и находился под частичным наблюдением государственных органов безопасности. В отличие от берлинских, депутаты СРВ инициировали два парламентских расследования. Краткое, но интенсивное ад-хок расследование имело место при коалиции социал-демократов и зеленых с февраля по май 2017 года; второе началось 1 июля 2017 года[16] после того, как к власти в начале июне 2017 года пришло правительство консерваторов и либералов. Учитывая, что мандаты на расследование в двух федеральных провинциях были даны в двух отдельных юрисдикциях, парламентариям приходится рассчитывать на добровольный обмен информацией между соответствующими субъектами в Берлине и в столице СРВ Дюссельдорфе, как и на добрую волю каждой федеральной институции.

Палата представителей

Как и в Городском совете Берлина, это нападение стало предметом дебатов и в Палате представителей СРВ, Ландтаг, и в соответствующих комис-

[15] Смотри пресс-релиз Городского совета Берлина, 11 июля 2017, www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vwContentByKey/W2AP6F5Y454WEBSDE.

[16] Смотри пресс-релиз палаты депутатов СРВ, 1 июля 2017, www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/2017/06_neues_Impressum/Untersuchungsausschuss_%26%23132Fall_Amri%26%23147_eingesetzt.jsp.

сиях по внутренним делам.[17] Вопрос обсуждался на нескольких ад-хок заседаниях комиссии. Были приглашены несколько представителей органов безопасности для ответа на вопросы, связанные с данными досье Амри в СРВ.[18]

Специальный следователь

За рассмотрение смертоносного хода действий Амри так же отвечал специальный следователь. Правительство земли СРВ назначило на эту должность профессора по уголовному праву.[19] В докладе ученого утверждалось, что власти в СРВ не допустили критических ошибок. Наоборот, продолжает он, полиция земли СРВ предупредила власти Берлина о потенциальном риске террористического нападения, осуществленного Амри. С его точки зрения, власти Берлина проигнорировали это предупреждение.

Профессор не указывает ясно, при каких обстоятельствах СРВ предупредила Берлин об Амри. Было показано, что Амри был предметом обсуждения на нескольких встречах берлинской GTAZ. Сотрудники служб

---

[17] "NRW-Ausschuss diskutiert Berliner Attentat: Anis Amri nutzte 14 Identitäten," *Der Spiegel online*, January 5, 2017, www.spiegel.de/politik/deutschland/anschlag-in-berlin-ralf-jaeger-aeussert-sich-zu-anis-amri-a-1128697.html. Смотри так же "Nach Anschlag in Berlin: Die Gefährlichkeit des Anis Amri," *FAZ online*, January 5, 2017, http://www.faz.net/aktuell/politik/rechtfertigung-von-innenminister-jaeger-wegen-anschlag-14606371.html; and "Tunis will Kontaktmann Amris anklagen," *Der Spiegel online,* January 2, 2017, http://www.spiegel.de/politik/ausland/anis-amri-tunesien-will-kontaktmann-anklagen-a-1132958.html.

[18] Смотри протоколы специальных заседаний No. 101, 5 января 2017; 103, 19 января 2017; 105, 2 февраля 2017, https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1564.pdf; www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1582.pdf; www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1594.pdf.

[19] "Kraft setzt Sonderermittler im Fall Amri ein," *Zeit online*, January 25, 2017, http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-01/nordrhein-westfalen-hannelore-kraft-anis-amri-berlin-attantaeter-sonderermittlung. Смотри так же "Sonderermittler soll Fall Amri aufklären," *Handelsblatt online*, January 25, 2017, www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nach-berlin-anschlag-sonderermittler-soll-fall-amri-aufklaeren/19301674.html. Намекая на инициирование ад хок парламентского расследования: "Politik Kompakt I," *Welt online,* February 8, 2017, www.welt.de/print/die_welt/ politik/article161895769/ Politik-Kompakt-I.html; и "Ausschuss in NRW soll Fall Amri untersuchen," *Zeit online,* February 7, 2017, http://www.zeit.de/politik/ deutschland/2017-02/anschlag-breitscheidplatz-anis-amri-landtag-duesseldorf-untersuchungsausschuss. Кречмер представил противоречивый отчет: "Fall Amri: Grüne attackieren Krafts Gutachter," *Express online,* March 30, 2017, www.express.de/news/politik-und-wirtschaft/fall-amri-gruene-attackieren-krafts-gutachter-26284776.

безопасности СРВ участвовали в этих встречах[20] и подчеркивали потенциальную опасность Амри 17 февраля 2016 года. В разрез с их мнением, представители федеральной полиции, ВКА, оценивали такую опасность как маловероятную.[21]

Как уже было упомянуто, Специальный следователь так же сказал, что Анис Амри не мог быть задержан после того, как его просьба о предоставления убежища была отвергнута.

Ад-хок комиссия по расследованию

В свете общественного возмущения, вызванного этим случаем, было поднято требование о проведении ад-хок расследования.[22] В Палате представителей СРВ 15 февраля 2017 года была создана комиссия по расследованию. Весной 2017 это расследование развивалось, как первая ключевая арена для пролития света на данный теракт. Комиссия быстро оценила наличные документы и призвала министров внутренних дел, в том числе и федерального министра внутренних дел, Томаса де Мезьера (Консервативная партия). Ад-хок комиссии для расследования подчинены принципу прерывности. Это означает, что они существуют до окончания срока законодательного органа.[23] Соответственно, парламентская комиссия СРВ закончила свое существование из-за выборов в СРВ в 2017 году. Комиссия опубликовала промежуточный доклад на 175 страницах в апреле 2017 года. В докладе не содержится окончательное заявление о результатах, а только представляется текущее состояние расследования. Новоизбранный парламент СРВ создал новую комиссию для расследования, которая начала свою работу в июне,[24] и до настоящего времени провела только первое заседание.

---

[20] "Terrorfall Amri – Sonderermittler entlastet die Behörden in NRW," *Der Tagesspiegel online*, March 27, 2017, http://www.tagesspiegel.de/politik/terrorfall-amri-sonderermittler-entlastet-die-behoerden-in-nrw/19577652.html.

[21] "Berlin Attack: An Attack is Expected," *Zeit online*, April 5, 2017, www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/berlin-attack-christmas-market-breitscheidplatz-anis-amri.

[22] "Verfassungsschutz belastet Landeskriminalamt," *rbb24*, February 9, 2017, www.rbb-online.de/politik/beitrag/2017/02/Verfassungsschutz-Palenda-schiebt-Schuld-im-Fall-Amri-von-sich.html.

[23] По вопросу о функциях и правах парламентского контроля над службами разведки, смотри Dietmar Peitsch, Christina Polzin, "Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste," *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 4 (2000): 387–93. Расследования обычно заканчиваются предоставлением доклада с рекомендациями спикеру парламента.

[24] "Terrorfall Amri: Ausschuss im neuen NRW-Landtag nahm Arbeit auf," *Westdeutsche Zeitung online*, June 27, 2017, http://www.wz.de/home/politik/inland/landtagswahl-nrw/terrorfall-amri-ausschuss-im-neuen-nrw-landtag-nahm-arbeit-auf-1.2463395.

Федеральный уровень

Остается вопрос, смогла ли бы федеральная комиссия для расследования дать полную картину данного инцидента.[25] Теракт на Брайтшайдплаце показал, что некоторые связанные с безопасностью вопросы выходят за национальные и межпровинциальные границы. Более того, похоже, следует подвергнуть рассмотрению роли Федерального управления по миграции и беженцам (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) в качестве центрального органа Германии, занимающегося беженцами, а также федеральные власти, находящиеся под шапкой GTAZ: Управление федеральной уголовной полиции (BKA), Федеральную службу разведки и Федеральное управление защиты конституции (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV). Чисто земельный подход может упустить такие транснациональные компоненты заговора, как криминальное прошлое Амри в Италии и маршрут, который он выбрал для бегства в Милан. Поскольку у 16 федеральных субъектов имеются ограниченные возможности в области иностранных дел, международные аспекты этого теракта предполагают участие органов федерального уровня Германии.[26]

Люди, принимающие решения на федеральном уровне, быстро поняли, что необходимо некоторого рода *постфактум* расследование в Бундестаге Германии. В январе 2017 года Контрольный совет Парламента (Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr) начал обсуждать данный инцидент в свете возможных ошибок службы разведки.[27] Однако, ад-хок комиссия для расследования в Бундестаге Германии до настоящего времени не создана.

---

[25] "Rufe nach Neuorganisation der Terrorabwehr," *Handelsblatt online,* February 2, 2017, http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/berliner-terroranschlag-rufe-nach-neuorganisation-der-terrorabwehr/19269704.html. Смотри еще "Fall Amri: Neue Antworten – neue Fragen," *Berliner Morgenpost online,* February 3, 2017, http://www.morgenpost.de/politik/article209485027/Fall-Amri-Neue-Antworten-neue-Fragen.html. Berlin/Düsseldorf blame game: "NRW-Landesregierung muss sich kritische Fragen gefallen lassen," *FAZ online*, February 13, 2017, http://www.faz.net/aktuell/politik/kritik-an-nrw-innenminister-jaeger-fall-anis-amri-14876497.html.

[26] "Der Antiterrorkrampf," *Der Spiegel online*, January 22, 2017, www.spiegel.de/spiegel/anis-amri-und-der-anschlag-von-berlin-ermittlungspannen-keine-aufklaerung-a-1131008.html. См. еще "Polizei führte Anis Amri kurz vor der Tat als Terrorist," *Der Tagesspiegel online,* January 16, 2017, www.tagesspiegel.de/politik/attentat-auf-breitscheidplatz-polizei-fuehrte-anis-amri-kurz-vor-der-tat-als-terrorist/19259836.html; и "Italiens Behörden verschwiegen schwere Panne im Fall Amri," *Welt online*, January 22, 2017, www.welt.de/politik/deutschland/article161386891/Italiens-Behoerden-verschwiegen-schwere-Panne-im-Fall-Amri.html.

[27] О функциях и правах парламентского надзора над службами разведки, смотри: Dietmar Peitsch, Christina Polzin, "Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste," *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 4 (2000): 387–93.

Комиссия по внутренним делам

Комиссия Бундестага по внутренним делам обсуждала данный вопрос на нескольких закрытых заседаниях, в том числе и 18 января, и 13 февраля 2017 года. На заседании в феврале были выслушаны министры внутренних дел Берлина и СРВ, руководители BND, BfV, BKA и другие должностные лица. Комиссия и представители соответствующих органов обсуждали разные законодательные предложения, в том числе изменение Закона о предоставлении убежища.[28] Один из членов комиссии по внутренним делам подчеркнул, что за просчеты в случае Амри нельзя обвинять только субъекты провинциального уровня. Он указал на ответственность федерального уровня и продолжил лоббировать за инициирование парламентского расследования.[29]

Контрольный совет парламента

На специальном заседании 16 января 2017 года PKGr возложил на бывшего руководителя юридического и общего отдела управления общественной безопасности, Арне Шлатманн, расследование этого теракта. В его работе участвовали и четверо членов PKGr из разных партий.[30] Результаты были представлены Парламенту Германии в окончательном докладе 31 мая 2017 года.[31] Поскольку у PKGr нет никаких надзорных функций в отношении аспектов, которые попадают под юрисдикцию земель, в докладе отражены только действия или бездействие таких федеральных органов, как BKA, BfV и BND. По мнению PKGr, эти ведомства имели только поддерживающие функции в случае Амри. Главными акторами по проблемам безопасности в данном случае были компетентные власти в земле СРВ и в городе Берлине, а также компетентные органы, состоящие в GTAZ. PKGr пришел к заключению, что эти власти были должны распознать потенциал Амри. Поэтому члены PKGr были удивлены, что против Амри не было предпринято никаких действий для предотвращения теракта. Совет также подверг критике то, что мобильность Амри в пределах Германии вызвала разные оценки разных властей. В докладе были выявлены недостатки работы иммиграционных властей, которые не предприняли действий для задержания Амри после того, как его просьба о предоставлении убежища была отвергнута.

---

[28] Смотри пресс-релиз Бундестага Германии, 13 февраля 2017, www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2017/pm-170209-pm-amri/492512.

[29] Там же.

[30] Правовой основой этой процедуры является § 1 Absatz 1 в сочетании с § 5a статуса PKGr (Kontrollgremiumgesetz).

[31] "Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium," *Bundestag Drs. 18/12585,* May 31, 2017, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/125/1812585.pdf.

Ад-хок комиссия по расследованию

Как было сказано выше, ад-хок парламентская комиссия Бундестага Германии по расследованию не была сформирована. Отказ рассматривать этот случай на федеральном уровне выглядит неожиданно в свете интенсивных публичных дебатов, которые обычно вызываются расследованиями, историями расследований в прошлом и далеко идущими предоставленными законом полномочиями членов парламента на знакомство с файлами и на выслушивание должностных лиц, в том числе министров и канцлера. В январе 2017 года у Бундестага было еще время начать расследование, поскольку федеральные выборы были назначены только на сентябрь 2017. Депутаты в Дюссельдорфе сделали попытку и смогли, по крайней мере, ознакомиться с материалами и провести беседы с некоторыми из главных свидетелей за весьма короткий срок с февраля по апрель 2017.

Чтобы понять полный потенциал ад-хок комиссии по расследованию как соответствующего инструмента для рассмотрения инцидентов, подобных берлинскому теракту, было бы полезно вкратце ознакомиться с правовой рамкой и политическими предпосылками. Ад-хок комиссии предназначены для выявления несоответствующего поведения или нарушений закона должностными лицами путем сбора и оценки доказательств и для выработки рекомендаций для предотвращения будущих ошибок. Использование ад-хок комиссии по расследованию из квалифицированного меньшинства парламента является наиболее действенным конституционным средством законодательных органов Германии, поскольку такие комиссии инициируют публичные дебаты по случаю, по эффективности вовлеченных ведомств безопасности и всего законодательства, касающегося теракта. Избранные члены парламентской комиссии по расследованию пользуются неограниченным доступом к секретным материалам и тем, что свидетели по закону обязаны являться на слушания.[32]

Если рассмотреть историю ад-хок комиссий по расследованию со времени объединения Германии, отношение числа тем в их работе, связанных с безопасностью, к числу тем, несвязанных с безопасностью, получается выше, чем можно было бы ожидать. После объединения Германии в 1990 году имеется шесть конкретных расследований в таких областях, как энергетическая безопасность, финансирование политических партий, широко распространенные заболевания и банковские скандалы. За тот же период двенадцать расследований были направлены на предполагаемое неправомерное поведение органов безопасности. Среди самых известных были расследования роли сотрудников BND в Багдаде во время иракской войны в 2003 году, предполагаемое немецкое участие в неправомерных выдачах, воздушный удар против похищенных цистерн поблизости от лагеря гер-

[32] Sebastian von Münchow, “Security Agencies and Parliamentary Committees of Inquiry in Germany: Transparency vs. Confidentiality,” *Connections: The Quarterly Journal* 12, no. 4 (2013): 51–74, https://doi.org/10.11610/Connections.12.4.03.

манского контингента в Кундузе, Афганистан, провал органов безопасности в попытке остановить серийных убийц из неонацистского трио,[33] как и влияние так называемых утечек Сноудена и возможное сотрудничество Берлина.[34] В итоге можно сказать, что вопросы безопасности подвергаются парламентскому расследованию вдвое чаще, чем вопросы, не связанные с безопасностью. Следуя этой тенденции, случай Амри идеально бы соответствовал аппетиту Бундестага к расследованию неправомерного поведения в сфере безопасности. По какой-то причине, однако, этого не случилось, что оставляет плохой привкус и подозрение, что само созвездие акторов в теракте на Брайтшайдплаце было воспринято как политически неудобное для инициирования *постфактум* расследования.

Достижения

Возвращаясь к теракту, результаты работы форума по расследованию на уровне федеральных субъектов вызывают смешанные ощущения. Определенно, игра предъявления обвинений между структурами безопасности в городе Берлине, в Дюссельдорфе и на федеральном уровне не способствовали укреплению общественного доверия к функционированию правоохранительных и разведывательных органов Германии. В результате этого, федеральный министр внутренних дел Томас де Мезьер, заявил: «в случаях, подобных случаю Амри, нам срочно необходимо больше готовности работать и больше единства между властями на федеральном и на земельном уровне». Это заявление подверглось критике со стороны соответствующих министров на Länder-уровне.[35] Они опасались, что имелось намерение подорвать существующие правомочия на поддержание общественного порядка и безопасности на земельном уровне в пользу федерального уровня. Поэтому, проблема состоит в том, чтобы найти баланс между усилением сотрудничества в полицейской работе, и в то же время сохранить федеральное разделение власти.

Один пример может проиллюстрировать предпосылки этого недоверия между земельным и федеральным уровнями. Термин «Gefährder» описывает личность, которая считается, что потенциально может осуществить террористическое нападение. Этот термин существует во всем соответствующем земельном законодательстве. Отличия проявляются в том, как

[33] НСП («Национал-социалистическое подполье») было правой террористичесой группировкой, которая оставалась не раскрытой в течение более десяти лет. Окончательный доклад комиссии есть на http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/129/1812950.pdf.

[34] Окончательный доклад комиссии есть на http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/128/1812850.pdf.

[35] “Um die Vorschläge von Innenminister de Maizière ist ein heftiger Streit entbrannt – das sind die Fakten,” *The Huffington Post*, April 1, 2017, www.huffingtonpost.de/2017/01/04/de-maiziere-konzept-siche_n_13947896.html.

должностные лица разных земель толкуют термин «Gefährder». В некоторых землях порог может быть низким, в других – высоким. Не существует стандартного понимания. Поэтому федеральный уровень начал призывать к выработке общего подхода к определению терминов, подобных «Gefährder». Как раз эти призывы и вызвали опасения министров на земельном уровне, что федеральные власти начинают опекать работу земельной полиции. При этом упускается из виду, что на деле федералистская система таким образом укрепляется. Общее понимание между земельными и федеральными властями не означает, что правоохранительные органы на Länder-уровне теряют свои правомочия действовать в своей территориальной юрисдикции. Разные уровни будут действовать более согласованно, когда понимают взаимную выгоду от улучшения коммуникации, сотрудничества и применения общих дефиниций.[36]

Этот случай так же ускорил проведение некоторых реформ, направленных на предотвращение подобных нападений в будущем. Во-первых, был принят закон об улучшении обмена данными между властями отдельных земель (Datenaustauschverbesserungsgesetz). Он должен помешать потенциальным террористам использовать разные самоличности для подачи просьб о предоставлении убежища в разных провинциях Германии.[37] Во-вторых, была реализована система для стандартизированного анализа риска, связанного с определенными лицами. Работа над системой RADAR-iTE[38] была закончена в сентябре 2016, и ее поэтапное применение началось к лету 2017 года. Цель состоит в том, чтобы обеспечить стандартизированный инструмент для анализа риска для соответствующих институций на земельном и федеральном уровне. В-третьих, нападение, осуществленное наездом грузовика, способствовало двустороннему пониманию о возвращении тунисских жителей, которым не было предоставлено убежище в Германии. В настоящее время эта система используется на двусторонней основе между Тунисом и Германией.[39]

---

[36] "Reform der Sicherheitsbehörden – Wie wär's mit einem deutschen FBI?" *Spiegel Online*, August 22, 2017, http://www.spiegel.de/panorama/justiz/sicherheit-in-deutschland-wie-waer-s-mit-einem-deutschen-fbi-a-1162781.html.

[37] Пресс-релиз правительства Германии о применении и преимуществах данного статуса можно найти на www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-09-datenaustauschverbesserungsgesetz-fluechtlingsausweis.html.

[38] Пресс-релиз федеральной полиции Германии о применении системы RADAR-iTE можно найти на https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html.

[39] "Rückführung von Flüchtlingen – Deutschland und Tunesien starten Pilotprojekt für Abschiebungen," *focus online*, March 1, 2017, http://www.focus.de/politik/ausland/migration-auch-tunesien-kooperiert-bei-abschiebungen-aus-deutschland_id_5326677.html.

И последнее, новая правовая рамка дает ВКА более эффективные инструменты для борьбы с террористами. Было введено использование голеностопных ограничителей. Была облегчена процедура ареста потенциальных террористов, которые обязаны покинуть страну. Осуществление всех этих изменений началось еще до нападения, осуществленного посредством наезда грузовика. Но теракт на Брайтшайдплаце придал политическую динамику укреплению структуры безопасности Германии. На повестке дня находятся и другие реформы, например, усовершенствование обмена данными между 16 федеральными субъектами Германии, как и между Федеральной Республикой и третьими странами или противодействия радикализации лиц в Германии.[40]

Заключение

Кроме атмосферы предстоящих национальных выборов в Германии в 2017 году, остается гадать, каковы причины того, что отказались от проведения расследования на федеральном уровне. Ад-хок расследования за последние 27 лет выявили ряд нарушений и серьезных недостатков, хотя окончательные доклады редко утверждали, что официальные лица в Германии нарушали национальные и международные законы. Обычно эти расследования приводили к более жесткому парламентскому контролю над сектором безопасности. Кроме того, был введен ряд внутриведомственных ограничений. За истекшие десятилетия эти ограничения подвергались критике в плане того, что они парализуют в критической степени способности сектора безопасности. Параллельно с этим, широкомасштабные сокращения состава вооруженных сил, полиции и разведки оказывали дальнейшее давление на дееспособность сектора безопасности. Поэтому, парламентское расследование случая Амри могло показать следующее: законодательные и штатные ограничения парализовали архитектуру безопасности Германии в такой степени, что она была неспособна справиться с радикализованным тунисцем.

В целом, работа Специальных следователей и парламентских комиссий для расследования выявили ряд недостатков архитектуры безопасности Германии. Хотя были проведены некоторые необходимые реформы, в Германии не появилась слепая амбиция ввести инструменты, которые будут ненужно ограничивать гражданские права и свободы. Что наиболее важно, нападение вызвало общественную дискуссию об устранении недостатков в работе контртеррористических структур с фокусом на сотрудничестве между земельными и федеральными властями. Это может дать

[40] Эти темы являются предметом политических дебатов в разных комиссиях по внутренним делам. Обсуждаются разные законодательные предложения и резолюции, например, предложение об использовании национальной стратегии превенции радикализации партии Bündnis 90/ die Grünen: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810477.pdf.

возможность соответствующим ведомствам работать в соответствии с заявлением, сделанным Томасом де Мезьер сразу после нападения на Брайтшаидплаце: «Государство не является врагом свободного общества, а его инструментом […]. Демократическое государство не угрожает свободе, оно ее защищает».[41]

* * *

Взгляды, изложенные в этой работе, принадлежат единственно ее авторам и не отражают точку зрения какой-либо институции.

Об авторах

Доктор Себастьян фон Мюнхов является лектором в Европейском центре исследований по проблемам безопасности имени Джорджа К. Маршалла. Он изучал право и политологию в Берлине, Лозанне и Вене. После получения степени магистра права он стал членом адвокатской коллегии Берлина. Также получил звание доктора по международным отношениям в Венском университете. После этого доктор фон Мюнхов работал в миссиях Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Боснии и Герцеговине и в Косово. Он также работал в Миссии Европейского сообщества по оказанию помощи полиции в Тиране. В Брюсселе он поступил в администрацию Специального координатора Пакта стабильности для Юго-восточной Европы. После возвращения в Берлин доктор фон Мюнхов работает на правительство Германии.
E-mail: sebastianvonm@marshallcenter.org.

Лена Ханчке изучала право в Берлинском университете имени Гумбольдта. Она получила степен магистра по праву в 2015 году и начала работать в исследовательской службе парламента Германии, Бундестаге. Затем госпожа Ханчке стала юридическим сотрудником Верховного суда Берлина, который прикомандировал ее к Центру Маршалла летом 2017 года. Недавно Лена Ханчке стала членом адвокатской коллегии Берлина. Предметом ее кандидатской диссертации будут текущие проблемы архитектуры безопасности Германии. *E-mail*: LL.Hantschke@hotmail.com.

[41] Цитировано в Matthew Karnitschnig, “Terror sparks call to centralize German police powers,” *Politico*, January 3rd, 2017, http://www.politico.eu/article/terror-sparks-call-to-centralize-german-police-powers-berlin-isil-security.

Connections: The Quarterly Journal
ISSN 1812-1098, e-ISSN 1812-2973

Кюнейт Гюрер, *Connections QJ* 16, № 2 (2017): 47-65
https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2.03

Рецензированная статья

Представление стратегической модели для понимания последствий распространения террористической деятельности ИГИЛ

Кюнейт Гюрер

Европейский центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла, http://www.marshallcenter.org/

Резюме: Понимание характера и степени угрозы со стороны ИГИЛ было ключевым вопросом для теоретиков, политиков и профессионалов в сфере безопасности с того момента, как ИГИЛ начало терять существенные позиции в Сирии и Ираке. В этой статье проанализированы терроризм ИГИЛ и возможные последствия его распространения с точки зрения региональной безопасности путем представления стратегической модели, предназначенной для разработки вариантов решений для тех, кто формирует политику. Стратегическое понимание, подкрепленное моделью, которая была предназначена для учета всех возможных переменных и их взаимодействия между собой, необходимо для понимания направления действия будущих угроз. Многие исследователи согласны с мнением, что угроза исходит не только из организационной структуры ИГИЛ, но и из его идеологических аспектов, поэтому представленная здесь модель связывает факты и идеологию с переменными на трех разных уровнях: региональном политическом уровне; ИГИЛ и его организационной структуре и переменных индивидуального уровня. Модель была разработана для учета изменений с соответствующими данными, таким образом, обеспечивая стратегическое, основанное на данных, понимание угрозы.

Развитие политических событий в регионе и то, как ИГИЛ реагирует на это развитие, являются главными соображениями при проведении анализа на первых двух уровнях. На индивидуальном уровне наиболее важными объектами изучения являются иностранные боевики и другие сторонники ИГИЛ с учетом предположения, что будущая угроза будет растекаться вне региона через иностранных боевиков и саморадикализовавшихся одиноких акторов.

Ключевые слова: терроризм, ИГИЛ, иностранные боевики, последствия распространения, региональная безопасность.

Введение

ИГИЛ является значительной угрозой как для безопасности Ближнего Востока, так и для глобальной безопасности. В исследованиях, анализирующих организационную структуру, процесс вербовки, выбор мишеней и нападения ИГИЛ, сосредотачиваясь на публичных и размещаемых в социальных медиа дискурсах его лидеров и последователей, было установлено, что эта организация разработала децентрализованную стратегию нападений, поощряющую его сторонников совершать теракты, не навязывая им конкретных планов нападений.[1] Нападения, осуществленные аффилированными с ИГИЛ боевиками в 2015, 2016 и 2017 годах, показывают, что эта организация становится более глобальной угрозой. Хотя в последнее время ИГИЛ потеряло значительную часть своих территорий в Сирии и Ираке и ожидается, что скоро падут и его последние оплоты, имеются убедительные доказательства, что ИГИЛ адаптируется к этим изменениям.[2] За потерями территории последовали потери живой силы, так как многие иностранные боевики бежали из Сирии и начали возвращаться в свои родные или в третьи страны, сохраняя, однако, свои контакты с организацией.[3]

Действуя в основном в Сирии и Ираке и создав структуру управления в Сирии, в прошлом ИГИЛ приобрело большое число иностранных боевиков. ИГИЛ не только было источником региональной небезопасности и нестабильности, но и расширило свою террористическую деятельность на глобальном уровне через иностранных боевиков и других радикальных лиц, называемых «одинокими акторами». Возвращающиеся иностранные боевики уже участвуют в террористических нападениях, в частности в Европе, и в настоящее время есть признаки того, что возвращенцы и одинокие акторы и далее будут представлять собой существенную угрозу для глобальной безопасности.

В этой статье анализируется террористическая деятельность ИГИЛ в плане региональной безопасности и делается попытка представить некую

---

1 Thomas Hegghammer and Petter Nesser, “Assessing the Islamic State’s Commitment to Attacking the West,” *Perspectives on Terrorism* 9, no. 4 (August 2015): 14–30; Jytte Klausen, “Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq,” *Studies in Conflict & Terrorism* 38, no. 1 (December 2014): 1–22.

2 “Syria: ISIS to be driven out of Raqqa within two months, claims top commander,” *Independent*, August 28, 2017, http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-driven-out-of-raqqa-syria-two-months-ypg-nowruz-ahmed-a7917326.html (по состоянию на 6 сентября 2017).

3 “ISIS faces exodus of foreign fighters as its ‘caliphate’ crumbles,” *The Guardian,* April 26, 2017, https://www.theguardian.com/world/2017/apr/26/isis-exodus-foreign-fighters-caliphate-crumbles (по состоянию на 6 сентября 2017).

модель разработки альтернативных директив для лиц, определяющих политику по данному вопросу. Чтобы провести точный анализ, показано, что следует собрать и подвергнуть перекрестному анализу три вида данных, с тем, чтобы измерить причинно-следственные отношения на разных уровнях. Модель, созданная для понимания последствий распространения террористической деятельности ИГИЛ, начинается событиями на региональном уровне (*анализ на региональном уровне*) и продолжается результатами политики региональных акторов. На втором шаге, применением подхода на организационном уровне к ИГИЛ сделана попытка развернуть понимание этой организации. И последнее, в этом исследовании утверждается, что для прогнозирования характера и степени эффектов распространения террористической деятельности ИГИЛ вне пределов региона необходим сбор данных на индивидуальном уровне, сфокусированном напрямую на ключевых фигурах и известных иностранных боевиках, а также на лицах группы риска.

Безопасность на глобальном уровне в 2016 и 2017 годах

С момента объявления своего самопровозглашенного Исламского государства (халифата), т.е. после июня 2014 года и до первых двух месяцев 2017 года, ИГИЛ осуществило или приняло на себя ответственность за совершение более 140 терактов в 30 странах, отличных от Ирака и Сирии.[4] Согласно данным проекта ЕСРИ по созданию хронологической карты, до 4 сентября 2017 года в глобальном масштабе были осуществлены 133 нападения, при которых погибли 800 человек (в это число не входят теракты в Ираке и Сирии).[5] Эти нападения, происходившие в разных местах, от Северной Америки, Австралии и Европы до Южной Азии, ясно показали, что с 2014 года ИГИЛ стало в большей степени глобальной, чем региональной угрозой (смотри фигуры 1 и 2). Хотя большинство терактов (в том числе и те с наибольшим числом погибших) были совершены на Ближнем Востоке и в Северной Африке (БВСА), возвращение иностранных боевиков вызывает тревогу за глобальную безопасность в западном мире. Последние нападения в 2016 и 2017 требуют, чтобы эксперты и политики достигли лучшего понимания побочных последствий террористической деятельности ИГИЛ на глобальном уровне.

---

[4] Относительно данных на глобальном уровне и другой информации о нападениях, смотри Ray Sanchez, Tim Lister, Mark Bixler, Sean O'Key, Michael Hogenmiller, and Mohammed Tawfeeq, "ISIS goes global: 143 attacks in 29 countries have killed about 2,043 people," *CNN International Edition*, January 21, 2016, http://edition.cnn.com/2015/12/17/world/mapping-isis-attacks-around-the-world (по состоянию на 7 сентября 2017).

[5] "Esri Story Map 2017 Terrorist Attacks," https://storymaps.esri.com/stories/ terrorist-attacks/?year=2017 (по состоянию на 7 сентября 2017). Данные взяты с вебсайта проекта и скорректированы автором для исключения случаев в Ираке и Сирии.

Источник: CNN International, "Mapping ISIS attacks around the World" (Sanchez et al, 2016).

Фигура 1: Нападения ИГИЛ на глобальном уровне в 2016 году.

Наличные данные о террористических нападениях и общественном восприятии безопасности показывают интересный парадокс. Согласно докладу о глобальном индексе миролюбия за 2017 год, регион БВСА является наименее мирным регионом в мире уже пятый год подряд, и Европа остается наиболее мирным регионом на свете, причем восемь из десяти наиболее мирных стран в мире находятся в этом регионе.[6] С другой стороны, специальный обзор Евробарометра отношения европейцев к безопасности показывает, что хотя Европа остается наиболее мирным регионом в мире, большинство европейцев считают, что терроризм является наиболее важной угрозой (49%) безопасности граждан ЕС, и их восприятие состояния безопасности ухудшается.[7]

Респонденты опроса считают, что многие из угроз, с которыми сталкивается мир, становятся более серьезными; две трети респондентов (68%) думают, что проблема терроризма, вероятно, будет усугубляться в следующие три года (повышение с 51% в 2011), тогда как только 10% считают вероятным, что она будет уменьшаться. Данные о безопасности, указывающие на то, что

[6] Institute for Economics and Peace, "Global Peace Index 2017 Measuring Peace in a Complex World," http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf (по состоянию на 7 сентября 2017).

[7] European Commission Public Opinion, "Special Eurobarometer 432, Europeans' Attitudes Towards Security," http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/security/surveyKy/2085 (по состоянию на 7 сентября 2017).

этот регион безопасен, не означают, что общественность полностью удовлетворена уровнем безопасности, показанном в этих данных. Общественное восприятие безопасности и страх виктимизации, а также увеличивающаяся тревога о возможности терактов определяют действительную потребность в более эффективной политике в отношении безопасности. Иными словами, в Европе есть потребность не только *быть в безопасности*, но также – и, возможно, это более важно – *чувствовать себя в безопасности*.

Теракты в Париже в ноябре 2015 года были названы худшим случаем насилия (130 погибших и 368 раненных) во Франции после Второй мировой войны и «наиболее изощренным ударом против Запада».[8] После этих нападений многие эксперты и комментаторы заявили, что мир вошел в новую область борьбы с терроризмом, и парижский теракт изменил правила игры для Запада, а также в сфере региональной и транснациональной безопасности. Теракт в Сан-Бернардино в США в декабре 2015 года, при котором погибли 14 и были ранены 24 человека, привлек внимание к потенциалу ИГИЛ осуществлять удаленные нападения, даже не отдавая прямые приказы на организацию терактов. В 2016 году ИГИЛ приняло на себя ответственность за 16 смертоносных нападений на Западе (в США, Франции, Бельгии, Турции, Германии), при которых погибли 302 и были ранены 1277 человек. До сентября 2017 ИГИЛ осуществило (или инспирировало) шесть больших терактов (в Объединенном Королевстве, Франции, Турции и Испании), при которых погибли 91 и были ранены 327 человек.[9] Согласно последнему докладу Европола, большинство нападений в Европе, ответственность за которые приняло на себя ИГИЛ, организованы и совершены лицами, которые были подвинуты на это ИГИЛ, а организационная структура ИГИЛ не играла никакой роли или играла очень ограниченную роль в планировании и осуществлении терактов.[10] Согласно тому же докладу, в ЕС число арестов за джихадистскую террористическую деятельность за последние несколько лет драматически увеличилось – до 600 в 2016 году (395 в 2014, 687 в 2015), а число случаев подготовки для совершения терактов джихадистскими террористами никогда не было столь высоким, как в периоде 2014-2016. Европол приходит к заключению, что после 2013 года налицо влияние ИГ на джихадистский терроризм в Европе.

---

[8] Emily Estelle and Harleen Gambhir with Kaitlynn Menoche, “Network Graph of ISIS’s Claimed Attack in Paris” (Institute for the Study of the War, 15 November 2015), http://www.understandingwar.org/backgrounder/network-graph-isiss-claimed-attack-paris (по состоянию на 7 сентября 2017).

[9] “Esri Story Map 2017 Terrorist Attacks.” Данные вручную вычислены автором на базе данных взятых с вебсайта организации.

[10] “Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited,” European Union Terrorism Situation and Trend Report (Europol, 2017), https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/2017-eu-terrorism-report-142-failed-foiled-and-completed-attacks-1002-arrests-and-142-victims-died (по состоянию на 7 сентября 2017).

Наличные данные о терактах, осуществленных ИГИЛ на глобальном уровне, указывает на то, что инспирированные нападения, совершаемые людьми, которые до этого побывали в Сирии и получили подготовку в ИГИЛ, являются существенным риском для государств, которые принимают такие лица. Недавний доклад шведского института обороны обращает внимание на опасность, что «некоторые из возвращающихся иностранных боевиков намереваются совершить или их можно склонить к совершению терактов в Швеции и других странах вне зоны конфликта, и что по крайней мере двое шведских возвращенцев принимали участие в недавних терактах в Париже и Брюсселе».[11]

Расследования некоторых из нападений, совершенных между 2015 и 2017 годом, показали, что некоторые из террористов ездили в Сирию и были подготовлены ИГИЛ до осуществления терактов. В июле 2015 года 20-летний террорист-смертник со связями с ИГИЛ убил более 30 людей в Культурном центре Суруча, на юго-востоке Турции и очень недалеко от границы с Сирией.[12] Расследование после нападения в Париже от ноября 2015 (130 погибших и 368 раненых) тоже установило участие лиц, которые вернулись из Сирии.[13] 12 января 2016 года террорист-смертник убил 10 человек и ранил 15 на площади Султанахмет в популярном туристическом районе Стамбула. Террорист Набил Фадли, рожденный в Сирии в 1988 году, позже был идентифицирован как сирийский беженец, связанный с ИГИЛ до его поездки в Турцию.[14] 22 марта 2016 года в трех скоординированных терактах в Брюсселе погибли 35 и были ранены 340 человек, и как минимум двое из подозреваемых ездили в Сирию и воевали за ИГИЛ.[15] Дальнейший анализ подобных случаев показывает, что лица, которые были завербованы ИГИЛ

---

[11] Linus Gustafsson and Magnus Ranstorp, *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq: An analysis of open-source intelligence and statistical data* (Swedish Defence University: Center for Asymmetric Threat Studies (CATS), 2017), http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:1110355/FULLTEXT01.pdf (по состоянию на 7 сентября 2017).

[12] "Suruc massacre: 'Turkish student' was suicide bomber," *BBC News*, July 22, 2015, http://www.bbc.com/news/world-europe-33619043 (по состоянию на 8 сентября 2017).

[13] "Hollande says Paris attacks an 'act of war' by Islamic State group," *France 24*, November 15, 2015, www.france24.com/en/20151114-paris-attacks-president-hollande-act-war-islamic-state-group-terrorism-france (по состоянию на 8 сентября 2017).

[14] Ceylan Yeginsu and Victor Homola, "Istanbul Bomber Entered as a Refugee, Turks Say," *The New York Times*, January 13, 2016, https://www.nytimes.com/2016/01/14/world/europe/istanbul-explosion.html (по состоянию на 8 сентября 2017).

[15] "ISIS supporters claim group responsible for Brussels attacks: 'We have come to you with slaughter'," *Independent*, March 22, 2016, https://www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-supporters-claim-responsibility-for-brussels-attacks-bombings-belgium-airport-maalbeek-metro-we-a6945886.html (по состоянию на 8 сентября 2017).

и ездили в Сирию, начали принимать участие в осуществлении терактов в тесном сотрудничестве с лицами, которые никогда туда не ездили, но прошли радикализацию в своих родных странах. Следовательно, есть достаточно подтверждений того, что между 2015 и 2017 годом возвращенцы начали становиться агентами распространения террористической деятельности. Некоторые из нападений были совершены одинокими акторами и саморадикализовавшимися лицами, поэтому эти два явления (взаимодействие между возвращенцыми и одинокими акторами) следует тщательно изучить для достижения обоснованных заключений о будущем развитии этой угрозы.

Безопасность и связанные с ней проблемы так же попадают в список наиболее обсуждаемых тем в 2015 году. Фейсбук проанализировал и обнародовал свои данные о разговорах в сети на глобальном уровне и установил, что теракт в Париже от 13 ноября занял второе место после президентских выборов в США.[16] Другие, связанные с терактом темы, попали в число восьми наиболее обсуждаемых тем на глобальном уровне в 2015 году, например, «сирийская гражданская война и кризис беженцев» заняла третье место, «борьба против ИГИЛ» стала седьмой, и «теракт против Шарли Эбдо» – восьмой. При сравнении этих данных с аналогичными данными за 2014 год только «конфликт в Газе» в качестве связанной с безопасностью темы появляется в этом списке на шестом месте (таблица 1). Интересно, что в 2016 году ни один из этих вопросов не был среди десяти наиболее обсуждаемых на глобальном уровне в Фейсбуке.[17] Однако, последние данные Исследовательского центра Пью показывают, что ИГИЛ все еще считается самой опасной угрозой на глобальном уровне.[18]

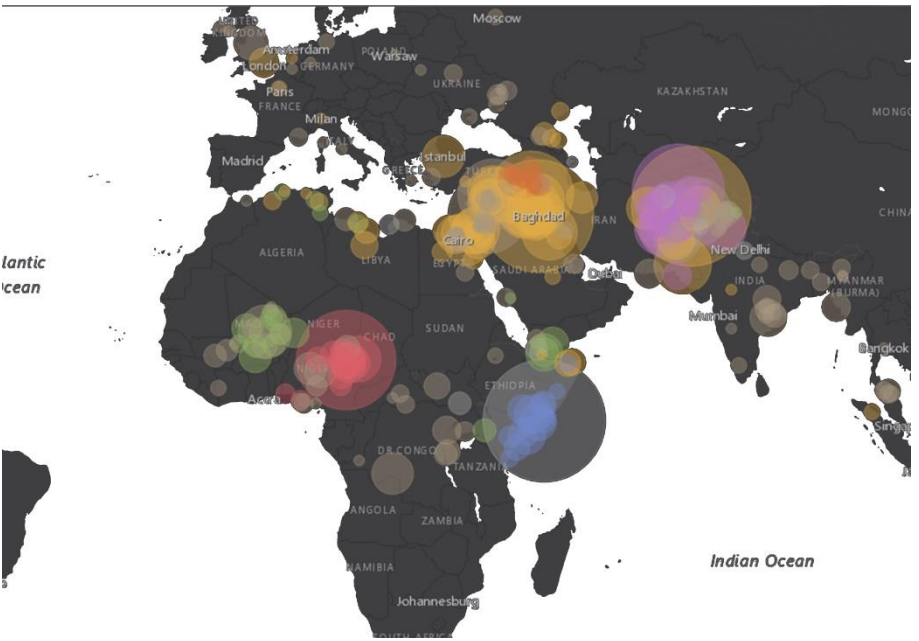
Эти упомянутые выше два источника данных и опрос Евробарометра показывают, что хотя со временем люди перестали постоянно говорить о связанных с безопасностью проблемах, то, что они воспринимают как угрозу, и то, как они воспринимают эти угрозы, не изменилось существенным образом. Связанные с безопасностью проблемы и опасения стали существенной частью ежедневной жизни, важным детерминантом наших личных и профессиональных выборов, оказывают прямое влияние на наше социальное и политическое поведение. Поэтому рассмотрение сложных проблем безо-

---

[16] "2015 Year in Review," *Facebook Newsroom*, December 9, 2015, http://newsroom.fb.com/news/2015/12/2015-year-in-review/ (по состоянию на 24 января 2016).

[17] "Facebook's 2016 Year in Review," *Facebook Newsroom*, December 8, 2016, https://newsroom.fb.com/news/2016/12/facebook-2016-year-in-review/ (по состоянию на 8 сентября 2017).

[18] Jacob Poushter and Dorothy Manevich, "Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats" (Pew Research Center, 1 August 2017), http://www.pewglobal.org/2017/08/01/globally-people-point-to-isis-and-climate-change-as-leading-security-threats/ (по состоянию на 5 сентября 2017).



Источник: Хронологическая карта ECPИ террористических нападений за 2017 год.

Фигура 2: Нападения ИГИЛ на глобальном уровне в 2017 году.

пасности сегодняшнего дня требует многомерного и более комплексного методологического анализа. Описательные выводы чаще всего неуместны при разработке комплексных политических решений, основанных на понимании будущего направления развития угроз. Предлагая рамку и модель, это исследование предназначено для создания инструмента научного анализа для измерения возможного распространения вне региона Ирака и Сирии террористической деятельности ИГИЛ.

Беспокойство за безопасность и связанные с ней проблемы имели отношение к нескольким важным проблемам на Ближнем Востоке, например, израильско-арабскому конфликту, событиям, за которыми последовала Арабская весна, сирийская гражданская война и т.п.

Все эти проблемы имеют глубокие исторические и политические корни, и почти превратились в *область замороженной политики*, которая не дает никаких долгосрочных решений. Большинство этих конфликтов и проблем считают основными причинами появившихся недавно новых угроз безопасности и самого рождения ИГИЛ. ИГИЛ появилось в 2006 году из остатков Аль-Каиды в Ираке после американской инвазии; группировка получила международную известность после расширения в Сирию в 2013 году и объявления глобального халифата (глобального исламского государства) в 2014

Таблица 1. Самые обсуждаемые глобальные темы в 2014, 2015 и 2016 году.

	Самые обсужда-емые глобальные темы 2014 года	Самые обсужда-емые глобальные темы 2015 года	Самые обсужда-емые глобальные темы 2016 года
1.	Кубок мира	Президентские выборы в США	Президентские выборы в США
2.	Вспышка вируса Эбола	Теракты в Париже от 13 ноября	Бразильские политики
3.	Выборы в Бразилии	Сирийская гражданская война и кризис беженцев	Покемон Гоу
4.	Робин Уильямс	Землетрясения в Непале	Черные жизни важны
5.	Вызов ледяного ведра	Греческий долговой кризис	Родриго Дутерте и президентские выборы на Филипинах
6.	Конфликт в Газе	Равенство браков	Олимпиада
7.	Малазийские авиалинии	Борьба против ИГИЛ	Брексит
8.	Супер кубок	Теракт против Шарли Эбдо	Супер кубок
9.	Майкл Браун/ Фергюсон	Протесты в Балтиморе	Дэвид Боуи
10.	Зимние олимпийские игры в Сочи	Стрельба в Чарльстоне и дебаты о флаге	Мухаммед Али

Источник: Данные из отдела новостей Фейсбука: обзор за 2014, 2015 и 2016 год.

году.[19] Хотя ИГИЛ ослабевает в Сирии и Ираке, есть признаки, что идеология и замороженные политические проблемы, на которых зиждется существование радикальных группировок, продолжат существовать и в будущем. Поэтому очень вероятно, что эта угроза появится в новом обличье; следовательно, международному сообществу в сфере безопасности необходимо сфокусироваться на новом появлении этой угрозы с другой структурой, новыми акторами и разнообразными способами действий путем рассмотрения всех связанных с ней аспектов в единой комплексной модели. Это ис-

[19] Cole Bunzel, *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, Analysis Paper No. 19, (Brookings: Center for Middle East Policy, March 2015), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-ideology-of-the-Islamic-State.pdf (по состоянию на 8 сентября 2017).

следование является попыткой создать эффективный инструмент для изучения множества аспектов этой проблемы с учетом их взаимодействия.

ИГИЛ и безопасность на Ближнем Востоке: введение в модель распространения

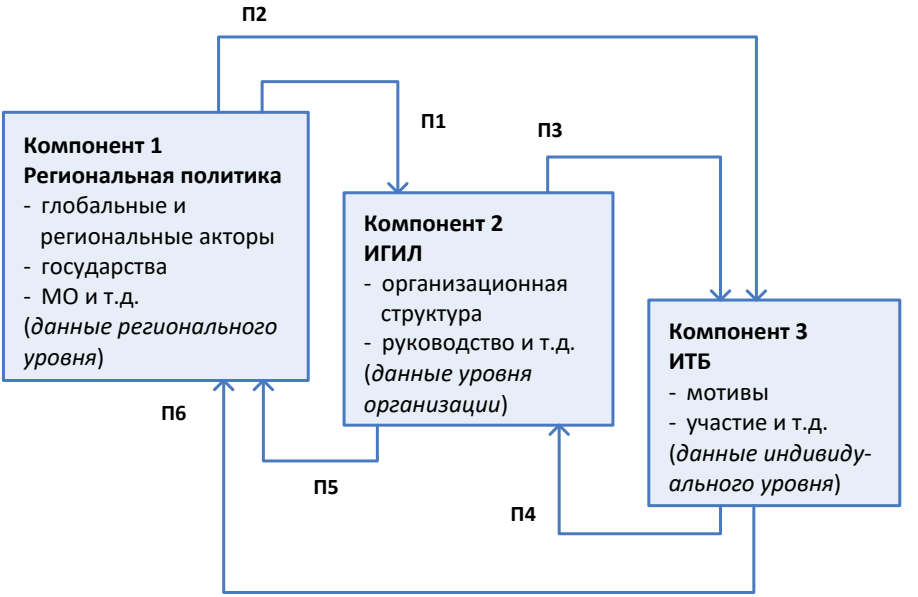
Несмотря на другие проблемы с замороженной политикой на Ближнем Востоке, прогресс политики безопасности с годами и большинство изменений связаны с глобальным, региональным и местным развитием событий. Не все изменения приводят всегда к положительным результатам, но когда страны приходят к соглашениям по региональным проблемам и развивают работающую среду сотрудничества, обещающие результаты, полученные в борьбе с угрозами, и дальнейшие достижения становятся более вероятными. В дополнение к формированию общей реакции на угрозу ИГИЛ следует так же разработать мульти-дисциплинарный подход и проанализировать региональные политики с учетом взаимодействия всех возможных причин и влияний, поскольку результаты определенной политики и негативные внешние факторы (такие, как террористические нападения) действительно имеют место в связи с внутренними и внешними факторами.

Модель каскадного пути измерения распространения

Понимание распространения террористической деятельности ИГИЛ вне региона Сирии и Ирака требует создания модели, улавливающей все изменения (как внутренние, так и внешние) на трех разных уровнях для того, чтобы понять прямые или косвенные причинно-следственные отношения между разными переменными. На фигуре 3 представлена каскадная модель (предполагая, что каждый элемент имеет независимое влияние на другие) и шесть путей, показывающих возможное взаимодействие между тремя разными уровнями. Эти уровни были установлены на основе теоретического понимания модели распространения, в котором региональные политики и ИГИЛ, негосударственный актор, взаимодействуют друг с другом (это взаимодействие производит отрицательные внешние результаты), а иностранные боевики представлены в качестве агентов распространения.[20]

Согласно модели, все эти уровни имеют прямое и косвенное влияние на региональную безопасность. Эта модель поможет нам разбить сложную проблему на части, причем рассмотрение каждого пути будет способствовать пониманию значимости каждого взаимодействия и, следовательно, разработке новых альтернативных политик. Модель так же предназначена

[20] Распространение террористической деятельности может быть обусловлено такими другими переменными, как террористические нарративы, имиджи в социальных медиа и дискуссии, инициированные другими, отличными от ИГИЛ, субъектами. Однако, эта модель рассматривает ИБ в качестве ключевых агентов распространения и уделяет им специальное внимание.



Фигура 3: Нападения ИГИЛ на глобальном уровне 2017.

для использования в качестве рамки для разработки инструмента для сбора данных с целью создания базы данных для будущего анализа.

Компонент 1: Первый компонент модели касается, в основном, региональной политики, предполагает сбор данных на региональном уровне и включает последующие главные события и изменения политики региональных акторов. Путь 1 (П1) касается одностороннего причинно-следственного отношения между региональными политическими факторами и ИГИЛ; он показывает, как региональные политические факторы оказывают влияние на ИГИЛ (его политику, организационную структуру, руководство и т.д.). П2 охватывает то, как региональные политические факторы могут оказывать прямое влияние на такие данные индивидуального уровня, как вербовка иностранных террористических боевиков (ИТБ), создание новых нарративов индивидуального уровня и т.д.

Компонент 2: Тогда как первый компонент сфокусирован в большей степени на анализе на уровне региона и государства, второй охватывает институциональный уровень анализа и направлен на анализе ИГИЛ с организационной точки зрения. Изменения в организационной структуре, создание новых или адаптация существующих дискурсов и способы противоборства с действиями, предпринимаемыми международной коалицией или политикой отдельных государств, подвергаются анализу именно на этом уровне. В этом компоненте делается попытка рассматривать ИГИЛ с аналитической точки зрения и идентифицировать изменения в ее организационной струк-

туре, методах управления и способах менеджмента на основе П1 и П4. У этого компонента есть два выходящих пути: П3 относится к влиянию ИГИЛ на ИТБ и П5 – к тому, как ИГИЛ воздействует на региональные политические факторы.

Компонент 3: В последнем компоненте модели в фокусе находится а сбор данных индивидуального уровня. Он охватывает переменные, необходимые для идентификации моделей поведения и характеристик ИТБ на глобальном уровне. В этом компоненте цель состоит в сборе данных из открытых источников о лицах, которые склонны присоединиться или уже присоединились к ИГИЛ, а также в понимании динамики участия организации в процесс вербовки и силы нарративов. В структуре путей модели П4 обозначает возможные влияния отдельных лиц на организацию, а П6 – возможное влияние ИТБ на изменение региональных политических факторов или конкретной политики.

Применение модели к 2015 и 2016 году

Изменения в мировой политике происходят не за один день. Хотя некоторые отдельные события имеют огромное влияние в краткосрочном плане, в большинстве случаев существенные изменения проистекают из определенных предпосылок или в результате воздействия прямых и косвенных причин. Изменения в политических факторах и политике на региональном уровне играют важную роль для понимания структуры системы безопасности данного региона. В плане модели, предлагаемой в этом исследовании, эти изменения имеют существенное влияние на нижние уровни (ИГИЛ и ИТБ). Иными словами, изменения на региональном уровне будут оказывать влияние как на переменные, связанные с ИГИЛ как организации, так и на ИТБ.

Теоретики, занимающиеся региональным уровнем и, в частности, Ближним Востоком, в целом согласны с утверждением, что этот регион страдает от отсутствия региональной интеграции и связей, необходимых для вхождения в глобальный мир.[21] Теории международной и сравнительной политики дают множество объяснений тому, почему данный региона не имеет стабильную региональную систему и почему государства в этом регионе не могут сформировать режимы, которые способствовали бы миру и инклюзивному экономическому процветанию.

Сравнение Ближнего Востока с другими регионами так же дает объяснение, почему Ближний Восток не может создать устойчивую региональную систему. Этель Золинген, после проведения сравнительного анализа Восточной Азии и Ближнего Востока, утверждает, что эти два региона в последнем столетии шли по расходящимся путям развития, несмотря на пер-

[21] Jerry W. Wright and Laura Drake, eds., *Economic and Political Impediments to Middle East Peace: Critical Questions and Alternative Scenarios* (New York: Palgrave Macmillian, 2000).

воначально одинаковые исходные условия.[22] Она приходит к заключению, что различия в экономическом, политическом и региональном развитии объясняют соперничающие модели политического выживания: тогда как «руководители Восточной Азии направляли политическое управление на экономические показатели и интеграцию в глобальную экономику, лидеры Ближнего Востока опирались на направленную во внутрь самодостаточность, на государство и военное предпринимательство и связанный с ними бренд национализма».

Ближний Восток, как региональный субъект, не располагает большим могуществом и влиянием и, следовательно, нулевой способностью формировать такую политику безопасности, которая мобилизовала бы государства региона. Отсутствие могущественной региональной институциональной структуры и ограниченные возможности государств региона создавать хорошо функционирующую структуру системы безопасности оставляют глобальным акторам широкое поле для вмешательства и определения политики в регионе. Поэтому Ближний Восток остается термином для обозначения только географического субъекта, а не политической, экономической, культурной или военной структуры. Следовательно, было бы обосновано утверждать, что в этом регионе не существует никакой структуры, которая могла бы принести мир и стабильность. Основными акторами в региональной политике являются государства (как государства внутри региона, так и государства вне его пределов, причем внешние имеют большее влияние), международные организации (как региональные, так и глобальные институции, и опять же последние более могущественны) и негосударственные акторы (НПО глобального уровня, в основном оказывающие положительное влияние, и террористические организации с отрицательным влиянием на региональную безопасность).

По мнению Кертиса Р. Райана, режим безопасности является ключевым движущим фактором политики альянсов на Ближнем Востоке, и это объясняет суть международных отношений в этом регионе.[23] То есть, когда начинается какое-то развитие политических событий, арабские государства в первую очередь испытывают опасения за свои режимы. Райан утверждает, что «Арабские режимы часто остаются в капкане дилеммы внутренней и внешней безопасности, которую сами же и создают, и одержимы обеспечением безопасности своих правящих режимов со стороны внутренних и внешних вызовов. В итоге, мы можем считать, что международные отноше-

---

[22] Etel Solingen, “Transcending disciplinary divide/s,” in *International Relations Theory and a Changing Middle East*, Project on Middle East Political Science Studies, September 17, 2015, http://pomeps.org/2015/09/17/international-relations-theory-and-a-new-middle-east/ (по состоянию на 1 ноября 2015).

[23] Curtis R. Ryan, “Regime Security and Shifting Alliances in the Middle East,” in *International Relations Theory and a Changing Middle East*, *POMEPS Studies* 16 (Aarhus University, September 2015), 42-46.

ния на Ближнем Востоке формируются и определяются взаимодействием между внутренними и региональными факторами».[24]

В 2015 и 2016 году регион БВСА не демонстрировал никакого прогресса; не было сделано даже одного шага к конструктивному институциональному сотрудничеству. Как было показано выше, проблемы безопасности в этом регионе стали более глобальными и существующие сложности стали еще более комплексными. 2015 год начался продолжением боев между курдскими Силами защиты народа (YPG) и боевиками ИГИЛ за город Кобани в Северной Сирии, находящийся вблизи границы с Турцией. После 113 дней сражений между двумя группировками YPG выиграли битву, и 27 января 2015 года взяли город у ИГИЛ. В самой Сирии в 2015 году сражения продолжались по схеме от предыдущих лет, сектантские и этнические отличия продолжали вызывать столкновения, и преобладающее преимущество в силе перешло от больших постоянных армий к местным милициям.[25]

Среди других, одним из значительных событий за 2015 год стало изменение российского подхода к сирийской проблеме. Конкретнее, на заседании Генеральной ассамблеи ООН 28 сентября, Россия четко заявила о существенном сдвиге в своей позиции, за чем 1 октября 2015 года последовали российские воздушные удары по целям ИГИЛ в Сирии. Развитие событий в 2015 году ясно показало, что Россия в качестве активного актора и участника в региональной политике меняет способ, которым решается и может решаться сирийский кризис. Однако, этот сдвиг не способствовал существенно обеспечению безопасности в регионе и не привел к каким-либо изменениям в расстановке сил. ИГИЛ продолжала удерживать большую часть своей территории и даже расширяла ее, создавала административную бюрократию и вербовала новых боевиков по всему свету.

Ключевой целью первого компонента данной модели является оценка влияния развития региональных событий на организационный аспект ИГИЛ. Наличные данные дают основание полагать, что региональные события имели ограниченное влияние на уменьшение могущества ИГИЛ в глобальном плане. И в 2016, и в 2017 году силы западной коалиции, при значительном участии местной оппозиции и местных милиций, продолжали отвоевывать территории, захваченные ИГИЛ в Сирии и Ираке, но война далека от завершения. Военные эксперты считают, что полная победа будет объявлена после взятия Ракки (так называемой столицы Исламского государства) к концу 2017 года. Несмотря на военное поражение, в 2016 году ИГИЛ или

---

[24] Bassel F. Salloukh, *Syria and Lebanon: A Brotherhood Transformed*, Middle East Report No. 236 (Middle East Research and Information Project, 2005), http://www.merip.org/mer/mer236/syria-lebanon-brotherhood-transformed (по состоянию на 8 сентября 2017).

[25] Brian Michael Jenkins, *How the Current Conflicts Are Shaping the Future of Syria and Iraq* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015), http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE163.html (по состоянию на 8 сентября 2015).

напрямую организовало или приняло на себя ответственность за множество смертоносных нападений, осуществленных возвращенцами или саморадикализовавшимися лицами. Как сформулировал это Даниель Байман, старший сотрудник Бруклинского института, в 2016 и 2017 ИГИЛ показало свою способность осуществлять нападения на глобальном уровне вне пределов зоны конфликта.[26] Что ожидать после военной победы в Сирии и что делать с потенциалом ИГИЛ осуществлять теракты на глобальном уровне, было и остается большой проблемой на последующие месяцы, причем главным инструментом этой организационной структуры в деле вербовки членов для проведения потенциальных нападений будет идеология.[27]

Структура и идеология ИГИЛ сформировались в контексте повстанческого движения в Ираке в начале 2000-х. ИГИЛ началось как ответвление Аль-каиды, учрежденное в Ираке в 2004 году после американской инвазии, которое было возглавлено Айманом аль-Завахири и формировано, главным образом, Абу Мусаб аль-Заркави, пока он не был убит в результате воздушных ударов в Ираке.[28] В октябре 2006 года муджахидинским советом Шура в Ираке лидером группировки был избран Абу Умар аль-Багдади. Между 2006 и 2013 годом группировка называла себя Исламским государством Ирака (ИГИ), и в западных СМИ считалась Аль-Каидой в Ираке. В апреле 2013 Абу Умар аль-Багдади провозгласил расширение Исламского государства в Шам, арабское слово для обозначения большой Сирии. В июне 2014 года ИГИЛ объявило себя халифатом, и Багдади провозгласил себя халифом всех мусульман мира.

На каждом этапе своего развития ИГИЛ строило структуру управления, включающую менеджмент систем образования, правосудия, безопасности, гуманитарных дел и инфраструктуры. Карис и Рейнольдс на основании наличных данных и доказательств подробно объясняют, как ИГИЛ демонстрировало свой потенциал осуществлять управление как в сельских, так и в городских областях Сирии, которые находились под его контролем.[29] Со всеми своими слабыми и сильными сторонами ИГИЛ развернуло админи-

---

[26] Daniel Byman, “Beyond Iraq and Syria: ISIS’ ability to conduct attacks abroad,” *Brookings*, June 8, 2017, https://www.brookings.edu/testimonies/beyond-iraq-and-syria-isis-ability-to-conduct-attacks-abroad/ (по состоянию на 8 сентября 2017).

[27] Я в курсе того, что заключения такого типа были бы более точными после анализа обширных данных и рассмотрения развития ключевых политических событий и их влияния на последующие события. Однако, из-за ограниченного объема данной статьи здесь представлен короткий и приблизительный анализ за 2015 и 2016 год.

[28] Bunzel, *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*, 13.

[29] Charles C. Caris and Samuel Reynolds, *ISIS Governance in Syria,* Middle East Security Report 22 (Washington, D.C.: Institute for the Study of War, July 2014), http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS_Governance.pdf (по состоянию на 7 сентября 2017).

стративный потенциал в Сирии, и для того, чтобы понять стратегию операций этой организации, следует тщательно изучить ее структуру. Наличные данные не подтверждают предположение, что структура этой организации в 2015 году изменилась и нет достаточно сведений для оценки того, как организационную структуру ИГИЛ изменили военные действия в 2016 году.

Предприятие мер по поводу возвращения иностранных боевиков стало высшим приоритетом для западных стран, и в последнее время иностранные боевики были предметом важных дебатов. Хотя термин «иностранные боевики» используется давно, в последнее время он используется главным образом в отношении людей, которые ездили в Сирию и Ирак с целью присоединиться к ИГИЛ и к другим террористическим организациям. Во многих конфликтах в мире участвуют лица, которые добровольно воюют за свою идею, и мы можем найти такие примеры в Афганистане во время российской инвазии, в конфликтах на Балканах, а также в недавнем украино-российским конфликтом относительно Крыма. Этот феномен не является специфическим для отдельной группы людей, отдельной религии или нации. Однако, сегодня масштаб угрозы стал огромным из-за прямого влияния технологического прогресса и вспышек гражданских войн и сектантского насилия в нескольких странах Ближнего Востока.

В июне 2014 года консультантская группа Суфан выпустила доклад, представляющий известные числа и другую имеющуюся информацию об иностранных боевиках в Сирии, в котором была приведена информация о наличии приблизительно 12 000 иностранных боевиков из 81 страны.[30] В более позднем докладе, опубликованном в декабре 2015 года, указано, что «несмотря на постоянные международные усилия, направленные на сдерживание Исламского государства и ограничение потока боевиков, приезжающих в Сирию, число иностранных боевиков увеличилось более, чем в два раза».[31] В том же докладе указано, что «между 27 000 и 31 000 лиц из более, чем 86 стран, приехали в Сирию и Ирак для того, чтобы присоединиться к Исламскому государству и к другим вооруженным экстремистским группировкам, и попытки сдержать поток иностранных рекрутов для экстремистских групп имели ограниченный эффект. Наиболее тревожным для европейских стран является факт, что «число иностранных боевиков из Западной Европы с июня 2014 года увеличилось более, чем в два раза, и средний процент возвращающихся в западные страны составляет около 20-30%, что является значительным вызовом для органов безопасности и охраны право-

[30] Richard Barrett, *Foreign Fighters in Syria* (New York: The Soufan Group, June 2014), http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf (по состоянию на 23 ноября 2016).

[31] *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq* (New York: The Soufan Group, December 2015), http://soufangroup.com/wpcontent/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf (по состоянию на 23 января 2016).

порядка, которые должны оценивать эту угрозу». В 2015 году к ИГИЛ продолжали присоединяться большое число иностранных боевиков и некоторые из них возвращались в свои родные страны. Не все из них принимали участие в террористической деятельности, но для их родных стран уровень риска очень высок.

Анализ и заключение

С целью понять последствия распространения террористической активности ИГИЛ, в этой работе были представлены три компонента – региональная политика, ИГИЛ и иностранные боевики, причем предполагалось, что каждый из них оказывает независимое влияние на других. Следовательно, модель состоит из прямых отношений между всеми этими компонентами. Располагаемые данные подкрепляют некоторые из теоретически предполагаемых отношений, но для более комплексных результатов необходим сбор данных на более длительном отрезке времени и их анализ, что выходит за рамки целей этого исследования. Поскольку главной целью этой работы является представление модели и предложение по сбору данных с целью создания базы данных для расширенного анализа, будет достаточно сделать несколько общих заключений на основе имеющихся данных.

Наша модель показывает, что развитие политических факторов регионального уровня на Ближнем Востоке не обещает формирование комплексной институциональной среды сотрудничества. Кроме того, региональное политическое развитие и изменения политики в 2015 году не привело к нанесению существенного ущерба ИГИЛ, несмотря на то, что силы западной коалиции достигли существенного прогресса в поражении ИГИЛ в Ираке и в Сирии, отвоевав обратно захваченные им территории. Месервей приводит сведение, что ИГИЛ потеряло 14 % от своей территории в 2015 году, но какое влияние это оказало на организацию и на ее силовую структуру, остается неясным.[32] Долгосрочное влияние нынешнего военного успеха тоже неясно и нужны дальнейшие политические и социальные успехи на региональном и глобальном уровне. Оказала ли конкретная политика региональных акторов какое-либо влияние на эту организацию, требует сбора дополнительных данных. Путь 1 (П1) в нашей модели, представленной на фигуре 3, показывает, что существенного влияния на уменьшение могущества ИГИЛ в 2015 году не было.

В 2015 году ключевые региональные акторы не смогли добиться комплексного сотрудничества в сфере ограничения присоединения к ИГИЛ. Однако, расширение обмена разведывательной информацией и более тесное сотрудничество на техническом уровне дало обещающие результаты по

[32] Joshua Meservey, “Al Shabab’s Lessons for ISIS: What the Fight Against the Somali Group Means for the Middle East,” *Foreign Affairs*, January 24, 2016, https://www.foreignaffairs.com/articles/ethiopia/2016-01-24/al-shababs-lessons-isis (по состоянию на 26 января 2016).

сравнению с предыдущими годами. Если изменения в региональной политике могут поставить ИГИЛ в такое положение, что оно будет неспособно уцелеть, оно так же потеряет контроль над своими членами, и иностранные боевики начнут искать возможность бежать из Сирии или Ирака. Однако, до 2015 года не было никаких признаков такого развития, какое последовало в 2016 и 2017 году. Поэтому П2 в нашей модели показывает пока ограниченные, но обещающие результаты в 2016 и 2017 году.

Чтобы оценить влияние ИГИЛ на ИТБ (П3), измеритель должен включать переменные, касающиеся отдельных лиц, которые уже присоединились к группировке, и характеристики потенциальных ИТБ за границей. Свидетельства людей, которые успели бежать из ИГИЛ, указывают на то, что эта организация не является тем, что они ожидали.[33] Чтобы сделать более четкую оценку взаимодействия ИГИЛ и ИТБ, необходимы дополнительные данные. До 2016 года и в 2017 году наличные данные указывают на то, что ИГИЛ создало сильную организационную структуру, использующую эффективно социальные СМИ и эффективно использующую всех рекрутов, включившихся в ее силы.

Ключевые игроки в региональной политике создали коалицию, чтобы бороться с территориальным расширением ИГИЛ, но реальное влияние этой организации недостаточно явно, чтобы делать заключение об окончательном поражении ИГИЛ. ИГИЛ все еще пользуется преимуществом использовать наличие у него сторонников на глобальном уровне и бывших боевиков, которые возвращаются в свои родные страны в качестве агентов распространения. Региональная политика не может быть успешной, если не рассматривать все компоненты проблемы и не оценивать осторожно взаимодействие между ними. Теоретикам нужно выйти за пределы описательных моделей и выдать больше вариантов политики для тех, кто принимает решения, рассмотрев более пристально индивидуальный уровень и факторы, которые могли бы ограничить способность ИГИЛ вербовать новых людей для осуществления будущих терактов. Военные и полицейские решения будут эффективными, только если государства и международные организации расширят свое сотрудничество на тактическом уровне и расширят это сотрудничество на более стратегическом уровне за счет более глубокого понимания каждого отдельного компонента. Стратегическая модель, представленная в этом исследовании, обеспечит аналитическую информацию для рассмотрения потенциальных уязвимостей, появляющихся в ходе нового политического и социального развития.

После поражения ИГИЛ в Сирии и Ираке начнется новый этап борьбы, в котором в фокусе будет идеология, методы вербовки новых членов и усилия, направленные на уменьшение вероятности того, что отдельные лица

[33] Anne Speckhard and Ahmet S. Yayla, “Eyewitness Accounts from Recent Defectors from Islamic State: Why They Joined, What They Saw, Why They Quit,” *Perspectives on Terrorism* 9, no. 6 (December 2015): 95-118.

будут осуществлять теракты одиночным образом. Краткосрочное тактическое решение должно включать расширение международного сотрудничества и обмена данными о возвращенцах и возможных радикализированных личностях, а также о членах группировки. Подход на стратегическом уровне требует понимания основополагающих факторов, которые инициируют радикализацию отдельных лиц и того, как национальная и международная политика подпитывают этот цикл. Каждый компонент будет иметь ценность, только если мы сумеем глубже понять взаимодействие глобальных, региональных и индивидуальных факторов, приводящее к вооруженным нападениям. Более эффективная стратегия нанесения поражения ИГИЛ и уменьшения его потенциала осуществлять нападения на глобальном уровне зависит от мультидисциплинарного понимания распространения его террористической деятельности и мультисекторной политики реакции на будущую угрозу ИГИЛ.

Об авторе

Доктор Кюнейт Гюрер является доцентом по исследованиям вопросов безопасности. Он адъюнкт-преподаватель в Европейском центре по изучению проблем безопасности имени Джорджа К. Маршалла. Предметом его исследовательских интересов являются глобальная и региональная политика безопасности, методологические подходы в сфере безопасности и политика распространения. Свою степень доктора философии он получил в 2007 году на кафедре политологии Университета штата Огайо в Кенте.

Connections: The Quarterly Journal
ISSN 1812-1098, e-ISSN 1812-2973

Амар Каузевиц, *Connections QJ* 16, №2 (2017): 67-92
https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2.04

Рецензированная статья

Лицом к лицу с непредсказуемыми угрозами: Является ли позиция НАТО идеальной для менеджмента изменения климата в качестве нетрадиционного мультипликатора угроз?

Амар Каузевиц

Global Economic Dynamics and the Biosphere, http://www.gedb.se

Резюме: В этой работе рассматривается восприятие НАТО изменения климата в качестве нетрадиционного мультипликатора угроз. Уже более десяти лет в европейских и американских правительственных исследованиях и доктринальных документах, в том числе и Пентагона, обращается внимание на факт, что планета продолжает нагреваться, исчезает обрабатываемая земля, циклоны становятся все более сильными, последствия засух усиливаются, нехватка продовольствия становится все более частым явлением, и в движении находятся многие тысячи климатических мигрантов. Все эти, связанные с изменениями климата, факторы существенно увеличивают вероятность эскалации конфликтов. Изменение климата в качестве усилителя угроз будет усугублять такие проблемы, как нестабильность управления, распространение болезней, конфликты по поводу водоснабжения, усиление терроризма и широкомасштабная миграция. В этом исследовании рассматриваются инициативы НАТО по борьбе с этим нетрадиционным мультипликатором угроз и анализируется то, как разные школы теории международных отношений определяют изменение климата и занимаются этой проблемой безопасности. Кроме того, в статье дается представление о том, как вызванные изменением климата угрозы оказывают влияние на социально-экономическую и политическую безопасность национальных государств, и что это означает для НАТО. И на последнем месте, в этом исследовании представлен обзор ангажементов Альянса, политических рамок, операций и подразделений, ответственных за принятие мер против угроз, проистекающих из изменения климата. Статья заканчивается

выводом, что НАТО реализовало существенный прогресс в позиционировании изменения климата в поле обзора своего радара угроз, но что Альянсу нужно еще многое сделать, чтобы интегрировать эти соображения, потому что текущие усилия недостаточны для встречи будущих вызовов безопасности, вызванных повышением средней глобальной температуры.

Ключевые слова: НАТО, изменение климата, безопасность, международные отношения.

Введение

Изменение климата является нетрадиционной угрозой для международной безопасности и будущего существования современной цивилизации. Год за годом засухи, бури и наводнения становятся все более частыми и разрушительными. Кроме того, что изменение климата представляет собой нетрадиционную угрозу, последствия изменения климата являются мультипликаторами угроз. Мультиплицирующий эффект изменения климата находит отражение в снижении способности семей обеспечивать себя, в увеличении беженских и миграционных потоков и может даже действовать как катализатор распространения болезней, потенциально становясь причиной или усугубляя смертельные пандемии. Все более часто имевшие место крайние погодные явления и большие природные бедствия усиливают риск значительного перемещения населения и в итоге приводят к такому перемещению.[1] Повышенные температуры и проистекающие из этого отрицательные последствия не могут обойти военные операции, военный личный состав и военные сооружения. К примеру, повышение уровня моря и повышенная частота ураганов напрямую воздействуют на военные сооружения, увеличивая расходы на обеспечение безопасности, и ухудшают способность государств и альянсов бороться с традиционными угрозами.[2]

Организация Североатлантического договора (НАТО) является самым большим и могущественным военным альянсом в мире. Ее главной задачей является обеспечение безопасности стран членов из Северной Америки и Европы; однако Альянс давно напрямую и косвенно участвует в обеспечении безопасности стран, не являющимися членами НАТО. После терактов от 11 сентября НАТО начало исполнять целую серию нетрадиционных военных ролей, как например, содействие операциям по борьбе с пиратством, установление запретных для полетов зон, проведение миро-

[1] Jürgen Scheffran, “Climate change and security,” *Bulletin of the Atomic Scientists* 64, no. 2 (2008): 19-26, p. 22.

[2] Wendell C. King, “Climate Change: Implications for Defense,” Intergovernmental Panel on Climate Change 5th Assessment Report, June 2014, available at http://gmaccc.org/wp-content/uploads/2014/06/AR5_Summary_Defence.pdf (по состоянию на 2 апреля 2016).

творческих операций, работа с разными многосторонними организациями по строительстве институций в неустойчивых государствах, предоставление гуманитарной помощи и т.д.

В данной статье исследуется следующий вопрос: в какой степени НАТО в состоянии управлять изменением климата в качестве мультипликатора нетрадиционных угроз? На первом месте, в работе исследуется теория реализма и восприятие угрозы в ее рамках. Эта теоретическая рамка была выбрана потому, что НАТО есть организация, которая родилась во время Холодной войны, в течение которой реалистическая философия была доминирующей теорией, собственно, являющейся причиной создания Альянса. Реализм опять же определяет цели и курс действий в двадцать первом веке. В данной работе утверждается, что реализм не предлагает адекватных решений для борьбы с изменением климата. В качестве альтернативы в этой статье представлена концепция Ульриха Бека об обществе риска и теоретическая рамка Копенгагенской школы, конструктивисткой школы теорий международных отношений, как теоретической схемы, через которую изменение климата можно понять, как нетрадиционную проблему безопасности. Далее, в работе вводится идея, что изменение климата является нетрадиционной угрозой, которая оказывает мультиплицирующее воздействие на международную безопасность. Данное утверждение подкрепляется установлением связи между воздействием изменения климата и отрицательными последствиями для социально-экономической и политической безопасности. Наконец, обсуждение фокусируется на обзоре политики, рамочных документов и подразделений НАТО, которые несут ответственность за работу над проблемой изменения климата в качестве нетрадиционной угрозы безопасности.

В данной работе делается вывод, что НАТО признало важность изменения климата в качестве угрозы безопасности, но что организационные механизмы и подразделения НАТО, которые отвечают за борьбу с последствиями климатических изменений, все еще находятся на этапе развития. Этот процесс сталкивается с новыми вызовами, в особенности после избрания президентом США Дональда Трампа, который настроен очень скептически в отношении проблемы изменения климата. Следует отметить, однако, что в марте 2017 года министр обороны США, Джеймс Мэттис, заявил, что изменение климата уже оказывает влияние на операции вооруженных сил США, и что боевые командования должны включить эти риски в свой процесс планирования.[3] Таким образом, становиться ясно, что изменение климата не полностью исключено из повестки дня новой администрации в Белом доме. В данной статье обращается внимание на

[3] Andrew Revkin, “Trump’s defense chief cites climate change as national security challenge,” *Science*, March 14, 2017, доступно на www.sciencemag.org/news/2017/03/trump-s-defense-chief-cites-climate-change-national-security-challenge (по состоянию на 18 апреля 2017).

более общую идею, что изменение климата является существенной угрозой безопасности, и что НАТО следует быть одним из главных игроков, занимающимся этим вопросом на глобальном уровне и служить ролевой моделью для других государств и региональных организаций.

Традиционные взгляды и реалистическое восприятие угрозы

Идея безопасности четко проводит различие между военными и невоенными угрозами. По традиции академическая сфера международных отношений уделяет больше внимания так называемым «жестким» угрозам, которые можно приблизительно определить, как военные угрозы между государствами, направленные против государств. Эта концепция была создана еще Вестфальским мирным договором в 1648 году и она оставалась важным элементом доктрины безопасности в двадцатом и двадцать первом столетии. Современная интерпретация этой точки зрения была дана Уолтером Липпманом в его книге *Внешняя политика США: щит Республики*. Согласно Липпману, «безопасность нации обеспечена в той степени, в которой она не подвергается опасности потерять свои основные ценности, если она желает избежать войны и способна, в случае необходимости, защитить их путем достижения победы в такой войне».[4] Липпман считает, что существование государства крутится вокруг безопасности, которая, со своей стороны, делится на военную и политическую.

Реализм является самой старой – и в военных кругах, наиболее уважаемой – теорией международных отношений. Эта теория дает четкие ответы на такие вопросы, как почему государства прибегают к войне и как государства должны реагировать на потенциальные угрозы. В целом, теоретики реалисты рассматривают безопасность через призму четырех основных предположений, через которые они определяют международную систему. Во-первых, суверенные государства являются основными акторами в международной системе. Государства имеют правительства, установленные границы, располагают военной мощью и все это придает законность управлению и использованию государственного могущества. Во-вторых, государства живут и действуют в системе, в которой царит анархия. Эта философия восходит к английскому интеллектуалу семнадцатого века, Томасу Гоббсу, который сформулировал латинскую фразу *bellum omnium contra omnes,* которая переводится как «война всех против всех». Этот афоризм резюмирует идею, что человеческая природа, а следовательно и природа государств, предполагает постоянную борьбу и недоверие. Далее, в анархистической системе государства заинтересованы только в своем собственном выживании и воспринимают угрозы, как опасные, только тогда, когда они повышаются до уровня, на котором другое государство может быть подвигнуто на применение военной силы. В-третьих, реалисты

[4] Walter Lippman, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston: Little, Brown and Company, 1943), 53.

считают, что поскольку международная система движется анархией, все государства стремятся к достижению могущества. Это могущество обеспечивает безопасность и выживание. Стремление к получению могущества является главной движущей силой политического взаимодействия, гонки вооружений и, время от времени, соперничества в сфере безопасности. В-четвертых, основным элементом, который определяет силу государства, является военная мощь.

Все реалисты сходятся на этих четырех основных предположениях. Тем не менее, разные школы реализма придерживаются разных взглядов на то, как государства реагируют на угрозы. Взгляды *классических реалистов* лучше всего обобщены в книге Ганса Моргентау *Политические отношения между нациями*, в которой автор утверждает, что государства обречены конфликтовать из-за естественного человеческого инстинкта выживания и из-за нашего желания добиваться превосходства.[5] Согласно взглядам Моргентау, единственной угрозой для государств являются другие государства. Сущность такого мышления сфокусирована на рациональных страхах и естественных склонностях, которые согласно классической точке зрения реализма являются естественными человеческими мотивами. Хотя *структуралистский реализм* происходит из классического реализма, он отличается от него тем, что не концентрируется на человеческой природе, а на действительной структуре международной системы. Структуралистские реалисты, приверженцы взглядов Кеннета Уолтца, утверждают, что международная система является анархистической и что для того чтобы выжить, государства стремятся к превосходству.[6] Тогда как классические реалисты фокусируются больше на анархистический характер человеческой природы, структуралистские реалисты подчеркивают положение, что анархистической является международная политическая система. Обе школы, однако, поддерживают идею, что угрозы безопасности навязываются людьми и/или государствами.

Структуралистский реализм, со своей стороны, делится на *оборонительный реализм* и *наступательный реализм*. Оборонительный реализм не интересуется идеей максимизации могущества государства. Наоборот, вместо того, чтобы максимизировать свое могущество, государства создают достаточного потенциала, позволяющего им выживать, сохраняя свое положение в системе.[7] Оборонительный реалист Стивен Уолт из Гарвардского университета объясняет, что государства склонны формировать альянсы для противодействия угрозам. Когда Уолт говорит об угрозе, он имеет ввиду сценарий при котором более слабые государства создают союз,

---

[5] Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed., Revised (New York: Alfred A. Knopf, 1978), 4-15.

[6] Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Long Grove: Waveland Press, 2010), 74-75.

[7] Waltz, *Theory of International Politics*, 179.

чтобы противодействовать попыткам ревизионистского государства нарушить установившийся баланс сил.[8] Наступательные реалисты придерживаются той же самой основной концепции, но используют иную схему мышления. Они считают, что для того чтобы выжить, государствам следует накапливать насколько можно большее количество мощи. Наиболее выдающийся наступательный реалист, Джон Миршаймер, считает, что взаимодействие между государствами подчиняется рациональному желанию добиться гегемонии в гоббсовском мире.[9] Как и классические и структуралистские реалисты, так и их наступательные и оборонительные коллеги воспринимают угрозы в традиционной государственно центрированной форме.

Приверженцы самой молодой школы реализма, *неореалисты*, предполагают, что поведение государств не обуславливается мотивами, связанными с могуществом и безопасностью, а с внутренней структурой государств. Рэндалл Швеллер в своей статье «Оставшиеся без ответа угрозы: неоклассическая реалистическая теория недобаланса» описывает, как внутренние способности государств будут в конечном итоге определять модель действий и степень успеха их политики.[10] Эта теория дает разные, основанные на реализме, объяснения того, как государству следует реагировать на внешние угрозы его границам. И снова, основной угрозой безопасности государства считается традиционная война.

Рассматривают ли теоретики-реалисты изменение климата в качестве угрозы национальной безопасности? Классические реалисты считают, что для государств изменение климата является возможностью добиться превосходства в соперничестве с другими государствами для того, чтобы обеспечить свое выживание.[11] Проблема начинается с идеи, что изменение климата не считается с границами и оказывает мультиплицирующее влияние на все глобальные экосистемы. Это означает, что для того, чтобы выжить и ослабить угрозы, государства должны работать над многосторонними соглашениями и протоколами по окружающей среде, создавать внутреннее законодательство по проблемам окружающей среды и сотрудничать в рамках международных экологических организациях и институциях. Наступательные реалисты рассматривают изменение климата как возможность для данного государства максимизировать свои военные

---

[8] Stephen M. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security* 9, no. 4 (Spring 1985): 3-43.

[9] John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York City: W. W. Norton & Company, 2001), 4-7.

[10] Randall L. Schweller, “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing,” *International Security* 29, no. 2 (Fall 2004): 159-201, p. 160.

[11] John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2011), 99-100.

способности и в то же время лучше подготовить себя для потенциальных климатических вызовов, тогда как другие государства будут расходовать свои ресурсы на восстановление после катастроф, порожденных климатическими изменениями.[12] Это очень близорукий подход, и он не нацелен на нахождение решений для угроз, связанных с климатом. Оборонительный реализм делает упор на идею, что получение незамедлительных преимуществ, например в результате формирования временных союзов, является более привлекательным *modus operandi* государства в борьбе за выживание, чем такие действия, направленные на долгосрочную перспективу, как ратификация соглашений по климату.[13] Приверженцы этой школы думают, что международная система сотрудничества обеспечивает только краткосрочные выгоды, что приводит к ограниченным изменениям в поведении государств.

Неоклассические реалисты считают, что государства с демократическим институциональным устройством и далее продолжат отдавать предпочтение непосредственным выгодам от использования ископаемых источников энергии, тогда как государства с социалистическими правительствами будут более расположенными к разрешению проблем изменения климата.[14] Это тоже очень узкое и негибкое понимание. Надо учитывать, к примеру, что самым большим в глобальном плане источником двуокиси углерода (CO_2) является коммунистический Китай, тогда как демократические скандинавские государства являются государствами с очень ориентированной на экологию политикой.

Самым большим недостатком реалистической модели мышления является факт, что она не включает угрозы природного характера. Другой проблемой реализма является то, что он не признает трансграничный и нетрадиционный характер изменения климата в качестве мультипликатора угроз. Реалисты рассматривают сотрудничество между государствами как последнее средство, но достаточное смягчение последствий климатических изменений может быть достигнуто только через широкое глобальное сотрудничество и общие действия.

Реализм дает эффективное понимание поведения и действий государств, когда речь идет о традиционной войне, межгосударственных конфликтах, геополитике, союзах и равновесии сил. Несмотря на это, реалистическая теория весьма ограничена, когда дело доходит до определения изменения климата в качестве угрозы и до нахождения ответов на вопрос, как государствам следует действовать с учетом этой угрозы. Как показал анализ взглядов разных школ реализма, все они мало что могут предложить в плане ослабления последствий от изменения климата. По мнению

---

[12] Baylis, Smith, and Owens, *The Globalization of World Politics*, 105-106.

[13] Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2012), 193.

[14] Baylis, Smith, and Owens, *The Globalization of World Politics*, 106.

реалистов, государствами движет желание увеличить свое могущество за счет других государств. Когда они сталкиваются с природными бедствиями, порожденными изменением климата, государствам действительно нужно сотрудничать между собой, чтобы ослабить отрицательное воздействие изменения климата. Логика реалистов подразумевает, что государствам следует сосредотачиваться на максимизировании своего могущества, а не на сотрудничестве для защиты планеты. Изменение климата не попадает ни под одну из этих категорий. Поэтому теория реализма не дает адекватного понимания изменения климата в качестве серьезной угрозы глобальной безопасности.

Определение безопасности вне рамок реализма и изменение климата в качестве нетрадиционной угрозы

Ричард Ульман заново дал определение понятия угрозы для государства, когда он анализировал концепцию невоенных угроз, порожденных вне сконцентрированной на государстве перспективы. Он писал:

> Угрозой для национальной безопасности является действие или последовательность событий, которые (1) угрожают за относительно короткий период времени радикально ухудшить качество жизни обитателей страны, или (2) угрожают существенным сужением диапазона вариантов политики, которыми располагает правительство государства или неправительственные субъекты (лица, группы, корпорации) в рамках государства.[15]

В своей работе «Национальная безопасность как двусмысленный символ» Арнольд Уолферс утверждает, что государства существенно отличаются между собой по тому, как они оценивают угрозы безопасности в своих национальных повестках дня. Уолферс пытается показать, что международная арена не является игрой, где все государства соревнуются по одним и тем же правилам с целью добиться одних и тех же целей. «После всего сказанного, остается мало оснований для широкого обобщения, что в действительности нации, движимые своими интересами в сфере национальной безопасности, склонны следовать единообразной, и потому подверженной имитации политике безопасности».[16] Для государств безопасность – в том числе и угрозы – является двусмысленным символом, который они определяют в соответствии со своими потребностями в конкретных периодах времени, а не в соответствии с предписываемой моделью максимизации могущества.

---

[15] Richard H. Ullman, “Redefining Security,” *International Security* 8, no. 1 (Summer 1983): 129-153, p. 133.

[16] Arnold Wolfers, “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly* 67, no. 4 (December 1952): 481-502, цитата на стр. 491-492.

Изменение климата определенно не есть традиционная угроза безопасности. Это угроза планетарного масштаба, угроза для людей разных классов, разных наций, разных политических идеологий, разных стран, и эту угрозу трудно прогнозировать. Определение изменения климата как нетрадиционной угрозы обществам хорошо подытожено в объяснении Ульриха Бека концепции общества риска «как систематического способа борьбы с опасностями и нарушениями безопасности, порожденными и вызванными модернизацией».[17] Бек пытается объяснить, что политика государств и ее восприятие формируются прошлым опытом. По его мнению, этот опыт способствует тому, что государства строят свою систему национальной обороны в соответствии с рисками, которые можно легко вычислить и контролировать. Проблема появляется, когда благополучие государств в сфере безопасности подвергается нетрадиционным угрозам, которые не могут быть легко просчитаны. Бек пишет: «Риск амбивалентен. Подвергаться риску есть способ существования и управления современным миром; подвергаться глобальным рискам есть условие существование человечества в начале двадцать первого века».[18]

Для того, чтобы понять изменение климата как угрозу безопасности, надо понимать вообще безопасность в двадцать первом веке. Безопасность в традиционном смысле определяется идеей выживания. Бузан, Уевер и де Вильд из Копенгагенской школы создали теорию, согласно которой экзистенциальные угрозы безопасности зависят от «отношения к конкретному характеру вопросного объекта».[19] Не существует универсального стандарта для определения угроз. Экологический сектор охватывает большую область угроз безопасности: от узких вопросов выживания различных видов до таких широкомасштабных проблем, как минимизирование последствий больших наводнений. Нетрадиционные угрозы более трудно поддаются определению и требуют других стратегий реагирования, поскольку они касаются отношений между человеческой цивилизацией и биосферой, а не отношений между самими государствами. Изменение климата порождает два вида угроз: (i) легко секьюритизируемые (например, выживание человеческой цивилизации); и (ii) не являющиеся легко секьюритизируемыми (например, разрушение всей экосистемы).

В отличие от традиционных угроз безопасности, которые предполагают возникновение одного риска безопасности в конкретный момент времени, вполне возможно – и даже очень вероятно, – что изменение климата может инициировать множество хронических условий, которые могут иметь место

---

[17] Ulrich Beck, *Risk Society, Towards a New Modernity* (London: Sage Publications, 1992), 260.

[18] Ulrich Beck, “Living in the World Risk Society,” *Economy and Society* 35, no. 3 (August 2006): 329-345, p. 330.

[19] Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998), 21.

одновременно на глобальном уровне. В 2014 году министр обороны США, Чак Хэйгел, раскрыл дорожную карту Пентагона для адаптации к изменению климата. Основным положением этого документа является понимание, что изменение климата способно мультиплицировать и усугублять уже существующие проблемы (нехватку воды, засухи и т.д.), а также является плодородной почвой для появления будущих угроз безопасности.[20] Изменение климата может усиливать нестабильность и действие других факторов, обуславливающих отсутствие безопасности, что одновременно оказывает влияние на экологическую, экономическую, социальную и политическую ткань любого современного общества.

Несмотря на эти аргументы, теория климатической безопасности подверглась критике. Алан Дюпон, преподаватель в Университете Сиднея, заявляет, что экологические угрозы не могут быть основными поводами для больших конфликтов между государствами.[21] По его мнению, изменение климата оказывает влияние на сложные существующие споры и порождает трения, но они не могут быть прямой причиной для конфликта. Даниэль Деудни, профессор политологии в Университете Джонса Хопкинса, сильно связанный с теорией геополитики и республиканством, полностью отрицает идею экологической безопасности. По мнению Деудни, концепция национальной безопасности сконцентрирована на идее организованного насилия.[22] Поскольку, считает он, природные бедствия являются элементами неорганизованного насилия, они не могут быть включены в охват доктрины национальной безопасности. Согласно его взглядам, планирование национальной безопасности характеризуется оценками в духе игр с нулевой суммой, национализмом и максимизацией могущества. По этой причине угрозы, порожденные изменением климата, не являются логическими входными величинами для какой-либо из этих концепций и включение их в расчеты безопасности создает только путаницу среди политического руководства и делает его более подверженным ведению непоследовательной внешней политики.

Концепция национальной безопасности Деудни, понимаемая, как организованное насилие, входит в полное противоречие с политикой национальной безопасности некоторых стран-членов Европейского союза (ЕС) и НАТО. Подход к изменению климата с применением принципа смягчения вредных последствий был категорически встроен в цели политики умень-

---

[20] "2014 Climate Change Adaptation Roadmap," United States Department of Defense, October 13, 2014, available at http://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/605221 (по состоянию на 10 марта 2016).

[21] Alan Dupont, "The Environment and Security in Pacific Asia," *ADELPHI Paper* 319 (June 1998), p. 76.

[22] Daniel Deudney, "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security," *Journal of International Studies* 19, no. 3 (December 1990): 461-476, p. 461.

шения парниковых газов (ПГ) 20-20-20 ЕС.[23] Соответственно, в 2016 году правительство Германии опубликовало белую книгу, в которой изменение климата классифицируется как постоянный пункт программы страны по национальной безопасности.[24] Бек классифицирует изменение климата как угрозу, которая настолько огромна, что с нею нельзя справиться на национальном уровне, и является опасностью с глобальными последствиями. Более того, он придерживается следующего представления о глобальном риске: «Ощущение глобальных рисков есть проявление внезапной и полностью осознанной конфронтации с очевидно исключенными другими. Глобальные риски разрушают национальные границы и перемешивают национальное и иностранное».[25]

Уолферс считает, что характер и источник угрозы определяют охват безопасности. Секьюритизация изменения климата необходима потому, что изменение климата является неделимой частью человеческой безопасности. Сейчас, в традиционном дискурсе безопасности следует пересмотреть государственно центрированный концептуальный подход к безопасности. Маловероятно, что при монодисциплинарном подходе, при котором ударение ставится на максимизацию могущества, можно понять и адекватно реагировать на серьезные экзистенциальные вызовы, с которыми сталкивается человечество в двадцать первом веке. Чтобы адекватно противодействовать угрозе изменения климата, государствам необходимо развить интердисциплинарный подход, который включает учет мнений широкого круга экспертов, от экологов до специалистов по обороне.

Изменение климата как мультипликатор нетрадиционных угроз

Со времени формирования климата земли он постоянно изменяется. Планета прошла через множество периодов изменения климата, которые длились тысячелетиями и в течение которых климат земли становился более теплым. Текущее глобальное потепление, однако, вызвано повышением концентрации ПГ и другими антропогенными факторами. На основании измерений химического состава образцов из ледяного покрова, ученые пришли к выводу, что сегодняшний уровень ПГ является самым высоким за последние 800 000 лет.

В начале девятнадцатого века концентрация CO_2 в атмосфере была 280 миллионных частей по объему (мчпо). В 1960-х эмиссии возросли до 316

[23] Branko Bosnjakovic, “Geopolitics of Climate Change: A Review,” *Thermal Science* 16, no. 3 (2012): 629-654, p. 636.

[24] “The 2016 White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr,” The Federal Government of Germany, July 13, 2016, доступно на https://www.bmvg.de/resource/resource/./2016%20White%20Paper.pdf (по состоянию на 17 апреля 2017).

[25] Beck, “Living in the world risk society,” p. 331.

мчпо. Сегодня она составляет около 420 мчпо.[26] Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГИК) определила «допустимый» порог повышения температуры всего в 2 градуса Цельсия (°C). Однако, если текущая кривая нарастания эмиссий сохранится, к концу двадцать первого века человечество приблизится к увеличению средней мировой температуры на 5°C.[27] Хотя повышение на 5°C кажется не таким уж большим, в планетарном масштабе оно определенно является огромным отклонением. Разница между сегодняшней температурой и средней глобальной температурой в Ледяной эпохе составляет -5°C. В течение этого периода значительные части Северной Америки, Северной Европы, Атлантического и Тихого океана были покрыты толстой корой льда.

Изменение климата, однако, не является главным образом экологической проблемой. На деле, это проблема, которая тесно связана с национальной экономической политикой, стратегическим планированием, общественным здоровьем, инфраструктурой и международной безопасностью.[28] Последствия изменения климата уже оказывают драматическое влияние на продовольственную безопасность, погодные явления, торговые отношения, доступ к пресной воде и массовую миграцию. Ученые уже предоставили горы убедительных доказательств того, что глобальное потепление подвергает потрясениям системы жизнеобеспечения, от которых зависят человеческие существа и другие живые виды.[29] Что особенно важно, это воздействие осуществляется гораздо быстрее, чем некоторые эксперты по безопасности и ученые прогнозировали. Уровень морей поднимается, площадь ледяного покрова уменьшается, модель осадков и сезонов вегетации изменяется.

Самая большая проблема состоит в том, что изменения происходят в очень коротком геологическом периоде. Климат Земли определенно менялся со временем, но в прошлом эти изменения – за исключением таких экстраординарных событий, как падение метеоритов – развивались медленно и занимали тысячелетия. Этот медленный темп изменения климата давал флоре и фауне достаточно времени для адаптации и эволюции. Ученые Игнасио Кинтеро и Джон Дж. Уайнс пришли к выводу, что живые виды

---

[26] Mark Maslin, *Climate Change: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 29-45.

[27] Fiona Harvey, “Everything You Need to Know about the Paris Climate Summit and UN Talks,” *The Guardian*, June 2, 2015, доступно на http://www.theguardian.com/environment/2015/jun/02/everything-you-need-to-know-about-the-paris-climate-summit-and-un-talks (по состоянию на 12 марта 2016).

[28] Carol Dumaine and Irving Mintzer, “Confronting Climate Change and Reframing Security,” *SAIS Review of International Affairs* 35, no. 1 (2015): 5-16, p. 6.

[29] Janet Sawin, “Global Security Brief #3: Climate Change Poses Greater Security Threat than Terrorism,” World Watch Institute, January 2016, доступно на http://www.worldwatch.org/node/77 (по состоянию на 25 февраля 2016).

развиваются при постоянном темпе при изменении температуры на уровне 1°C на миллион лет.[30] Исследователи из МГИК установили, что в следующие сто лет температуры повысятся на 2°C – 4°C.[31] Простые расчеты приводят к мрачному заключению, что «соответствие эволюции предполагаемым изменениям к 2100 году потребует темп развития эволюционных ниш, который в 10 000 раз выше, чем темпы развития, которые обычно наблюдаются для живых видов».[32]

Недавнее исследование Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показывает, что наиболее экономически уязвимыми регионами являются Африка и Азия. На основании данных, накопленных после 1990, ОЭСР прогнозирует, что потери валового внутреннего продукта [из-за климатических изменений] (ВВП) в 2060 году будут составлять 3.3 процента для Ближнего Востока и Северной Африки; 3.7 процента для Южной и Юго-Восточной Азии и 3.8 процента для африканских стран к югу от Сахары.[33] Далее, ВВП повысится в Латинской Америке – на 1.5 к 2060 году, а в Евразии, в которую входят Европа, Китай и Россия, потери ВВП составят 2.1 процента в 2060 году. В целом, общества на планете столкнутся с глобальным средним уменьшением ВВП на 2 процента.[34]

Изменение климата скажется отрицательно на производство продовольствия в странах с тропическим и умеренным климатом. На урожаи неблагоприятно влияют засухи и другие экстремальные погодные явления. За последние сто лет в мире существенно повысились производство продовольствия и динамика роста населения. «Критические и/или уязвимые регионы будут сталкиваться с рисками во всех аспектах продовольственной безопасности, в том числе доступ к продовольствию, его использование, стабильность цен, вплоть до полного срыва работы системы обеспечения продовольствия».[35] Летом 2013 года, например, Россия пережила крайне

---

[30] Ignacio Quintero and John J. Wiens, “Rates of Projected Climate Change Dramatically Exceed Past Rates of Climatic Niche Evolution among Vertebrate Species,” *Ecology Letters* 16, no. 8 (2013): 1095-1103, p. 1095.

[31] Quintero and Wiens, “Rates of Projected Climate Change Dramatically Exceed Past Rates.”

[32] Quintero and Wiens, “Rates of Projected Climate Change Dramatically Exceed Past Rates.”

[33] “The Economic Consequences of Climate Change,” Organization for Economic Co-operation and Development, November 3, 2015, доступно на http://www.oecd-ilibrary.org/environment/the-economic-consequences-of-climate-change_9789264235410-en (по состоянию на 5 апреля 2016).

[34] “The Economic Consequences of Climate Change.”

[35] Philippe Vitel, “Climate Change, International Security and the Way to Paris 2015,” North Atlantic Treaty Organization Parliamentary Assembly, March 20, 2015, доступно на http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=3767 (по состоянию на 20 января 2016).

пагубную засуху. В двадцати регионах страны было объявлено бедственное положение. В итоге, спад российской продукции на десять процентов привел к повышению цен на пшеницу на мировом рынке на сорок процентов.[36] С начала 2000-х сирийский президент Башар аль-Асад навязал стране сельскохозяйственную стратегию, целью которой было достижение национальной самодостаточности в производстве продовольствия. В попытке увеличить урожайность страна злоупотребила использованием своих резервов воды. Ситуация ухудшилась тем, что страна стала домом для одного миллиона иракских беженцев, что способствовало увеличению социального напряжения. С 2006 по 2010 год большие части территории страны были поражены последовательными засухами. Когда в 2011 году снова наступила засуха, отчаявшиеся фермеры отправились в города и начали протестовать: в сочетании со сложным этническим составом страны и с кризисом социальной структуры, засуха определенно способствовала повышению напряжения.[37] Вряд ли можно утверждать, что засуха стала причиной гражданской войны в Сирии, однако, мы можем предполагать, что социальное и экономическое отчаяние, вызванное последовательными засухами в периоде 2006-2011, способствовало усилению общественных волнений в этой стране.[38]

Изменение климата начнет создавать проблемы для общественного здоровья в результате увеличения смертности из-за теплового стресса, тропических трансмиссивных болезней, проблем с загрязнением воздуха в городах и уменьшения болезней, связанных с простудами. «Области, в которых сейчас малярия является эндемической болезнью, могут подвергнуться усиленной трансмиссии (на уровне от пятидесяти до восьмидесяти миллионов дополнительных случаев в год, по оценкам при среднем глобальном уровне в пятьсот миллионов случаев в год)».[39] При природных бедствиях с 1990 по 1999 год погибли 600 000 людей.[40] Крайние и непред-

---

[36] Javier Blas, “Wheat Soars after Russian Crop Failure,” *Financial Times*, November 8, 2012, доступно на http://www.ft.com/cms/s/0/7cbc024c-2998-11e2-a5ca-00144feabdc0.html (по состоянию на 25 марта 2016).

[37] Caitlin E. Werrell, Francesco Femia, and Troy Sternber, “Did We See It Coming? State Fragility, Climate Vulnerability, and the Uprisings in Syria and Egypt,” *SAIS Review of International Affairs* 35, no. 1 (2015): 29-46, p. 33.

[38] Mark Fischetti, “Climate Change Hastened Syria’s Civil War,” *Scientific American*, March 2, 2015, доступно на http://www.scientificamerican.com/article/climate-change-hastened-the-syrian-war/ (по состоянию на 25 марта 2016).

[39] “Climate Change and Health,” Film (July 2011), World Health Organization video, 7:03, Posted July 19, 2011, доступно на www.youtube.com/watch?v=Z5gtjhWJ-3M (по состоянию на 28 января 2016).

[40] “Ten Facts on Climate Change and Health,” World Health Organization, October 2012, доступно на http://www.who.int/features/factfiles/climate_change/en/ (по состоянию на 28 января 2016).

сказуемые колебания температур становятся причиной теплового шока (гипертермии) или крайнего охлаждения (гипотермии), которые часто приводят к сердечным и дыхательным проблемам. Летом 2003 года высокие температуры привели по оценкам к смерти дополнительно 70 000 людей, по сравнению со средней смертностью за предшествовавшие годы.[41] Более высокие температуры повышают темп испарения и изменяют картину выпадения дождей. Это повышает риск заболевания диареей, болезни, которая уносит около двух миллионов жизней ежегодно. Диарея расширяет распространение трахомы, глазной инфекции, которая приводит к слепоте.[42]

Экологические бедствия могут наносить существенный вред современным экономикам. Когда ураган Сэнди опустошил восточное побережье США и части Карибских островов, по некоторым оценкам были разрушены или повреждены 1.8 миллионов зданий и жилых домов. Экономические потери превысили 65 миллиардов долларов США. Наиболее пострадавшей отраслью был туризм с сокращением 10 000 рабочих мест и потерями в 1 миллиард долларов США.[43] В результате последствий урагана Катрина страховым компаниям были предъявлены иски на сумму в 40 миллиардов долларов, а население города Новый Орлеан уменьшилось на 18 процентов по сравнению с численностью до шторма.[44] В одном из докладов Проекта раскрытия информации о выбросах углерода, который осуществляет мониторинг 1500 ведущих глобальных частных компаний, сказано, что изменение климата является главной угрозой безопасности бизнеса. В докладе также установлено, что треть компаний испытали срыв производства из-за осадков или засухи, что привело к повышению производственных расходов на 31 процент.[45]

Существующая бедность повышает вероятность срыва функционирования, когда государство или регион сталкивается с большим наводнением или продолжительной засухой. Большинство стран с низким доходом населения расположены в тропической зоне близко от экватора. Это страны с более высокой средней температурой, что по традиции ограничивает сельскохозяйственную продукцию, и при повышении температур урожаи уменьшаются еще больше. К примеру, для стран Африки южнее Сахары и

---

41 “Ten Facts on Climate Change and Health.”

42 “Ten Facts on Climate Change and Health.”

43 Diana Liverman and Amy Glasmeier, “What Are the Economic Consequences of Climate Change?” *The Atlantic*, April 22, 2014, доступно на www.theatlantic.com/business/archive/2014/04/the-economic-case-for-acting-on-climate-change/360995 (по состоянию на 29 января 2016).

44 Liverman and Glasmeier, “What Are the Economic Consequences of Climate Change?”

45 Beth Platow, “Climate Change and the Supply Chain,” *Fronetics*, July 22, 2015, доступно на http://www.fronetics.com/climate-change-and-the-supply-chain/ (по состоянию на 3 марта 2016).

некоторых частей Азии, по прогнозам, неблагоприятное воздействие климата вызывает потери благосостояния, эквивалентные четверти их общего дохода.[46] В 2011 году Таиланд подвергся необычно разрушительным наводнениям. В целом, затронутыми оказались 65 из всех 77 провинций страны. Наводнения продолжались с июля 2011 года по январь 2012, оказав влияние на ежедневную жизнь более 13 миллионов человек. Общие потери составили 45 миллиардов долларов США, что ставит это событие в число пяти наиболее тяжелых природных бедствий в истории мира.[47]

Изменение климата можно классифицировать как мультипликатор угроз для стран, страдающих от политической нестабильности и этнических противоречий. В северной части Нигерии, в особенности в регионе Сахель, имеют место разительные социально-экономические различия. За последние десять лет более сотни деревень были покинуты из-за наступления пустыни. Миграция и естественный рост населения подвергли дополнительному напряжению уже нестабильные отношения между этническими группами мусульманского севера и христианского юга. В 2010 году это привело к спорам о землевладении и волнениям, которые подпитывались религиозными отличиями, в которых погибли приблизительно тысяча человек.[48] Кроме того, усилившееся опустынивание Нигерийской Сахели привело много людей к отчаянию, что укрепило влияние таких террористических организаций, как Боко Харам, филиала Аль-Каиды. Боко Харам использовал вакуум власти и неэффективность центрального национального правительства, чтобы позиционировать себя в качестве посла, представляющего обиды северных нигерийцев. Действия Боко Харам посягают на способность нигерийского правительства обеспечить безопасность.

НАТО и изменение климата

НАТО впервые признало экологические проблемы потенциальной угрозой для безопасности в 1969 году. Первым механизмом этой организации, занимающимся экологическими проблемами, был Комитет по проблемам современного общества (КПСО). КПСО использовал знания, собираемые через сети национальных экспертов, работающих над исследованием связанным с обороной экологических вопросов. Группы экспертов, финансируемые странами-членами, занимались проблемами, которые оказывали влияние на экосистемы и качество жизни в рамках трех- или пятилетних

[46] Richard Tol, "The Economic Effects of Climate," *Journal of Economic Perspectives* 23, no. 2 (2009): 29-51, p. 35.

[47] "2011 Thailand Floods," *AON Benfiled*, March 14, 2012, доступно на http://thoughtleadership.aonbenfield.com/Documents/20120314_impact_forecasting_thailand_flood_event_recap.pdf (по состоянию на 7 апреля 2016).

[48] Marcus DuBois King and Jay Gulledge, "The Climate Change and Energy Security Nexus," *Fletcher Forum of World Affairs* 25, no. 44 (2013): 25-44, p. 30.

пилотных исследований, краткосрочных проектов, конференций, семинаров и круглых столов.[49]

В 2006 году КПСО вошел в Программу НАТО «Наука ради мира и безопасности» (НМБ). НМБ является инструментом осуществления политики и платформой для диалога, основанного на научных исследованиях, новаторстве и обмене знаниями. Она обеспечивает финансирование, экспертное консультирование и поддержку операций, осуществляемых под руководством НАТО, и деятельности, развиваемой совместно со странами-партнерами. НАТО дефинирует экологическую сферу в рамках двух концепций: безопасности и защиты. Во-первых, экологическая безопасность отражает реакцию на проблемы безопасности, порожденные физической и природной окружающей средой. Во-вторых, защита окружающей среды определяется как защита физической и природной окружающей среды от воздействия военной деятельности.

Со времени создания КПСО, НАТО пытается соблюдать экологические принципы и экологическую политику при всех разрешенных условиях. По этой причине Альянс сформировал два органа: Рабочую группу по экологической защите (РГЭЗ) и Группу специалистов по энергетической эффективности и защите окружающей среды (ГСЭЭЕЗОС). РГЭЗ формирует политику НАТО, которая минимизирует возможное вредное воздействие военной деятельности на окружающую среду. ГСЭЭЕЗОС интегрирует правила, обеспечивающие защиту окружающей среды и энергоэффективность в технические требования и спецификации для военной техники, оборудовании и машин.

Однако, представление об изменении климата как угрозе безопасности остается недостаточно разработанным, в частности, по сравнению с такими традиционными рисками для безопасности, как традиционная война, оружия массового разрушения и терроризм. Нетрадиционная угроза изменения климата впервые была институционализирована в повестке дня НАТО в Стратегической концепции обороны и безопасности членов НАТО. Пункт пятнадцатый в разделе об экологической безопасности упоминает изменение климата в следующем контексте:

> Ключевые экологические и ресурсные ограничения, в том числе риски для здоровья, изменение климата, нехватка воды и повышение энергетических потребностей будут формировать будущую среду безопасности в сфере интересов НАТО, и они обладают потенциалом для существенного воздействия на планирование и операции НАТО.[50]

---

[49] “The Committee on the Challenges of Modern Society,” North Atlantic Treaty Organization, доступно на http://www.nato.int/events/0110eapc/english/txt-15.htm (по состоянию на 21 января 2016).

[50] “Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization,” North Atlantic Treaty Organization, November 20, 2010,

Бывший Генеральный секретарь де Хооп Схеффер в 2008 году подчеркнул изменение климата в качестве нетрадиционной угрозы. Его наследник, Генеральный секретарь Фог Расмуссен, интегрировал тематику, связанную с климатом, в механизм функционирования НАТО. В 2009 году Генеральный секретарь Расмуссен заявил, что «НАТО следует начать дискуссию о том, как мы – НАТО, как организация, и также отдельные союзники, – можем лучше решать проблемы изменения климата, связанные с безопасностью.[51]

Очевидно, что изменение климата было в списке основных приоритетов Альянса еще до Стратегической концепции от 2010 года, но до начала текущего десятилетия оно не было интегрировано в повестку дня НАТО. Управление по новым вызовам безопасности (УНВБ) было учреждено в том же году, что и Стратегическая концепция. УНВБ было создано для реакции на все более расширяющийся спектр нетрадиционных рисков и проблем, в число которых входит и изменение климата. Основной задачей управления является мониторинг и прогнозирование угроз, проистекающих из нетрадиционных рисков, и помещение нетрадиционных вызовов безопасности в центр радара угроз НАТО.

В 2013 году НАТО приняло рамочный документ «Зеленая защита», который «пытается повысить оперативную эффективность организации путем изменения использования энергии, экономии ресурсов и повышения экологической устойчивости».[52] В этой рамке подчеркивается готовность НАТО исследовать сферу интеллигентного использования энергии. Кроме того, работа в рамках этого документа дала жизнь Группе по умной энергетике (ГУЭ), рабочей группе, которая консультирует НАТО в его работе по содействию снижения потребления топлива и электричества, и идентификации практических энергоэффективных решений для вооруженных сил Альянса. Работа ГУЭ должна привести к уменьшению эмиссий CO_2, создаваемых самыми большими вооруженными силами в мире.

В январе 2014 Йенс Столтенберг стал специальным посланником Организации Объединенных Наций по изменению климата. В декларации Уэльского саммита заявлено, что арена безопасности в будущем будет формироваться изменением климата и повышением энергетических потребностей. В Уэльской декларации подчеркивается, что такие порожденные из-

доступно на http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf (по состоянию на 16 января 2016).

[51] "Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen on Emerging Security Risks, Lloyd's of London," North Atlantic Treaty Organization, October 1, 2009, доступно на www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57785.htm (по состоянию на 14 февраля 2016).

[52] "NATO Stresses Climate Change Impacts on Security," International Institute for Sustainable Development, September 2014, available at http://climate-l.iisd.org/news/nato-stresses-climate-change-impacts-on-security/change (по состоянию на 12 февраля 2016).

менением климата проблемы, как экологические и ресурсные ограничения, в том числе риски для здоровья и нехватка воды, приведут к развитию кризисов, которые напрямую будут оказывать влияние на НАТО. Декларация подтвердила позицию Альянса, что изменение климата является новой и постоянно увеличивающейся угрозой для всех стран-членов НАТО.

Вскоре после Уэльской декларации Парламентская ассамблея НАТО приняла Резолюцию 427 по изменению климата и международной безопасности.[53] В этом документе еще раз подтверждается понимание, что связанные с изменением климата риски являются существенным мультипликатором угроз, признается необходимость работать по климатическим проблемам для усиления устойчивости государств и положительно оценивается создание рамки по Зеленой защите и ГУЭ. НАТО продемонстрировало готовность и желание инвестировать в коллективную оборону и работать над развитием способностей для реакции на вызовы, связанные с изменением климата. Во время своего визита в Хорватию в июле 2015 года Генеральный секретарь Столтенберг подчеркнул:

> Окружающая среда, изменение климата являются критически важными для осуществления развития и обеспечения мира и стабильности. Развитие важно как само по себе, так и для безопасности. А безопасность важна для создания основ для развития и разрешения проблем, связанных с изменением климата.[54]

На данный момент НАТО переживает эволюционный процесс интегрирования угрозы изменения климата в *modus operandi* [образ действий] организации. Хотя угроза изменения климата была признана, подтверждена и проанализирована, но она все еще не полностью интегрирована в операции Альянса. До сегодняшнего дня изменение климата воспринималось как стратегическая угроза безопасности, которой активно занимались в основном на национальном уровне.

Давайте рассмотрим факт, что таяние льда на Дальнем Севере делает Арктику все более и более доступной. По мере отступления арктического льда торговые пути будут оставаться открытыми все более длительное время, годовой поток судов, перевозящих товары и сырье на Севере, увеличится. В настоящее время Арктика не принадлежит никому, но Канада, Дания, Норвегия, Россия и Соединенные Штаты предъявляют разные претензии на территории Арктики. В 2007 году Россия отправила группу водо-

---

[53] "Resolution 427 on Climate Change and International Security," North Atlantic Treaty Organization Parliamentary Assembly, October 2015, available at https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-25462-resolution-otan-2015.pdf (по состоянию на 14 апреля 2017).

[54] Jens Stoltenberg, "NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Opening Session of the Croatia Forum," North Atlantic Treaty Organization, July 10, 2015, available at http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_121655.htm (по состоянию на 14 апреля 2017).

лазов для устанавливания своего флага на морском дне под ледяной шапкой. Член НАТО Норвегия уже принимает Стратегию умной обороны, в которой сильное внимание уделено Арктике, как в плане финансирования, так и в плане размещения соответствующих ресурсов. В 2009 году норвежские силы обороны «приняли решение перенести штаб сухопутных войск в арктический город Бодо – 1700 километров севернее Осло – [укрепляя] решимость Норвегии создать интегрированную систему обороны на Дальнем Севере».[55]

Канада является другим членом НАТО, который весьма озабочен проблемой суверенитета Арктики. Канада развернула подразделения канадских рейнджеров, предназначенных для оказания помощи коренному населению канадской Арктики для обеспечения северных общин всеми необходимыми товарами так, чтобы они могли воспользоваться выгодами от увеличенной экономической деятельности. Поддержание функционирующих населенных центров в Арктике помогает Канаде защищать свой национальный суверенитет на Севере.

Объединенное Королевство включило изменение климата в процесс планирования национальной обороны, введя учебные программы по изменению климата в учебные планы своих военно-штабных колледжей. В 2009 году британское министерство обороны опубликовало руководство, озаглавленное «Оборона в изменяющемся климате», в котором очерчены основные цели и указаны конкретные задачи для редукции ПГ в сфере военных проблем Великобритании.[56] Стратегия по проблемам изменения климата министерства обороны вошла в силу в марте 2012 года. Вскоре после принятия стратегии министерство создало должность Посланника по вопросам климатической и энергетической безопасности, который должен выступать в качестве координатора, представляющего данную институцию в сфере изменения климата и безопасности.[57]

Испания сформировала военное подразделение по чрезвычайным ситуациям для реакции на бедствия, связанные с изменением климата. К 2012 году это формирование реагировало на девяносто вызванных изменением

---

[55] Gerard O'Dwyer, "Norway Prioritizes High North Equipment," Defense News, March 11, 2015, доступно на http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/warfare/2015/03/03/norway-russia-arctic-northern-high-north-archer-cv90/24272749/ (по состоянию на 10 апреля 2016).

[56] Michael Brzoska, "Climate change and the military in China, Russia, the United Kingdom, and the United States," *Bulletin of the Atomic Scientists* 62, no. 2 (2012): 43-54, p. 48.

[57] United Kingdom Ministry of Defence, "Defence Infrastructure Organisation estate and sustainable development: How the Ministry of Defence estate is adapting to climate change, including nature conservation on the estate," June 21, 2013, доступно на https://www.gov.uk/guidance/defence-infrastructure-organisation-estate-and-sustainable-development (по состоянию на 11 апреля 2016).

климата бедствий, большинство из которых на собственной территории.[58] Документы по оборонной стратегии в Дании, Чешской Республике, Германии, Италии, Нидерландах и Польше упоминают климатическую безопасность, но не имеют конкретные механизмы, подразделения и отделы, которые предназначены для реакции на эти угрозы безопасности. Французские вооруженные силы осуществили несколько проектов в сфере климата и безопасности, но считают, что их руководство только начинает более серьезно воспринимать важность изменения климата в связи с национальной безопасностью. В 2011 году около 4.5 процента французского бюджета на оборону были направлены на финансирование будущей оборонной политики в сфере экологии. Датское правительство инвестировало миллионы евро в укрепление прибрежных механизмов защиты от наводнений, и Дания выделила 2.2 процента своего оборонного бюджета на усовершенствование потенциала реакции Командования национальной гвардии на связанные с изменением климата бедствия.[59]

Проблема изменения климата охватывает широкий круг вопросов человеческой безопасности, который может включать или не включать национальную безопасность. До сих пор наибольший прогресс в разрешении этой проблемы среди двадцати восьми членов НАТО достигли США.

> В соответствии с Законом о контроле за безопасностью в связи с глобальным изменением климата от 2007 года Соединенные Штаты инициировали гораздо более систематическую программу исследования воздействия глобального изменения климата на военные требования, операции, доктрину, организацию, подготовку, материалы, логистику, личный состав и сооружения и на действия, необходимые для учета этих влияний.[60]

Закон об ассигнованиях на национальную оборону 2008 года ставил задачу Министерству обороны США оценить способность вооруженных сил реагировать на природные бедствия (наводнения, лесные пожары, засухи и т.д.) и выполнять другие миссии, которые на них могут быть возложены, на собственной территории или в других странах.[61]

Дорожная карта Пентагона по адаптации к изменению климата от 2014 года является кратким документом, который обрисовывает воздействие экстремальных погодных явлений и повышающихся температур на военную

---

[58] Richard Youngs, *Climate Change and European Security* (New York: Routledge, 2014), 75.

[59] Youngs, *Climate Change and European Security*, 81.

[60] Richard Youngs, "Climate Change and EU Security Policy: An Unmet Challenge," Carnegie Endowment for International Peace, May 2014, доступно на http://carnegieendowment.org/files/climate_change_eu_security.pdf (по состоянию на 12 апреля 2016).

[61] Michael Brzoska, "Climate change and the military in China, Russia, the United Kingdom, and the United States," 45.

подготовку, операции, поставки и инфраструктуру. Этот документ должен стать основой для долгосрочного планирования с учетом рисков безопасности, которые проистекают от повышения глобальных температур. Этот доклад очень важен потому, что в нем использованы сильные формулировки, предполагающие, что изменение климата не вопрос будущего, а мультипликатор угроз безопасности, который уже действует в настоящее время. В ответ на этот документ Министерство обороны США: (i) собрало исторические данные о прошлых и идентифицировало потенциальные будущие уязвимые места в прибрежных территориях и разработало сценарии на случай повышения уровня моря для 704 береговых местоположений; (ii) провело оценку уязвимости военных сооружений к воздействиям глобального потепления и дало распоряжение военным планировщикам включить соображения, учитывающие изменение климата в планирование работы по определенным военным сооружениям, и (iii) потребовало, чтобы опасные воздействия изменения климата были включены в основное планирование работ по сооружениям и в планирование эксплуатации природных ресурсов.[62]

После окончания Холодной войны вооруженные силы США активно принимали участие в изучение изменения климата в качестве угрозы безопасности. Командный колледж военно-морских сил США стал первой институцией, которая указала на потенциальное влияние изменения климата на формирование будущей политики. Разведывательное сообщество США так же осуществляло мониторинг рисков, появляющихся в результате изменения климата, в рамках программы MEDEA – совместной инициативы ученых климатологов и разведывательных ведомств США – и выпускало разведывательные доклады, основанные на анализе связанных с изменением климата воздействий на безопасность, начиная с 2008 года.[63]

Хотя программы по национальной обороне некоторых стран-членов обгоняют НАТО в плане реакции на изменение климата, НАТО помогало странам-участникам Программы Партнерство ради мира смягчать последствия природных бедствий, усугубляемые глобальным потеплением. В мае 2014 года циклон низкого давления в Боснии и Герцеговине стал причиной самых больших наводнений и оползней в истории страны, причем ущерб, нанесенный наводнениями, оценивался в почти 2.2 миллиарда долларов

[62] "DoD Can Improve Infrastructure Planning and Processes to Better Account for Potential Impacts," United States Government Accountability Office, May 2014, доступно на http://www.gao.gov/assets/670/663734.pdf (по состоянию на 4 апреля 2016).

[63] Caitlin Werrell and Francesco Femia, "Chronology of Military and Intelligence Concerns about Climate Change," The Center for Climate & Security, January 12, 2017, доступно на https://climateandsecurity.org/2017/01/12/chronology-of-the-u-s-military-and-intelligence-communitys-concern-about-climate-change/ (по состоянию на 18 апреля 2017).

США.[64] Хотя погибло не более ста человек, существенная часть критической инфраструктуры – школы, больницы, автомобильные и железные дороги – были разрушены или сильно повреждены. Кроме того, бедствие активизировало 2100 оползней в горных районах Боснии и сместило многие из 9000 обозначенных минных полей. Двадцать один из всех членов НАТО предоставили Боснии и Герцеговине гуманитарную помощь, вертолеты, спасительные команды, лекарства, одеяла и палатки. По просьбе боснийского правительства НАТО активировало Евроатлантический координационный центр реагирования на стихийные бедствия и катастрофы (ЕАКЦРСБК), который провел операции на затопленной боснийской территории. Восемнадцать стран-членов НАТО послали лодки, насосы, электрогенераторы, гуманитарную помощь и вертолеты. Без участия ЕАКЦРСБК и солдат НАТО на месте Босния и Герцеговина столкнулась бы с серьезными, даже непреодолимыми, препятствиями в работе по восстановлению.

Изменение климата уже стало ужасной реальностью в пяти среднеазиатских республиках. Плохое управление экологическими проблемами и недостаточная адаптация к изменению климата в сочетании с естественно сухим климатом, на который оказало сильное влияние глобальное повышение температур, сделали этот регион сильно уязвимым к последствиям флуктуации температур и нехватки воды. За последние пятнадцать лет повышение температур привело к тому, что треть всех ледников в регионе растаяли.[65]

Тающие ледники нарушают естественный приток воды в регионе. Самые большие реки в регионе начинаются в горных республиках Таджикистан и Кыргызстан; в этих двух республиках находятся одни из самых больших дамб советской эпохи. В то время как ледники отступают, на уровень источников пресной воды оказывают влияние гидроэлектрические дамбы. Туркменистан, Узбекистан и Казахстан ощущают последствия уменьшенного притока рек. Таджикистан и Кыргызстан пытаются бороться с нехваткой воды путем удержания большего количества воды в водохранилищах, но поскольку нехватка становится все более сильной, для находящихся ниже по течению стран с сельскохозяйственной экономикой остается меньше воды. С 2004 по 2009 год НАТО работало по оказанию поддержки интегрированному менеджменту водных ресурсов по проекту восстановления влажных зон в бассейне Аральского моря.[66] Кроме того, НАТО

---

[64] "Bosnia and Herzegovina Recovery Needs Assessment," European Commission, May 19, 2014, доступно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/floods/rna-executive-summary.pdf (по состоянию на 12 апреля 2016).

[65] "The Glaciers of Central Asia: A Disappearing Resource," United Nations Development Program, December 2011, доступно на www.envsec.org/publications/brochure_the_glaciers_of_central_asia_dec_2011.pdf (по состоянию на 10 апреля 2016).

[66] "NATO agrees to extend Environment and Security cooperation initiative," North Atlantic Treaty Organization, June 2010, доступно на www.nato.int/cps/en/

принимало участие в проекте по применению мультидисциплинарного подхода к гео-экологической безопасности Токтогульской гидроэлектростанции, которая является самой большой в Центральной Азии.

Очевидно угрозы, порожденные глобальным потеплением, выходят за пределы национального и регионального масштаба. Изменение климата является угрозой, которая действует в планетарном масштабе, активизируя одновременно множество проблем в сфере безопасности. Воздействие климатических изменений напрямую оказывает влияние на военные сооружения, личный состав и технику. НАТО не может игнорировать опасности изменения климата. Наоборот, Альянс все более активно будет принимать участие в борьбе с ними. С момента опубликования своей Стратегической концепции в 2010 году, НАТО стало заниматься этой проблемой. Тем не менее, Альянс может усовершенствовать свою работу и наверстать упущенное путем институционализации концепции изменения климата в самую сердцевину организации, гармонизируя свою политику с уже реализованными усилиями американского, британского, канадского, норвежского и других правительств стран-членов, которые могут предложить хорошие решения. В 2009 году бывший Генеральный секретарь Фог Расмуссен предложил примерный список целей НАТО, которые применимы к текущему контексту.

Будущие перспективы участия НАТО в разрешении проблем в сфере безопасности, связанной с изменением климата, могут быть парализованы президентом США Дональдом Трампом. С самого начала своей президентской кампании, а также уже в бытность свою президентом, Дональд Трамп демонстрировал скепсис в отношении феномена изменения климата.[67] Более того, ключевые фигуры в администрации Трампа являются противниками концепции изменения климата (например, глава Агентства по защите окружающей среды США Скотт Пруитт), лоббистами индустрии добычи ископаемых топлив (например, министр внутренних дел Райан Зинке) и бывшими менеджерами индустрии ископаемого топлива (например, государственный секретарь Рекс Тиллерсон). Новая американская администрация уже начала отменять внутригосударственные инициативы по защите климата и окружающей среды и похоже, игнорирует безопасность в сфере изменения климата в качестве компонента более широкой политики и операций НАТО. Пока рано прогнозировать изменения в официальной стратегии США по климату в рамках Альянса; однако, отказ США от Парижского соглашения по климату в июне 2017 года может иметь отрицательное влияние на способность Альянса и далее интегрировать меры по смягчению последствий и адаптации к изменению климата в качестве одного из компонентов в политике и операциях НАТО в сфере безопасности.

natohq/news_64466.htm (по состоянию на 14 апреля 2017).

[67] Dana H. Allin, “President Trump,” *Survival* 58, no. 6 (2016): 237-248, p. 246.

Заключение

Изменение климата является нетрадиционной угрозой, которая имеет глубокие последствия в планетарном масштабе. Она оказывает влияние на каждого человека, бедного или богатого, на каждое государство, маленькое или большое, развитое или неразвитое, молодое или старое. Изменение климата является мультипликатором, который будет формировать среду безопасности в двадцать первом веке.

Хотя НАТО уже принимает участие в разработке политики и проведении операций в ответ на воздействия от изменения климата, легко понять, почему соображения, связанные с изменением климата, пока еще не полностью интегрированы в *modus operandi* Альянса. В конце концов, НАТО было создано во время Холодной войны – и, по крайней мере, до нападений 11 сентября – его главной целью всегда было реагировать на традиционные угрозы. Изменение климата есть всего лишь одна из многих угроз, на которые должно реагировать НАТО. Реализм дает хорошие решения при анализе войн, конфликтов, геополитики, альянсов и балансирования поведения государств, но у него нет эффективных решений, когда речь идет об экологических угрозах безопасности, порожденных изменением климата.

Изменение климата является новой нетрадиционной угрозой с мультиплицирующим эффектом, с которой надо эффективно бороться. Поэтому, как показали дискуссии, Альянс должен заниматься проблемами изменения климата путем использования нетрадиционных подходов к безопасности. Теория Бека общества риска дает надежные стратегии для борьбы с проблемами изменения климата в качестве нетрадиционного мультипликатора угроз. Общество риска дает теоретическую рамку для выработки системного подхода к борьбе с опасностями порожденными процессами модернизации, ярким примером которых является изменение климата.

НАТО будет нужно использовать более сильный и более когерентный подход к борьбе с проблемами изменения климата. Точнее, Альянсу нужно разработать несколько конкретных политик, а также расширить способности стран-партнеров справляться с экологическими кризисами безопасности. Это может включать ускоренный процесс обмена знаниями, связанными с изменением климата, между странами-членами и Альянсом. Это означает учиться на примере способностей, которые существуют в странах-членах, и усовершенствовать их для работы на уровне Альянса. Вооруженным силам НАТО следует интегрировать вопросы, связанные с климатическими рисками в систему их подготовки и в процедуры учений. Кроме того, странам-членам нужно работать над развитием общей для Альянса стратегии реагирования на отрицательное влияние последствий изменения климата на военное планирование и военные операции. Поскольку, в настоящее время есть отличия в том, как решается эта проблема, все государства-члены следует поощрять интегрировать меры по ослаблению климатических рисков в свои стратегии национальной обороны. В настоя-

щее время Соединенные Штаты управляются правительством, которое весьма вероятно не будет фокусировать свою работу на этой проблеме, тогда как европейские союзники (Франция, Германия и Соединенное Королевство) уже рассматривают меры по смягчению последствий и адаптации к изменению климата в качестве одного из наиболее критических приоритетов своей национальной безопасности. Это различие во взглядах обладает потенциалом стать причиной определенного неравенства в стратегическом планировании для альянса. Имеющее место в настоящее время игнорирование этой угрозы безопасности администрацией США может в принципе помешать более широкому ангажированию Альянса в сфере безопасности, связанной с изменением климата.

В настоящее время, НАТО существует в мире, который сталкивается с традиционными и нетрадиционными угрозами. Оно доказало себя как организация, которая может справляться с традиционными угрозами, но Альянс должен развиваться и ускорить работу по развитию более эффективной и конкретной стратегии реагирования на изменение климата в качестве нетрадиционного мультипликатора угроз безопасности. Это требует от лидеров организации поощрять усилия, направленные на более глубокую интеграцию анализа угроз, связанных с изменением климата, в политику, планирование и стратегическое мышление Альянса, потому что это поможет Альянсу избежать оплачивание более высокой военной, экономической и социальной цены за разрешение величайшей проблемы, с которой столкнется человечество в грядущие десятилетия.

Благодарности

Автор хотел бы высказать благодарность членам редакторского совета *Connections: The Quarterly Journal*, а также майору Патрику Р. Хайм за ценные комментарии и информацию во время написания и процесса рецензирования этого исследования.

Об авторе

Амар Каузевиц является исследователем в программе «Глобальная экономическая динамика и биосфера» Королевской академии наук Швеции. Он был координатором программы Партнерство ради мира в офисе по сотрудничеству в сфере обороны в Боснии и Герцеговины Министерства обороны США. Кроме того, он работал по проблемам, связанными с энергетикой и изменением климата, во Всемирном банке, НПО «Штаб-квартира по борьбе с углеродом» и Агентстве США по международному развитию. У Амара Каузевица есть степень магистра по международной экономике, энергетике, ресурсах и окружающей среде, полученная в Школе передовых исследований по международным вопросам (ШПИМВ) им. Поля Х. Нитце при Университете им. Джонса Хопкинса.
E-mail: causevic.amar@gmail.com.

Connections: The Quarterly Journal
ISSN 1812-1098, e-ISSN 1812-2973

Джудит Рейд, *Connections QJ* 16, № 2 (2017): 93-103
https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2.05

Рецензированная статья

Культурологические основы прозрачного управления

Джудит Рейд

Министерство обороны США

Резюме: Строительство институтов обороны сфокусировано на изменение менеджмента на уровне министерства обороны. Чтобы добиться устойчивого изменения в любом управлении, решение должно действовать через культуру и с помощью культуры данного общества. Есть способы уменьшения числа уровней иерархии и неопределенности при разработке национальной стратегии, организации национальной обороны, формировании законодательства, менеджменте человеческих ресурсов, финансовом менеджменте и в образовательном процессе. Культуры изменяются изнутри. Если консультанты понимают, как функционируют культурные основы, они смогут оказать больше помощи странам при прокладывании дорог к устойчивому, прозрачному управлению.

Ключевые слова: строительство институтов обороны, реформа в сфере обороны, интеллектуальная оперативная совместимость, культура, Хофстеде.

Введение

Правительства являются отражением народов, которым они служат. Каждое общество имеет свою собственную культуру, свой собственный набор подсознательных правил, которые облегчают коммуникацию, определяют приемлемое поведение и управляют взаимодействиями в сообществе. Чтобы добиться максимального успеха, Программе министерства обороны (МО) США, направленной на усовершенствование строительства институтов обороны (СИО), необходимо работать в рамках культурных основ стран-партнеров, проводящих реформу своей сферы обороны.

Общий культурный профиль стран, находящихся под управлением диктаторов, включает модели с большой дистанцией власти и высокой степенью избегания неопределенности. Это два из культурологических конструктов Геерта Хофстеде, введенные им в его книге *Последствия культуры: международные различия в связанных с работой ценностях*.[1] Такую культурологическую модель можно найти во многих странах с авторитарным управлением.

Хофстеде создал метод для сравнения культурологической структуры человеческих групп. Его первым показателем был масштаб иерархии в обществе. Если в обществе есть жесткие кастовые системы со множеством слоев, тогда это общество с высоким показателем дистанции власти (ПДВ). Передвигаться между иерархическими слоями трудно, и имеет место почти полное отделение элиты от тех, кто находится на дне пищевой цепи. Централизованный менеджмент, жесткое неравенство и формальные правила и разрешения бесконечной цепи начальников являются отличительной чертой обществ с высоким ПДВ. Отношения подчиненных и начальников основаны на эмоциях. Хотя такое поведение навязано сверху, оно поддерживается восприятием людей на нижних этажах иерархии, что так оно и должно быть. Их примирение с их низким статусом и есть то, что поддерживает и создает условия для роста ПДВ, а не навязывание неравенства верхними звеньями цепи. Иерархии могут быть многоступенчатыми и жесткими или иметь небольшое число непроницаемых слоев. Согласно работе *Последствия культуры*, многие закрытые общества имеют высокие значения ПДВ.[2]

Избегание неопределенности (ПИН) имеет место, когда члены общества готовы делать все необходимое для сохранения статус-кво. Для такого населения риск неизвестного слишком страшен, чтобы вообще размышлять над ним. Эти группы любят структуру, имеют множество конкретных законов и правил, доверяют экспертам и техническим решениям и презирают неопределенность. Высшие менеджеры сосредотачиваются не на стратегии, а на операциях. Образование является очень сильно структурированной учебой с четкими правильными и неправильными ответами. Жизнь может быть несправедливой и даже жестокой, но в странах с высоким ПИН понимание правил и ожидаемое поведение ценятся гораздо больше, чем любая потенциальная выгода от раскачивания лодки. Это является одной из ключевых причин, по которым так трудно институционализировать изменения в некоторых из стран, которые в этом крайне нуждаются. Согласно Хофстеде, мно-

[1] Geert Hofstede, *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values* (Newbury Park, CA: Sage, 1980).

[2] 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), 76.

гие государства с автократическими правителями имеют высокие значения ПИН.[3]

В оригинальной работе Хофстеде представлены еще два ключевых показателя, которые имеют меньшую роль в формировании деспотического управления: индексы индивидуализма (ИНД) и мужественности (МУЖ). По показателю индивидуализм, общества измеряются по шкале индивидуализм-коллективизм. Имеет ли смысл «быть вместе» как группа, или «каждый сам за себя»? В коллективных обществах отношения являются более важными, чем задачи, мнения предопределены членством в группе и частная жизнь человека не так важна, как потребности группы. Начальники и работники находятся в более фамильярных отношениях, а крайними целями являются гармония и консенсус.[4] Частью этого конструкта является идентификация первичной группы. Интересуется ли общество преимущественно личностями и нуклеарными семьями (высокий ИНД) или расширенной семьей, кланом или землячеством, что наблюдается в более коллективных обществах (низкий ИНД)? Многие недемократические государства в модели Хофстеде классифицируются как коллективные общества (низкий ИНД).[5]

Согласно модели Хофстеде, общества с высоким индексом мужественности являются более конкурентными, чем кооперативными; имеют строгие правила; признание и продвижение важны; провал считается катастрофой и менеджмент решителен и агрессивен. Более женственные общества являются более кооперативными, проявляют больше заботы и сфокусированы на качестве жизни. Менеджмент в более женственных обществах основан на интуиции и консенсусе, а конфликты решаются компромиссами и переговорами.[6]

Сочетание высоких показателей власти и избегания неопределенности создает культурные условия для процветания диктаторства.[7] Сверхсильные иерархии, навязываемые запугиванием, связаны с населением, которое боится неизвестности (даже если статус-кво ужасно). Такое сочетание высоких ПДВ и ПИН приводит к формированию обществ, связанных сводами правил, к неспособности принимать решения кроме как на самом высоком уровне организации, к основанному на страхе групповому мышлению и к сильной компартментализации идей, организаций и товаров. Такие модели поведения приводят к непрозрачным бизнес-процессам и культуре секретности, и они благоприятствуют взяточничеству. В среде таково типа, без сильного желания людей осуществлять перемены и без долгосрочной интервенции извне, лицо может меняться, но диктатура будет оставаться.

---

3 Hofstede, *Culture's Consequences*, 203-217.

4 Hofstede, *Culture's Consequences*, 124-130.

5 Hofstede, *Cultures and Organizations*, 89-134.

6 Hofstede, *Cultures and Organizations*, 135-186.

7 Hofstede, *Cultures and Organizations*, 412-416.

Строительство оборонных институций

Программа «Строительство оборонных институций» (СОИ) министерства обороны США, как и другие программы по реформированию обороны (РО), направлена на создание прозрачного, демократического управления и институций, которые обеспечивают верховенство закона и предоставление услуг населению. Эта программа сконцентрирована на оборонной стратегии; организации национальной обороны; правовых институциях; менеджменте человеческих и финансовых ресурсов и образовательном процессе.[8]

Даже фактом своего присутствия СОИ уже есть проявление менеджмента перемен. В качестве программы она никогда не навязывалась другой стране. Наоборот, вид и уровень консультаций, которые может получить данная страна, договариваются через посольство США, министерство обороны США и назначенное Боевое командование. Получив соответствующую просьбу, Министерство обороны США помогает всем, чем может, начиная от формирования корпуса сержантского состава до содействия разработке стратегии. Поскольку управление является отражением общества, которому оно служит, для того, чтобы утвердиться, любые устойчивые изменения в процессах управления должны доходить до культурологической основы общества.

С культурологической точки зрения, для того чтобы начать реформы в замороженной среде с высокими ПДВ и ПИН, общество должно начать переходить от состояния страха к состоянию открытости.[9] Чтобы развязать узел этой диктаторской парадигмы, работа с принимающей страной должна увеличивать целостное чувство доверия в обществе. Одна из проблем, с которой можно было бы начать, это улучшение верховенства закона, которое привело бы к тому, что общество начнет испытывать ощущение справедливости. Преследуйте коррупцию потому, что она подпитывает избегание неопределенности. Улучшайте критическое мышление среди населения, а не запоминание наизусть. Помогайте школьникам научиться подвергать сомнениям теорию, учителя и авторитет. Все эти действия помогают освободиться от страха и выровнять чрезмерно сильное иерархическое разделение.

Ниже рассмотрены шесть общих функций СИО и культурологическое направление, в котором следует двигаться для того, чтобы перейти от общества, которое жаждет диктатора, к обществу, которое может обеспечивать прозрачное управление. В число этих функций входят стратегия обороны, организация национальной обороны, правовые институции, менедж-

---

[8] Office of the Under Secretary of Defense for Policy, “DoD Directive 5205.82 Defense Institution Building (DIB),” January 27, 2016.

[9] Richard Barrett, *Love, Fear and the Destiny of Nations: The Impact of the Evolution of Human Consciousness on World Affairs*, vol. 1 (Bath, UK: Fulfilling Books, 2012), 217-227.

мент человеческих ресурсов, менеджмент финансовых ресурсов и образование.

Стратегия

Одним из ключевых элементов открытой, либеральной демократии является стратегия национальной безопасности, построенная на концепциях экономического роста, самосохранения и мировых альянсах. Стратегия национальной безопасности рассматривает проблемы, связанные с самосохранением нации: реальные и кажущиеся враги, контроль внешнего окружения и суверенитет.

Иметь стратегию национальной безопасности (СНБ), которая открыта и сделана публичной, может привести к критике и пристальному вниманию к политическому руководству страны. В нормальных обстоятельствах это есть набор идей, которые должны определять подчиненные стратегии, которые уже должны приводить к конкретным действиям. Национальная военная стратегия (НВС) должна проистекать из стратегии национальной обороны. НВС определяет приоритеты при строительстве военных способностей страны. Если задачей СНБ является защита людей, то тогда одной из задач НВС мог бы быть менеджмент последствий. Это предполагает, что вооруженные силы должны быть готовы реагировать на природные и техногенные бедствия. Поскольку вооруженные силы являются одним из наиболее организованных и мобильных элементов федерального управления, действия в случае бедствий являются одной из обычных задач наземных вооруженных сил многих стран.

При диктаторском управлении часто нет публичной НВС, тем более открытой СНБ. Общие цели аппарата безопасности и военные приоритеты держатся в секрете, остаются непрозрачными и сформированы таким образом, чтобы защищать положение брокеров власти. Только внутренний круг генералов знает что-то из НВС. Рядовые военные делают то, что им прикажут в рамках классической иерархической схемы. Это приводит к организационной культуре, основанной на секретности, усугубленной слепым иерархическим подчинением (ПДВ), в сочетании с желанием сохранить тяжелое статус-кво перед еще большим страхом неизвестного (ПИН).

Организация национальной обороны

Чтобы обеспечивать секретность и поощрять слепое подчинение, страны с сильным диктаторским управлением создают внутренний круг доверенных лиц, окруженный тяжелой бюрократией, в которой слой за слоем дублируются в выполнении одних и тех же функций. Организации отделены и изолированы друг от друга. Поощряется разделение на внутренние и внешние группы, причем внутренний круг исключает большую организацию, что приводит к тому, что общая организация не доверяет другим департаментам. Неопределенность избегается любой ценой. Рядовые сотрудники знают, что не будет никаких неожиданностей, и что даже простые решения следует

переадресовывать руководству. Это приводит к созданию министерств, которые не могут и не будут общаться между собой, и таким образом, не служат обществу.

Правовые институции

Верховенство закона является ключом для перехода правления от сильного человека к обычным гражданам. Открытое, демократическое управление включает в свою структуру сдержки и противовесы между исполнительной функцией, законодательной функцией и функцией правосудия, так что ни одна из функций не может изъять управление у других. Такая система несовершенна в любой стране, но стремление к прозрачности и справедливости определяет стандарты поведения, законы военного правосудия, этические правила и даже сигнализацию о нарушениях. Чем больше преобладают эти флажки справедливости, тем больше доверия общество оказывает своему правительству.

Менеджмент человеческих ресурсов

Диктаторское управление формирует процессы управления человеческими ресурсами, которые обеспечивают подчинение путем разделения. Они являются прямой противоположностью системы, основанной на качествах и результатах. Люди получают повышение из-за имени или какой-нибудь афилиации, не благодаря их способностям или вкладу в работу. Те, кто находится у власти, защищают себя, заполняя нижние позиции мелкими чиновниками со схожим образом мышления, чьим самым большим плюсом считается лояльность к брокерам власти. Часто в верхушке идет жесткая конкурентная борьба, тогда как массы воспринимают себя, как одно целое. Сфера человеческих ресурсов является одной из областей, где повышается ПИН, поскольку продвижение только тех, кто лоялен брокерам власти, защищает дисбаланс власти.

Финансовый менеджмент

Если стратегия национальной безопасности непрозрачна, тогда финансовую систему можно сравнить с подземным лабиринтом, для которого имеется только одна карта. Благодаря своему теневому характеру, финансовая система сделана так, чтобы обслуживать элиту. Власть и деньги находятся под централизованным контролем; организация разделена на «внутренние» и «внешние» группы; в руководстве имеет место жесткая конкуренция, тогда как массы реагируют коллективным образом; и любой намек на неопределенность ввергает всех в хаос. В таких обществах даже те, кто находится на нижних ступенях социальной лестницы, предпочитают жесткое отношение, чем неизвестность выбора какого-либо другого варианта. Так как люди на дне пирамиды продолжают принимать высокий статус брокеров власти и увековечивают эти жесткие иерархии, они признают и принимают, что финансовая система направлена против них, и что она не обеспечивает

справедливости в финансовых вопросах. Большие и мелкие взятки становятся нормой для плохо оплачиваемых бюрократов, которые вынуждены дополнять свой доход, а брокеры власти получают свою долю в результате финансовых махинаций.

Образование

Хорошее образование расширяет горизонты ума и создает новые нейронные пути, которые позволяют новаторским образом находить связи с другими традиционными дисциплинами. Подготовка выражается в развитии умений – обучении конкретному набору умений или его усовершенствовании. В диктаторской среде в рамках сектора обороны имеет место не много настоящего образования. Вне рамок индивидуального и квалифицированного технического обучения существует мало возможностей привлекать институции образования для взрослых. Образовательные институции просто индоктринируют студентов.

Признать, что проблема существует

Лояльность является отростком строгой иерархии, соединенной с сильным желанием избегать неопределенности. Когда группа требует от своих членов лояльности как части целостного набора ценностей, как например, в армии США ценятся верность, долг, уважение, самоотверженность в службе, честь, почтенность и личная храбрость, тогда налицо равновесие. Когда лояльность становится наиболее важной характеристикой, требуемой от членов группы, тогда налицо исключительно высокий уровень избегания неопределенности. Если добавить жесткую иерархию, результатом будет закрытое братство, банда, диктатура.

В «континууме любовь-страх»[10] упор на верность превыше всего является отростком страха. Этот страх проявляет себя в жестких иерархиях, которые держат каждого на своем месте и в которых царит страх неизвестного. Жесткий контроль со стороны брокеров власти воспринимается как лекарство от этого двухголового страха. Чем сильнее чувство страха среди руководства и среди народа, тем жестче иерархия и желание абсолютного контроля на всех уровнях общества.

Выход из парадигмы

Как можно изменить такую среду, пронизанную страхом, в сторону заботы, открытости и сотрудничества? Во-первых, надо нейтрализовать страх. Верховенство права является ключом к ограничению коррупции, выводу из тени серой экономики и ослаблению петли диктаторского управления. Когда сообщества, находящиеся на самом низу иерархической лестницы, уви-

[10] Barrett, *Love, Fear, and the Destiny of Nations*, 113-133.

дят, что справедливость закона может быть отмерена и тем, кто правит безнаказанно, тогда жесткость иерархии начинает смягчаться.

Во-вторых, надо проявить заботу. Люди на дне в целом понимают сотрудничество, поскольку они научились рассчитывать друг на друга, чтобы выживать. Семена уже там и они могут прорасти, когда в этой культурной среде начнет процветать доверие. Если те, кто находится вне законов общества, предстанут перед правосудием, тогда социальное доверие приживется и начнет расти.

Этот процесс можно ускорить путем внесения постепенных улучшений. В постапартеидной Южной Африке были учреждены Советы по установлению истины и примирению для того, чтобы вывести зло на свет, предпринять шаги по компенсации пострадавших, попросить прощения и обещать изменение будущего поведения. Их работа была публичной, немного жестокой, но необходимой для того, чтобы эпоха Манделы могла пустить корни.[11] Является ли сегодня Южная Африка оазисом мира и любви? По крайней мере, она движется в этом направлении – направлении самоопределения, расширения культурной идентичности и кооперативного управления.

Существенный сдвиг в культуре обычно требует некоторого рода кризис для того, чтобы сломать матрицу страха и насмешки. Детонаторами изменений могут стать война, террористическое нападение, массовый голод или даже решение начать трансформации, если боль становится непереносимой. Некоторые дальнозоркие руководители уже протоптали дорогу от среды жесткой конкуренции к среде сотрудничества. Михаил Горбачев и его движение *гласности* привели к распаду Советского Союза. Президент Ф. В. де Клерк уничтожил апартеид и повел страну к инклюзивной политике. В 1990-х многие диктатуры в Латинской Америке превратились из тоталитарных режимов в молодые демократии.

Это не означает, что эти страны стали сегодня бастионом мира и справедливости, но они отдаляются от атмосферы страха/секретности/соперничества в сторону среды заботы/открытости/сотрудничества. По мере того, как эти общества движутся к открытости и сотрудничеству, социальное доверие становится все более сильным, верховенство закона становится чем-то ожидаемым и возможность появления автократии уменьшается.

Стратегия СОИ для повышения прозрачности

Давайте вернемся к модели Хофстеде и посмотрим, как она может помочь процессу СОИ. Чтобы уменьшить влияние культурных измерений, которые способствуют диктаторскому правлению, нужно, чтобы СНБ и НВС из непрозрачных стали прозрачными. Они должны существовать не для защиты власти лидера, а рассматривать безопасность и военные потребности страны в

[11] Steve York, director, *Confronting the Truth*, filmed for the United States Institute for Peace in 2004.

целом. НСБ и НВС должны быть направлены в сторону коллективной и кооперативной политики и открыты для прозрачного управления, основанного на коллективных ценностях, а не на страхе неизвестного с сопутствующей ему потребностью в жестком контроле. При более открытом демократическом управлении, стратегии можно разрабатывать, не оглядываясь на текущий год исполнения, заглядывая вперед на три, пять или десять лет.

Организация национальной обороны, которая способствует прозрачности

В открытом обществе организация национальной обороны отличается от организации обороны при диктаторских режимах. В открытом обществе организационная структура является прозрачной. Могут существовать многоуровневые иерархии, но нет необходимости в абсолютном контроле. Роль лидеров в организации основана на их качествах, а не является какой-то безумной загадкой верности и покровительства. При здравом управлении принятие решений децентрализовано и дублирующие организации упразднены.

Правовые конструкты, которые увеличивают прозрачность

Осуществление верховенства закона является ключом к созданию доверия граждан, снижению ПДВ и ПИН. При здравом правлении есть инспекторат, этические комиссии и защита лиц и организаций, сигнализирующих о непорядке. Имеются полиция, которая охраняет спокойствие, суды, которые судят честно, и тюрьмы, которые гуманны. Есть ощущение справедливости для широких кругов населения, а не нарушение баланса в пользу только руководства. При открытом управлении коррупция и взятки преследуются законом.

Менеджмент человеческих ресурсов, который увеличивает прозрачность

Система управления личным составом является отражением стратегий организации. Направлены ли они на сохранение наверху только сильных дня? Основываются ли выдвижения на верности лидеру, или они должны быть на пользу миссии организации? Чтобы уходить от атмосферы страха системы, ЛС должны основываться на качествах, результатах и на пользе, которую каждый может принести организации. При некоторых жестких иерархиях положение основано на афилиации, а не на результатах работы. В число таких входят страны с установленными автократиями, и этот принцип просачивается вниз во многие сообщества с высоким ПДВ. В здравой организации рядовые сотрудники чувствуют уверенность, что они могут ставить вопросы ЛС перед руководством, не страшась наказания за это. Выдвижения и дисциплина основаны на достоинствах.

Финансовый менеджмент, направленный на увеличение прозрачности

Частью этого общего ощущения справедливости является то, чтобы государственным служащим платили зарплату, на которую можно жить. Когда зарплата недостаточна для проживания, когда премии базируются на личной лояльности, когда рядовые сотрудники вынуждены рассчитывать на «процент с переводов», чтобы выживать, тогда властвует страх и правит сильная рука. Когда семьи знают, что у них достаточно дохода, чтобы удовлетворить свои потребности, тогда дух сотрудничества может войти в среду конкуренции.

Финансовая система, основанная на открытости и сотрудничестве, так же включает финансирование таких социальных услуг, как здравоохранение, больницы и забота о неимущих. Финансовая система государственного управления, которое хочет помогать обществу, включает финансирование строительства инфраструктуры: дорог, каналов и транспортной системы. Все это способствует экономическому росту и процветанию.

Поскольку финансовая система отражает и финансирует систему управления, в открытой системе управления должны быть прописаны сдержки и противовесы. Должны существовать системы аудитирования, надзора над руководителями со стороны организации-заказчика и механизмы на местах для установления махинаций, растрат и злоупотребления властью и финансами. Все эти программы уменьшают неопределенность и способствуют культурологическому сдвигу в сторону демократического управления.

Образование для повышения прозрачности

Многие думают, что «Знание – сила». При диктаторском управлении знание охраняется строго. Критически важная информация является централизованной, а критическое мышление держится под спудом. Образование получают только наиболее верные, а массам предоставляется ограниченное практическое обучение. В обществе с высоким показателем избегания неопределенности студенты стремятся к четким ответам. Есть четко определенные верные ответы, а все остальные считаются ошибочными. На практике, такая черно-белая точка зрения является уменьшенным отражением всего общества, в котором линия между правильным и неправильным четко проведена и навязана населению. В постсоветских сателлитных странах образование в оборонных колледжах представляет собой чтение содержания лектором в течение четырех часов большой группе студентов. Кое-кто назвал бы это индоктринацией, а не образованием. Открытое, доступное образование, которое воспитывает критическое мышление, является ключевым компонентом открытых обществ.

Заключение

Население, привыкшее к диктаторскому управлению, будет принимать свое место на самом низу иерархии, отсутствие открытых стратегий или организационных структур и злоупотребление покровительством для того, чтобы избежать неопределенность. Такое общество принимает, что единственной важной ценностью является лояльность, что ресурсы распределяются на основе верности, и что повышения предназначены только тем, кто входит в группу.

Если будут осуществляться программы СОИ, то ПИН следует снижать за счет принудительного установления верховенства закона, обеспечения достаточных для жизни зарплат и продвижения на основании результатов работы. Когда жесткие законы смягчаются, чтобы стать руководящей административной политикой, тогда ПДВ снижается и абсолютный контроль ослабляется. Уменьшение ПДВ и ПИН и есть основная работа, необходимая для ослабления петли диктаторской власти над обществом.

Чтобы существенным образом изменить любое управление, решение должно предполагать работу через культуру и с помощью культуры данного общества. Культура изменяется изнутри. Если советники понимают, как работает культурная основа, они лучше будут помогать странам проложить дорогу к устойчивому, прозрачному управлению.

Заявление

Мнения, высказанные в этой статье, принадлежат только автору и не отражают политику правительства США, Германии или какой-либо другой страны.

Об авторе

Джудит Рейд работает в Министерстве обороны США в области сотрудничества в сфере безопасности. Она руководила Программой строительства институтов обороны при Европейском командовании вооруженных сил США с 2011 по 2015 год. Ее кандидатская диссертация рассматривает отношение между пониманием культуры и успехом военных миссий.
E-mail: DrJudithReid@gmail.com.

Connections: The Quarterly Journal
ISSN 1812-1098, e-ISSN 1812-2973

Себастьян Энгельс, *Connections QJ* 16, № 2 (2017): 104-120
https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2.06

Рецензированная статья

Военные программы профессиональной подготовки в Казахстане и Соединенные Штаты: как их осуществлять и что мы от этого получим?

Себастьян Энгельс

Центр российских и евразийских исследований имени Дэвиса, Гарвардский университет, https://daviscenter.fas.harvard.edu/

Резюме: США должны оставаться приверженными к сотрудничеству в сфере безопасности в Центральной Азии, но им нужно тщательно оценить каждую программу в плане результатов и вклада в достижение целей в сфере безопасности, которые ставят себе США в данном регионе. Программы, предназначенные для повышения профессиональной подготовки вооруженных сил Казахстана, будут иметь наиболее существенное влияние на достижение этих целей. Работа США в рамках сотрудничества в сфере безопасности, направленная на развитие сержантского корпуса в качестве части вооруженных сил Казахстана, могла бы служить прекрасным примером эффективной профессионализации и пути для дальнейшего развития стратегических отношений со странами, не являющимися членами НАТО. Программы подготовки, направленные на профессионализацию казахстанских вооруженных сил, могут предложить экономически эффективный способ для развития долгосрочного партнерства США с наиболее устойчивой страной в Центральной Азии.

Ключевые слова: Казахстан, сотрудничество в области безопасности, профессионализация вооруженных сил, развитие сержантского корпуса.

Введение

Политика США в отношение Казахстана является одним из наиболее ярких примеров сотрудничества в сфере обороны со страной-нечленом НАТО. В последние годы, однако, значение этой страны для стратегии США снизи-

лось из-за сворачивания Глобальной войны с терроризмом в Афганистане и урезания военного бюджета США после 2014 года. В свете других конкурентных приоритетов США по всему миру можно предположить, что сотрудничество в сфере обороны с Казахстаном является неэффективным расходованием ресурсов; однако, российская агрессия против Украины и постоянная угроза исламистского экстремизма дают достаточно оснований для того, чтобы США оставались активным участником событий в Центральной Азии. Программы подготовки, направленные на профессионализацию казахстанских вооруженных сил, могут стать для США экономически эффективным способом дальнейшего развития сотрудничества с наиболее устойчивым в Средней Азии государством. Эта работа должна вписываться в рамки стратегий более высокого уровня, должна быть рационально спланирована совместно с принимающей стороной и должна подвергаться постоянному мониторингу для оценки ее значения для реализации целей США в отношение Казахстана и для реализации задач казахстанских вооруженных сил.

Цели и желаемые результаты сотрудничества в секторе обороны

В число целей сотрудничества в области обороны, как они сформулированы в «Зеленой книге» Военного агентства по сотрудничеству, входят создание отношений в области обороны и безопасности, которые способствуют достижению целей США в отношение стран-партнеров и обеспечение «силам США доступа в принимающие страны в мирное время и при чрезвычайных ситуациях».[1] Такой доступ не обязательно является физическим в виде баз или совместных учений. Доступ может проистекать из потенциального будущего сотрудничества или обмена разведывательной информацией. Чтобы получить такой доступ, Управления по военному сотрудничеству (УВС) используют разные технологии. В странах со схожим мышлением, в либеральных демократиях сотрудничество в сфере безопасности достигается легко. Офицеры по сотрудничеству в сфере безопасности (ОСБ) содействуют продаже военного оборудования за границу (ПВОЗГ), прямым коммерческим продажам (ПКП) оборудования или заключению контрактов на обучение.

В странах как Казахстан, в которых перед сотрудничеством в сфере безопасности стоят множество проблем, ОСБ должны использовать другие методы, часто гораздо более изощренные, чем те, которые используются в западных странах. В таких странах ОСБ применяют такие инструменты, как финансирование иностранных вооруженных сил (ФИВС), взаимный обмен

[1] Ernest B. McCallister, ed., *The Management of Security Cooperation: Green Book*, Edition 37.1 (Wright-Patterson Air Force Base, OH: The Defense Security Cooperation Agency, 2017), 1-1.

и международные программы военного обучения и квалификации (МПВОК) или расширенные МПВОК (Р-МПВОК). Через эти или схожие программы ОСБ внедряют ученых или экспертов по безопасности из США в военные институции, разрабатывают курсы военного обучения в западной манере и расширяют возможности программ профессионального военного обучения (ПВО) принимающей стороны. Они организуют обучение военного личного состава стран-партнеров под руководством военных экспертов из США или отправляют представителей иностранных армий для прохождения подготовки в США. Там участники обучения воочию знакомятся с либеральными, демократическими ценностями, которые присущи нашим вооруженным силам. В Казахстане, где США приходится соперничать с региональными силами и они не имеют постоянного военного присутствия, США рассчитывают на военное сотрудничество для сохранения открытыми важных каналов коммуникации.

В число других конкретных интересов США в области безопасности в Казахстане входят стабильность и то, чтобы эта страна оставалась бастионом против исламского экстремизма. Иностранные боевики из Центральной Азии, возвращаясь в свои родные страны после изгнания из Сирии и Ирака, могут быть опасными не только для государств региона, но и для интересов США.[2] Поддержка Казахстана в качестве надежного партнера в сфере безопасности способствует интересам США, особенно с учетом того, что будущие региональные операции в Афганистане или в других местах могут потребовать возобновления и расширения прямого военного сотрудничества с Казахстаном.

Аргументы противников инвестиций в сотрудничество с Казахстаном

Противники инвестиций США в вооруженные силы Казахстана утверждают, что мы уже растратили миллионы на эту страну без пользы для региональной безопасности или для продвижения наших целей в данном регионе. При продолжающихся конфликтах в Ираке, Сирии и Афганистане, наряду с фокусом на русскую агрессию, расширение военной помощи мирному и стабильному на данный момент Казахстану вроде бы не имеет смысла. Кроме того, в Стратегии национальной безопасности США Казахстан вообще не упомянут, а Центральная Азия упомянута всего один раз в плане защиты природных ресурсов этого региона.[3]

---

[2] Gregory Gleason and Roger Kangas, “Foreign Fighters and Regional Security in Central Asia,” *Security Insights* 17 (2017): 1-3.

[3] The United States National Security Strategy, *The White House*, February 2015, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf, 1.

После распада Советского Союза Казахстан тратил относительно мало денег на модернизацию своих вооруженных сил, рассчитывая на огромное количество оставшегося советского оборудования и советских систем.[4] Три отдельные доктрины обороны тянули военные расходы в три разные направления. Только в 2011 году Казахстан окончательно определился со стратегией развития своих вооруженных сил.[5] В это беспорядочное время ограниченное количество помощи США, предназначенное этой стране, в основном, растрачивалось в результате коррупции и плохой системы сектора обороны, которая не могла выделить целевые программы с адекватным финансированием. Кроме мероприятий по успешному обеспечению безопасности материалов, входящих в казахстанский комплекс оружия массового уничтожения (ОМУ), в первые годы после распада Советского Союза никаких существенных реформ в секторе обороны Казахстана не проводилось.[6]

Все это изменилось после 9/11. Когда НАТО и США ввели свои войска в Афганистан, США было нужно обеспечить безопасность линий снабжения. Казахстан согласился позволить НАТО использовать свое воздушное пространство для функционирования части Северной распределительной сети (СРС), что было жизненно важно для логистики США.[7] В 2010 году увеличение численности американских войск в Афганистане совпало с увеличением объема военной помощи Центральной Азии, существенная часть которой шла в Казахстан. Используя эту увеличенную помощь, Казахстан начал осуществлять многие из обещанных военных реформ и начал работу над Индивидуальным планом действий по партнерству (ИПДП) с НАТО. К 2010 году общий объем помощи достиг 649 миллионов долларов США.[8]

К 2014 году из-за существенного сокращения войск США и снижения значения СРС размер помощи в области безопасности снизился до 148 миллионов.[9] Кроме того, по мере того как США выводили свои войска из этого региона, Россия и Китай начали постепенно восстанавливать свое влияние. Вследствие уменьшения необходимости в использовании воздушного пространства Казахстана и СРС, стратегическое логистическое

---

4 Eugene Rumer, Richard Sokolsky, and Paul Stronski, “US Policy Toward Central Asia 3.0,” *Carnegie Endowment for International Peace* (25 January 2016): 2, http://carnegieendowment.org/2016/01/25/u.s.-policy-toward-central-asia-3.0-pub-62556, по состоянию на 30 июня 2017.

5 Roger McDermott, *Kazakhstan’s Defense Policy: An Assessment of the Trends* (Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2009), 3.

6 Timur Shaymergenov and Marat Biekenov, “Kazakhstan and NATO: Evaluation of Cooperation Prospects,” *Central Asia and the Caucasus* 11, no. 1 (2010): 35-41, цитата на стр. 39.

7 Rumer, Sokolsky, and Stronski, “US Policy Toward Central Asia 3.0,” 7.

8 Rumer, Sokolsky, and Stronski, “US Policy Toward Central Asia 3.0,” 7.

9 Rumer, Sokolsky, and Stronski, “US Policy Toward Central Asia 3.0,” 7.

значение страны снизилось. Сегодня Казахстан не оказывает содействия никаким военным операциям США, а близость Китая и России делает маловероятным какого-либо сорта долгосрочное развертывание американских войск в этой стране.

Критики военных расходов США в Казахстане считают, что эта страна слишком тесно связана с Россией, чтобы быть эффективным партнером США. Военные связи Казахстана с Россией остаются в целости и сохранности, и это вряд ли скоро изменится.[10] Россия остается самым большим поставщиком военного оборудования и военного обучения для Казахстана; более 500 курсантов и офицеров из Казахстана каждый год проходят подготовку в российских военных училищах. Россия так же поддерживает свои военные сооружения в Казахстане, в том числе испытательные ракетные полигоны и космодром *Байконур*, с которого осуществляются космические пуски.[11] Более того, Казахстан является интегральной частью российской противовоздушной обороны и недавно получил от России новые зенитно-ракетные системы С-300.[12] Президент Казахстана, Нурсултан Назарбаев был единственным иностранным лидером на российском Параде Победы в 2016 году, и несмотря на охлаждение отношений после российской инвазии в Украину, он вряд ли сможет отделить или отделит свою страну от ее наиболее близкого союзника. Казахстан, вероятно, никогда не станет членом НАТО, предпочитая ограничиваться своим ИПДП, и однозначно останется в сфере влияния России.

Зачем профессионализировать вооруженные силы Казахстана?

Учитывая политические и военные ограничения, перечисленные выше, и ограниченные финансовые ресурсы американской стороны, США следует сфокусировать свою работу по развитию сотрудничества в области безопасности с этой страной на том, что по средствам и может быть осуществлено: профессионализация казахстанских вооруженных сил. Казахстан остается нашим самим близким партнером в Центральной Азии. Мы должны стремиться к развитию этого партнерства, но мы не можем тратить впустую ресурсы на неэффективные или дорогостоящие программы и, – считаясь с фактом, что Китай и Россия являются доминирующими силами в этом регионе, – сосредоточиться на улучшении работы по используемым

[10] Mariya Y. Omelicheva, “Russia’s ‘Checks and Balances’ on Kazakhstan’s Quest for Military Independence,” *Russian Analytical Digest* 188 (2016): 5-8.

[11] Omelicheva, “Russia’s ‘Checks and Balances’ on Kazakhstan’s Quest,” 6.

[12] Catherine Putz, “Kazakhstan Takes Delivery of Free Russian S-300 Missile Defense Systems,” *The Diplomat,* 9 June 2016, http://thediplomat.com/2016/06/kazakhstan-takes-delivery-of-free-russian-s-300-missile-defense-systems, по состоянию на 30 июля 2017.

пробелам в оборонном сотрудничестве, например, профессионализации вооруженных сил, для продвижения наших целей.

Профессионализация вооруженных сил[13] позволяет достичь ряд общих целей с меньшими расходами, чем другие программы. Во-первых, казахстанские вооруженные силы повысят свои способности и будут в состоянии более эффективно проводить свои независимые операции внутри страны и за ее пределами. Совместная с США подготовка улучшит оперативную совместимость с НАТО, что повысит шансы Казахстана на участие в операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в составе его миротворческой бригады (КАЗБРИГ), что является долгосрочной целью казахстанского ИПДП и до 2014 года, и первостепенной целью США.[14]

Во-вторых, улучшится состояние гражданского общества и практика хорошего управления Казахстана. Либеральные, демократические ценности будут вводится либо напрямую на проводимых по западному образцу курсах, разработанных Консорциумом оборонных академий и институтов, занимающихся вопросами безопасности инициативы «Партнерство ради мира» (КПрМ), или в результате взаимодействия с военнослужащими и гражданскими лицами в процессе взаимного обмена или в военных институтах США. Практика показывает, что страны, которые направляли своих военных руководителей для участия в программах МПВОК в США, с большей вероятностью начинали проводить демократические реформы, что является прямой целью МПВОК.[15]

В-третьих, будут развиваться долгосрочные и углубленные отношения. Начиная от возможности дойти до сути любого вопроса с помощью доверенного партнера и кончая возможностью отправить личную просьбу о поддержке, такие отношения способствуют достижению интересов США. Казахстан стремится к диверсификации своих вооруженных сил и к неза-

---

[13] Самюэль Хантинтон и Марибет Ульрих, эксперты по гражданско-военным отношениям, рассматривают модели карьерного развития, упор на практическую подготовку и профессиональное военное образование; совместимость военных и общественных ценностей; поддержка и инфраструктура для военнослужащих и их семей в их определениях военной профессионализации. Смотри See Samuel P. Huntington, *The Soldier and State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1957); и Marybeth Peterson Ulrich, *Democratizing Communist Militaries: The Cases of the Czech and Russian Armed Forces* (Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1999), 24-25.

[14] Dmitry Gorenburg, “External Support for Central Asian Military and Security Forces,” Working Paper (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute and Open Society Foundations, 2014), 59-61.

[15] Carol Atkinson, “The Role of US Elite Military Schools in Promoting Intercultural Understanding and Democratic Governance,” *All Azimuth* 4, no. 2 (2015): 19-29, quote on p. 27.

висимости от России.[16] Несмотря на нынешнюю потребность Казахстана в российской помощи, страна стремится к усовершенствованию некоторых аспектов своих вооруженных сил, которые выходят за пределы компетентности России, например, создание современного сержантского корпуса, улучшение системы логистики, менеджмента подготовки и менеджмента человеческих ресурсов. США, которые претендуют на самый лучший в мире сержантский корпус и многие годы работают над профессионализацией своих вооруженных сил, могли бы играть ключевую роль в достижении этих целей.

Работа Казахстана по профессионализации вооруженных сил совместно с США гарантирует стране, что она будет иметь возможность расширить свое геополитическое окружение, имея двухсторонний доступ к Западу. Сотрудничество также означает, что США лучше будут понимать потенциальные угрозы для Казахстана. Внедряясь в их институции и академии, мы добьемся фундаментального понимания их образа мышления в области обороны и сможем оказывать влияние на их понимание и, возможно, даже на их отношение к позициям западной политики.[17] Теракты в Актобе в июне и в Алма-Ате в июле 2016 года, осуществленные гражданами Казахстана, являются примером внутренней угрозы, которой больше всего боится казахское правительство. Назначение экспертов на ключевые должности может дать США возможность оказывать влияние на принятие решений Казахстаном во времена кризиса.

И последнее, так как напряжение между Россией и США достигло невиданного со времен Холодной войны уровня, способный общий партнер мог бы играть роль посредника для сближения. Кроме того, Казахстан мог бы, по крайней мере, содействовать сотрудничеству в случаях, когда Россия и США окажутся лицом к лицу с общей проблемой в этом регионе, как, например, исламский экстремизм, и таким образом, избегнут ситуации ограниченного сотрудничества, имеющей место сейчас в Сирии. В лице Казахстана США также будут иметь адвоката на столе будущих переговоров, который имеет культурные и исторические связи с Россией.

Стратегия США по профессионализации для Казахстана

США должны очень тщательно выбрать подходы для оказания содействия профессионализации казахстанских вооруженных сил, придерживаясь следующих принципов:

1. Программы по профессионализации должны соответствовать стратегии национальной безопасности США, стратегии боевого командования и стратегии рабочей группы по данной стране посольства США.

---

[16] Omelicheva, “Russia’s ‘Checks and Balances’ on Kazakhstan’s Quest for Military Independence,” 7.

[17] Atkinson, “The Role of US Elite Military Schools,” pp. 20-27.

2. Все программы по профессионализации должны проистекать из запросов и предложений принимающей страны. Принимающая страна должна инвестировать свои средства в эти программы.
3. Партнерство следует развивать с нужными людьми и организациями.
4. Отдел по военному сотрудничеству (ОВС) должен играть роль клирингового дома для программ по профессионализации.

В заявлении по Центральной Азии в 2014 году генерал Ллойд Дж. Остин III, тогда Командующий Центральным командованием США (USCENTCOM), отметил, что «Двигаясь вперед, надо осуществить инициативы, которые трансформируют наши нынешние ограниченные транзакционные отношения в более конструктивный взаимный обмен, основанный на общих интересах и целенаправленной подготовке».[18] Далее он дополнил, что США играют важную роль в безопасности Центральной Азии, и мы должны помочь этим странам самим бороться с угрозами их региональной безопасности. Конкретно в отношении Казахстана в его стратегии сказано:

> Отношения США с Казахстаном остаются наиболее развитыми по сравнению с другими странами Центральной Азии. Казахи ищут помощи у США в модернизации своих вооруженных сил, и мы воспользуемся этой возможностью еще больше укрепить наши двухсторонние отношения. Конкретнее, мы помогаем казахам профессионализировать свой сержантский корпус, модернизовать свои программы военного образования и улучшить практическую подготовку и менеджмент личного состава.[19]

Действующий пятилетний план сотрудничества с Казахстаном ОВС в Астане предполагает создание программ боевой подготовки, создания командования по обучению для Казахстана, развитие человеческих ресурсов, логистической подготовки и другие мероприятия, направленные на профессионализацию вооруженных сил.[20] В число этих мероприятий входит разработка программ ПВО (профессионального военного обучения), а также конкретные мероприятия по усовершенствованию сержантского корпуса. Как видно из плана, все мероприятия должны быть основаны на предложениях принимающей стороны и направлены на вооруженные силы

---

[18] U.S. House of Representatives, Committee on Armed Services, Hearing on Fiscal Year 2015 National Defense Authorization Budget Requests from the U.S. Pacific Command, U.S. Central Command, and U.S. Africa Command, Statement of General Lloyd J. Austin, CDR U.S. CENTCOM, on the Posture of U.S. CENTCOM, March 5, 2014.

[19] Lloyd J. Austin III, "Statement of General Lloyd J. Austin III on the posture of U.S. Central Command," *US Central Command:* 2016, http://www.centcom.mil/ABOUT-US/POSTURE-STATEMENT/.

[20] Интервью автора с персоналом, работающим в Отделе по военному сотрудничеству в Казахстане, Астана, июнь-сентябрь 2016.

в целом, а не на отдельное подразделение или центр подготовки. Задача развития сержантского корпуса находится в наиболее продвинутой стадии организации и пользуется самой сильной поддержкой со стороны посольства и Министерства обороны (МО) Казахстана.[21]

Развитие сержантского корпуса в Казахстане: пример успешной профессионализации вооруженных сил

В 2003 году президент Казахстана Нурсултан Назарбаев счел, что необходимо профессионализировать казахстанские вооруженные силы и создать корпус профессиональных сержантов.[22] К 2010 году сержанты были включены в состав военных институций, Национального университета обороны и Военного института сухопутных сил (АДИ). В 2013-2014 году казахстанское МО создало старшие сержантские должности в своем собственном штабе и в своих подчиненных командованиях.[23] Теперь командиры самого высокого уровня имели рядом с собой старшего советника по вопросам рядового и сержантского состава. Институция сержантских советников, десятилетиями существовавшая в вооруженных силах США, имеет огромное влияние на принятие решений и увеличение эффективности их сил. Эти шаги, направленные на расширение полномочий сержантского корпуса, показывают собственное желание Казахстана развивать институт сержантов.

Финансовые ангажементы США к Казахстану начали уменьшаться в 2013 году по мере того, как начали выводить войска увеличенной численности из Афганистана и финансирование для Центральной Азии уменьшалось, что привело к изменению приоритетов ОВС и отходу от слишком амбициозных целей Астаны и Вашингтона. Эти перемены включали снижение внимания к подразделениям по поддержанию мира, КАЗБАТ и КАЗБРИГ, относительно которых обе стороны некогда надеялись, что они в конечном итоге начнут принимать участие в международных операциях, но которые никогда не развертывались за границей.[24] Группа так же решила свернуть работу по оборудованию казахстанских вооруженных сил,[25] так как такая работа в Центральной Азии не всегда достигала заявленных целей и иногда была связана с проблемами.

---

[21] Интервью автора с персоналом ОВС.

[22] McDermott, *Kazakhstan's Defense Policy*, 6.

[23] The Office of Military Cooperation in Astana, "OMC NCO Initiatives," August 2016, Astana, Kazakhstan.

[24] КАЗБАТ (батальон) и КАЗБРИГ (бригада) никогда полностью не развертывались за границей. Небольшой контингент казахских миротворцев был развернут в Ираке в 2003 году, но не как отдельное и автономное подразделение.

[25] Интервью автора с персоналом ОВС.

ОВС подготовили в 2013 году другой пятилетний план, сфокусированный на предложении Казахстана о подготовке сержантов. В отличие от таких, вызывающих больше противоречий программ, как подготовка спецназа или расширения разведывательной сети Казахстана, развитие сержантского корпуса не вызывает возражений России относительно амбиций США в Казахстане. Казахстан имел полную готовность работать по этой программе, не нарушая тщательно выверенного баланса между двумя региональными силами, Россией и Китаем. Развитие сержантского корпуса соответствовало второму из перечисленных выше принципов профессионализации вооруженных сил, потому что основывалось напрямую на конкретном запросе Казахстана, подкрепленным собственным финансированием и пользующимся поддержкой президента Назарбаева.[26]

Отношения как инструмент в работе по профессионализации

ОВС сосредоточил свои усилия на подготовке сержантов и нашел хорошего партнера, помогающего им в этой работе – нынешнего мастер-сержанта (МС) казахстанских вооруженных сил, Темирбека Мирзахановича Халилова. Получивший два гранта по программе МПВОК и записанный в международный зал славы Академии главных сержантов США студент, главный сержант (ГС) Халилов олицетворял заявленную цель МПВОК, дальнейшее развитие «понимания и сотрудничества в области обороны между Соединенными Штатами и другими странами».[27]

В ноябре 2014 года мастер-сержант Халилов впервые встретился с сержант-майором (СМ) из Центрального командования сухопутных войск (ЦКСВ) Ронни Келли, во время его визита в Казахстан с целью обсудить будущие мероприятия по развитию сержантского корпуса.[28] СМ Келли и МС Халилов встретились снова в США во время посещения сержантской делегации на обменных началах, финансированного ЦКСВ, в Форт Блисс, штат Техас. Там они совместно спланировали ряд будущих посещений на обменных началах по вопросам профессионализации в США и Казахстан, что привело к осуществлению более пятнадцати мероприятий за 2016 финансовый год, направленных на развитие сотрудничества между сержантскими корпусами США и Казахстана.[29] С конца 2014 года и до начала 2016 СМ Келли и МС Халилов работали совместно лицом к лицу более десяти раз.

---

[26] Президент Назарбаев несколько раз посещал сержантскую академию в Шушинске, причем сам был в полной военной форме, и часто публично отзывался с похвалой об академии; интервью автора с высшим руководителем МО, Шушинск, Казахстан, июль 2016.

[27] U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, “Foreign Military Training, Fiscal Years 2012 and 2013,” II-1, II-2.

[28] Интервью автора с персоналом ОВС.

[29] Интервью автора с персоналом ОВС.

Отношения Келли и Халилова являются примером применения третьего принципа: партнерства следует развивать с правильными людьми и правильными организациями. Между этими двумя сержантами произошла не одна изолированная встреча, а сформировались устойчивые партнерские отношения.[30] В июне 2015 года СМ Келли отменил предыдущие ангажементы для того, чтобы присутствовать на первом сержантском симпозиуме в Казахстане. Хотя были приглашены руководители и из других стран, Келли был единственным иностранным почетным гостем на этом событии.[31] Вдохновленный этим партнерством и партнерством между ОВС и МО, Казахстан запросил расширение программы подготовки.

Одна из таких просьб была отправлена после того, как казахские руководители ознакомились с курсом основной подготовки в Форт Джексоне, штат Южная Каролина.[32] После этого посещения группа сержантов из Организации по подготовке и менеджменту содействия обороне (ОПМСО США) начала разработку программы курса для сержантов-инструкторов по строевой подготовке сержантской академии Казахстана.[33] ОВС провел подготовку этого мероприятия, организовав встречу соответствующих представителей, перед тем как Совместное совещание главных сержантов разрешило сержантам ОПМСО и их казахским коллегам начать составлять программу подготовки (ПП).[34]

В апреле 2016 группа ОПМСО начала одномесячный курс подготовки в сержантской академии (СА) в Шушинске. Этот курс был сфокусирован на приобретении фундаментальных знаний и умений, которым обучают всех поступающих в сухопутные войска США солдатов.[35] Сначала члены группы ОПМСО обучали казахских сержантов по ПП, а после того, как казахские сержанты заканчивали курс, они начинали обучать своих коллег. Члены

---

[30] Assel Satubaldina, “Kazakhstan and US Need to Strengthen Military Cooperation: US Army Central Command Sergeant Major,” *Tengrinews*, 17 June 2015, http://en.tengrinews.kz/military/Kazakhstan-and-US-need-to-strengthen-military-cooperation-US-260820, по состоянию на 30 июля 2017.

[31] Office of Military Cooperation in Astana, “After Action Review – Kazakhstan NCO Symposium,” 2 July 2015, Astana.

[32] Master Sgt. Gary Qualls, “Kazakhstan Army Visits US Army Central,” *US Army*: 6 January 2016, www.army.mil/article/160580/Kazakhstan_army_visits_US_Army_Central, по состоянию на 30 июля 2017.

[33] Интервью автора, члены Организации по подготовке и менеджменту содействия обороны США, июль 2016, Шушинск, Казахстан.

[34] Office of Military Cooperation in Astana, “After Action Review, Joint Senior NCO Consultation,” National Defense University, Astana, 26-29 January 2015.

[35] Ministry of Defense of Kazakhstan, “US specialists conduct advanced training of Drill Sergeants from the Armed Forces of the Republic of Kazakhstan,” 13 July 2016, http://mod.gov.kz/rus/press-centr/novosti/?cid=0&rid=3022, по состоянию на 30 июля 2017.

группы ОПМСО выступали в качестве наставников этих сержантов и осуществляли обратную связь по результатам этих курсов, но материалы курса и то, как будет проводится курс, решали казахские сержанты.

Так же надо отметить поддержку казахстанского МО. Во время подготовки было осуществлено посещение группы по связям с общественностью, в результате чего на сайте МО было опубликовано несколько сюжетов, освещающих партнерство между ОПМСО и СА.[36] Мужчины из этих двух стран работали, тренировались, питались и спали в одних и тех же условиях в течение многих недель. Вместо того, чтобы просто «скопировать» ПП у американских сержантов, казахские сержанты выполняли свои собственные планы подготовки при поддержке группы ОПМСО.

Следующий этап этой операции включает планы отправить казахские группы для обучения в региональные подразделения, которые сосредоточатся на подготовке сержантов в малых формированиях. Всей подготовкой будут руководить выпускники курсов строевой подготовки для сержантов, группа ОПМСО снова будет помогать советами и оказывать содействие. Эта модель подготовки «обучай обучающего», доказавшая свою работоспособность для сухопутных войск США, создает экспертов по отдельным дисциплинам среди состава наземных сил, усовершенствуя квалификацию казахстанских сержантов.

В августе 2016 года в Казахстане состоялся второй сержантский симпозиум, на котором присутствовали новый главный сержант Центрального командования сухопутных войск США, СМ Эрик К. Дости, наряду с представителями Центрального командования военно-воздушных сил, сухопутных войск в Аризоне и авиации национальной гвардии. Участники рассмотрели все проведенные мероприятия по развитию сержантского корпуса и совместно наметили будущие мероприятия.[37] СМ Дости, который по стечению обстоятельств проходил курс для сержант-майоров в США вместе с МС Халиловым, отметил:

> То, что это событие организовано сержантами, показывает, что сержантский корпус является важным для сегодняшних вооруженных сил … Удивительно, как они [Казахстан] создали сержантский корпус и как далеко они шагнули за такое короткое время. Поддержка со стороны Президента и Министерства обороны показывает, насколько это важно для них.[38]

Мастер-сержант Павел Шишкин, начальник отдела подготовки в Дирекции по вопросам сержантского состава Министерства обороны и вы-

---

[36] Министерство обороны Казахстана.

[37] Интервью автора с персоналом ОВС.

[38] SGT Aaron Ellerman, “Building Partnerships Abroad,” US Army, 2 September 2016, https://www.army.mil/article/174536, по состоянию на 30 июля 2017.

пускник 2009 года Академии главных сержантов США, также участвовал в этом событии и подчеркнул успехи в развитии сержантского корпуса:

> Только за последние несколько лет мы осуществили более 60 совместных с силами США мероприятий и показали своим командирам необходимость в существовании сержантского корпуса. Мы добились доверия, доказав им, что они могут рассчитывать на сержантов в достижении их целей … Развитие фундамента нашего сержантского корпуса следовало американской модели с заимками и идеями и из других стран. Этот процесс сделал его уникальным и оригинальным, скроенным так, чтобы соответствовал нашим потребностям. Мы продолжаем постоянно усовершенствовать наш сержантский корпус и учитывать достижения современных моделей.[39]

Почему США занимаются развитием сержантского корпуса в Казахстане

Все усилия по профессионализации проистекают из Стратегии национальной безопасности, Стратегии боевого командования и стратегии группы посольства по данной стране. Генерал Остин сделал особый упор на развитие сержантского корпуса в своем плане для страны; профессионализация вооруженных сил Казахстана все еще остается в центре внимания. ОВС также заинтересован в усовершенствовании сержантского корпуса при полной поддержке группы посольства.[40]

Что особенно важно, идея развития сержантского корпуса в Казахстане происходила не от США. Еще в 1996 году Казахстан сам начал работу по созданию профессионального сержантского корпуса. Они финансировали и начали развивать свою собственную сержантскую академию, которая выпускала более 200 сержантов ежегодно и переделали свою систему рекрутирования так, чтобы могли привлекать кандидатов с профессиональной квалификацией.[41] Они начали назначать сержантов на высокие штабные должности и интегрировали их в свой Университет национальной обороны. Важно отметить, что участие США в этих программах началось по просьбе МО, отраженном в их пятилетнем плане сотрудничества. Иными словами, казахи сделали запрос на эти программы и сами инвестировали средства в их развитие. При наличии такого инвестирования риск, что они будут бесцельно растрачивать помощь, предоставляемую США, существенно

---

[39] Ellerman, “Building Partnerships Abroad.”

[40] Посол США неоднократно заявлял, что развитие сержантского корпуса является одной из наиболее успешных программ сотрудничества в сфере безопасности с Казахстаном.

[41] Интервью автора с персоналом ОВС: Казахстан все еще в малой степени рассчитывает на призыв, но неоднократно заявлял, что эта практика будет прекращена.

уменьшался. Один раз включившись в эти программы, американская сторона постоянно осуществляла коммуникацию с казахстанским руководством, в основном с мастер-сержантами Халиловым и Шишкиным, для гарантирования качества всех программ.

Мониторинг всей подготовки осуществлял ОВС, как наиболее ознакомленный с потребностями принимающей стороны и с целями США. В некоторых случаях ОВС содействовал организации встреч, инструктируя американский персонал по ключевым и чувствительным культурологическим вопросам и собирая текущие пожелания принимающей стороны. Кроме того, ОВС оценивал потребности конкретной программы и в плане долгосрочных отношений, получал обратную связь от участников по вопросам эффективности и адекватности программ. Если некая программа оказывалась неэффективной, ОВС начинал работу с ответственными за нее по ее переделке или прекращал ее проведение.

Как показали отношения между СМ Келли и МС Халиловым и партнерские отношениям между ОПМСО армии США и СА, сотрудничество в области безопасности основывается на персональных отношениях. Руководителям, которые имеют партнерские отношения с представителями чужих вооруженных сил, необходима чувствительность по культурологическим вопросам, харизма и глубокое знание своих партнеров. Наличие таких экспертов по чужим вооруженным силам, как офицеры, подготовленные для службы за границей в составе ОВС, способные осуществлять руководство и содействие на начальных этапах сотрудничества, в большой степени способствовало успешному партнерству.

Проблемы профессионализации

Другие программы по профессионализации не имели такого успеха в Казахстане. Некоторые из этих программ следовали принципам, перечисленным выше, но пренебрегали одним или другим из них и, в конечном итоге, проваливались. Как было уже сказано выше, двумя такими примерами являются программы развития человеческих ресурсов и логистики. Обе эти программы были заявлены МО, но успеха не имели.

Два анекдота дают представление об этой ситуации. В 2015 году группа экспертов из США приехала в Казахстан с целью переделать их систему менеджмента человеческих ресурсов. В течение двух дней, более пятнадцати часов, контрагенты из США читали лекции двум казахским подполковникам по вопросам реформы системы человеческих ресурсов. Один из участников описал инструктаж, как «сплошное мученье».[42] Казахские офицеры не были лицами, принимающими решения, просто представители МО, которым поставили задачу присутствовать на лекциях. В другой серии лекций для персонала МО подробно освещались вопросы высшей логистики. К сожалению, после брифингов казахские представители сказали, что

[42] Интервью автора с персоналом посольства США, Астана, июль-сентябрь 2016..

на деле их интересовало, как США осуществляет поставки на тактическом уровне в Афганистане.[43] Как и в случае с их системой менеджмента ЛС, казахская логистика связана с Россией и существенные перемены вряд ли произойдут в скором времени.

В какой-то момент коммуникация между участниками этих программ прервалась; предлагаемые реформы не были спроектированы с учетом чувствительности этого конкретного региона. В отличие от прибалтийских государств и Грузии, Казахстан не просил о полном ремонте своих систем. В областях менеджмента человеческих ресурсов и логистики они хотели провести небольшие реформы. К примеру, их интересовала практика рекрутирования США и наши институции для обеспечения психологического благосостояния и отдыха (ПБО). Схожим образом, в сфере логистики они хотели понять наши методы пополнения запасов на тактическом уровне.[44]

Трансформация сферы обороны не является вариантом для сотрудничества. Их связи с Россией, бюджетные ограничения и политические реалии делают это невозможным. Нет никаких непосредственных внешних угроз, нет и никаких кризисов, требующих новой системы управления. В отличие от прибалтийских государств, которые являются членами НАТО, или Грузии, которая отчаянно стремится к членству, Казахстан только выполняют ИПДП с НАТО и вряд ли когда-нибудь будут стремиться к полноправному членству. Это снижает мотивацию для осуществления перемен.[45] Даже развитие программ менеджмента ЛС и логистики в общем-то забуксовало. Такие мероприятия в Казахстане могли бы работать, но цели каждого из них должны проистекать из конкретных запросов МО, за которыми должно следовать совместное планирование для определения ПП, как это было осуществлено ОМПСО США и другими.[46] Слишком амбициозные программы или те, которые выходят за рамки политического потенциала перемен, будут буксовать.

ОВС должен служить клиринговым домом для всех этих программ. В недавней дискуссии в составе группы бывших и настоящих руководителей Отделов по сотрудничеству в сфере обороны и Отделов военного сотрудничества был поднят вопрос о поставщиках из США, которые работают в

[43] Интервью автора с персоналом посольства США.

[44] Интервью автора с персоналом посольства США.

[45] Shaymergenov and Biekenov, “Kazakhstan and NATO,” 39.

[46] Другой яркий пример успешного партнерства и соблюдения принципов, перечисленных выше, показал Консорциум военных академий и институтов, занимающихся проблемами безопасности в рамках инициативы Партнерство ради мира (КПрМ). Через Программу повышения квалификации в области обороны (ППКО) КПрМ использовал примерную программу обучения сержантов НАТО для подготовки преподавательского состава и учебной базы для сержантской академии Казахстана.

этих странах, иногда оставаясь вне надзора ОВС.[47] Руководители высмеяли эти «программы летней занятости», заявив, что они бессмысленны и даже могут быть вредными для сотрудничества в области безопасности. По-видимому, эта проблема достаточно серьезна для того, чтобы разные руководители использовали разные методы ограничения таких лиц, в том числе умышленное создание конфликтов в расписании, или еще более решительные действия, как обращение к послу для поддержки прекращения программы.

Работа в розницу с американским персоналом, который без сомнения имеет добрые намерения, не может быть главным способом для решения этих проблем. Чтобы быть эффективным распорядителем долларов американских налогоплательщиков, ОВС должен определять, соответствует ли программа конкретного поставщика всем четырем принципам, дает ли достаточно выгод США и улучшает ли оборонные способности принимающей страны.

Заключение

Хорошо спланированные и эффективно выполняемые программы профессионализации вооруженных сил являются инструментом, который вероятно будет иметь наибольшее влияние на достижение повышения военных способностей Казахстана и достижение целей США в Казахстане и в этом регионе. Как показали успехи ОВС в развитии сержантского корпуса, для этого надо использовать подходящие технологии и следовать соответствующим процедурам. Правильным людям и организациям с обеих сторон нужно сотрудничать, работать совместно для создания плодотворных отношений и постоянно оценивать результаты своей работы. Мероприятия должны проистекать из четко выраженных потребностей нашей страны-партнера и произрастать из более общих стратегий США, с пониманием того, что США нужно очень тщательно ориентировать свою деятельность по сотрудничеству в сфере обороны. Для реальной экономии ресурсов и сил сотрудничество с Казахстаном в области обороны должно быть бюджетно ответственным и направленным на осуществление достижимых целей. Если соблюдены все принципы профессионализации вооруженных сил, США могут добиться многого; мы будем иметь влияние на казахские вооруженные силы на фундаментальном уровне в плане принятия западных идеалов, и в то же время улучшать стратегическое партнерство в Центральной Азии. И последнее, те, кто служат в профессиональных вооруженных силах Казахстана, наряду с подготовленными в США руководителями на ключевых должностях, будут вдохновлять свою нацию продолжать свое демократическое развитие.

[47] Chiefs of Offices of Defense and Military Cooperation, “OMC and ODC Panel Discussion,” The George C. Marshall Center, Garmisch, Germany, September 2016.

Об авторе

Капитан **Себастьян Энгельс** является офицером сухопутных войск США, подготовленным для службы за рубежом, в частности, в регионе Евразии. Он изучал русский язык в военном институте иностранных языков в городе Монтерей, Калифорния, а затем в течение года проводил подготовку в регионе, работая в посольствах США и многонациональных организациях с странах бывшего Советского Союза. В настоящее время он готовится к получению степени магистра в гарвардском Центре имени Дэвиса по программе изучения России, Восточной Европы и Центральной Азии (РВЕЦА).