



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

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

Рецензированная статья

Строительство оборонных институтов в контексте США

Александра Керр

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

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

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

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

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

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

Происхождение СОИ США

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

скоординированные усилия, направленные на совершенствования управления.

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

Эволюция СОИ за прошедшее десятилетие

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СОИ в Соединенных Штатах

Терминология

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Что влечет за собой СОИ США

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

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

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

²² Serafino, *Security Assistance and Cooperation*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Кто выполняет программы СОИ США

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Почему США занимаются СОИ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Уроки

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

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

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

Что следует для СОИ США

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Отказ от ответственности

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

Издание *Connections: The Quarterly Journal*, том 17, 2018 осуществляется при поддержке правительства Соединенных Штатов.

Об авторе

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