

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК CONNECTIONS

CONNECTIONS

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ



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

ВЕСНА 2020

ПОСЛЕДСТВИЯ ПАНДЕМИЙ COVID-19 ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ

ПРИГЛАШЕННЫЙ РЕДАКТОР:
СЕБАСТЬЯН ФОН МЮНХОВ

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

Редакционный Совет Консорциума ПРМ

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

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

Это издание осуществляется при поддержке Правительства Соединенных Штатов. Оно составлено с помощью и при поддержке преподавателей Европейского центра исследований по вопросам международной безопасности им. Джорджа К. Маршалла.

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

Д-р Рафаэль Перл
Исполнительный директор

Шон С. Костиган
Главный редактор и председатель
редакционной коллегии



ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

CONNECTIONS

THE QUARTERLY JOURNAL

Том 19, № 2, Весна 2020



Содержание

Том 19, № 2, Весна 2020

Редакционная статья

- Последствия пандемии COVID-19 для безопасности 5
Себастьян фон Мюнхов

Национальная политика кибербезопасности

- Влияние COVID-19 на салафитско-джихадистский терроризм 11
Това К. Норлен
- COVID-19 и ничейный мир: каковы последствия для Европейского Союза? 27
Ральф Ролофф
- Пандемия коронавируса и реакции в странах, вступивших в ЕС в 2004-2007 41
Пал Дунай
- Правовая и законная борьба против COVID-19: германское прецедентное право, связанное с комендантским часом 53
Себастьян фон Мюнхов
- Балансирование оборонных задач и задач по оказанию помощи гражданскому населению: влияние Covid-19 на роли болгарских Вооруженных сил 67
Тодор Тагарев
- Пандемии и вооруженные силы: какие роли являются подходящими? 85
Джон Л. Кларк

Содержание

Пандемия на Ближнем Востоке и в Северной Африке: размышления о текущих и будущих воздействиях <i>Петра Вейланд</i>	100
COVID-19 в Центральноазиатском регионе: меры реагирования на национальном уровне и региональные последствия <i>Грегори Глисон и Куралай Байзакова</i>	113
Последствия пандемии COVID-19 для китайской инициативы «Один пояс, один путь» <i>Фрэнк Моуриц</i>	129

Политика безопасности

Страны Западных Балкан перед лицом пандемии COVID- 19: политические рекомендации <i>Группа изучения вопросов региональной стабильности в Юго- Восточной Европе</i>	141
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



Последствия пандемии COVID-19 для безопасности

Себастьян фон Мюнхов

Европейский центр исследований по вопросам международной безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <https://www.marshallcenter.org>

В начале марта 2020 года, примерно через два месяца после вспышки болезни в китайской провинции Ухань, COVID-19 поразил Западную Европу. В настоящее время до 5,7 миллиона человек во всем мире дали положительный результат на тест и более 350 000 человек умерли. Только в Италии, Великобритании, Испании, Франции и Германии умерло более 135 000 жителей. В начале кризиса европейские страны и США закрыли свои границы и замкнулись внутри себя, чтобы замедлить распространение вируса. Школы, университеты, розничная торговля и заведения общественного питания были закрыты. Когда было возможно, офисных сотрудников отправляли домой для удаленной работы, и с разной интенсивностью принимались законы и указы, делающие обязательным физическое дистанцирование. Поначалу в заголовках доминировали внутренние темы. Европейская общественность стала свидетелем того, как лица, принимающие политические решения, вместе с экспертами-вирусологами и эпидемиологами обсуждали какие шаги необходимы для снижения уровня заражения и обеспечения безопасности работников сектора здравоохранения, находящихся в контакте с пациентами. Западные либеральные демократии, в частности, оказались втянутыми в тройную проблему попытки спасти жизни своих жителей, иметь в виду беспрецедентные ограничения основных прав своих граждан и обеспечить экономическое выживание.

Поскольку COVID-19 застал большинство исследователей в области международной безопасности врасплох, в самые первые дни карантина влиянию вируса на международные отношения уделялось мало внимания. В

первых работах рассматривалась роль Китая в пандемии. Некоторые авторы интересовались информационной политикой Пекина, другие ставили под сомнение организованные операции по оказанию помощи в Европе. Некоторые авторы указывали на опасность того, что голодный Китай поглотит обанкротившуюся экономику Европы после COVID, в то время как другие подробно фокусировались на агрессивной риторике, с помощью которой Китай пытался отвергнуть обвинения, связанные с происхождением вируса. В меньшей степени внимание уделялось и России, которая троллила европейскую общественность дезинформацией, пропагандистскими кампаниями оказания помощи и рекламой авторитарных методов, как превосходящих западные модели преодоления кризиса.

Расположенный в Гармиш-Партенкирхене Европейский центр исследований в области безопасности им. Джорджа К. Маршалла, являющийся оперативным центром Консорциума «Партнерство ради мира» (ПрМК), постигла та же участь, что и большинство учебных заведений в Центральной Европе. В считанные дни он приостановил свою деятельность, отменил курсы и поездки или делегации, участвующие в практических занятиях или семинарах за рубежом. Его сотрудников отправили домой для удаленной работы, и к середине-концу марта 2020 года преподаватели Колледжа исследований международной безопасности при Центре адаптировались к новому режиму работы. С тех пор в отдельном разделе о COVID-19 на сайте Центра были размещены более 20 статей. Большинство работ поступило от сотрудников Центра Маршалла, но также и от аффилированных авторов. Большинство работ было написано специально для сайта. Несколько статей, в основном аналитических, были размещены во внешних изданиях, а затем связаны ссылками с сайтом Центра. Основываясь на этом накопленном в последнее время опыте, сотрудники колледжа впоследствии организовали виртуальные онлайн-семинары для обсуждения различных аспектов коронавируса и международной безопасности с определенной интересующейся этой тематикой аудиторией из своей сети выпускников, насчитывающей 14 000 участников.

С точки зрения содержания, фокус работ ученых из Центра Маршалла не отличался от описанной выше модели. Как и в случае с их зарубежными коллегами, их ранние работы были сфокусированы на так называемом Соперничестве великих держав. Опубликованные статьи о дистанцировании от Китая или о роли Путина во время пандемии свидетельствуют о попытках думать о международных отношениях в рамках COVID параметров. Чуть позже, другие участники пролили свет на влияние вируса на конкретные регионы, то есть на Балканы или Центральную Азию. Затем авторы представили статьи о законности использования инструментов для борьбы с пандемией в национальном масштабе, а именно об использовании вооруженных сил или применении правовых инструментов для введения карантина. В других работах снова рассматривались темы, актуальные до коронавируса,

такие как терроризм или насильственный экстремизм, и обсуждалось, нуждается ли нас COVID-19 пересмотреть соответствующие оценки угроз. Таким образом, почти все направления возможностей Центра Маршалла для исследований по безопасности были использованы при рассмотрении влияния вируса на конкретные области компетентности.

Колледж был благодарен офису Консорциума «Партнерство ради мира» в Гармише, когда тот предложил опубликовать некоторые статьи в специальном печатном издании на тему «Влияние пандемии COVID-19 на безопасность». Результатом является следующая подборка из десяти рецензированных статей. Восемь статей были написаны сотрудниками Центра им. Маршалла. С согласия авторов и отдела публикаций Колледжа они были отделены от вышеописанной попытки предоставить мировой общественности анализ вируса и того, как он влияет на международные отношения. Работы в этом томе сгруппированы таким образом, что отражают более раннюю категоризацию. В них представлен ряд тем, связанных с международной и национальной безопасностью – терроризм, эффективное управление, региональные исследования и соперничество великих держав.

В ведущей статье, д-р Това Норлен обсуждает «Влияние COVID-19 на салафитско-джихадистский терроризм»,¹ тема, которая мало дискутировалась, когда пандемия распространилась по всему миру весной 2020 года. Возможно, фокус на внутренней сфере здравоохранения подавил осознание того, что угроза джихада не исчезнет во время кризиса с коронавирусом. Доктор Норлен взяла на себя смелость объяснить, как нынешний кризис может изменить основное послание и стратегию джихадистов-салафитов и, в свою очередь, повлиять на вербовку, тактику, возможности, руководство и даже их доктрину.

Следует профессор Ральф Ролофф, заместитель декана Колледжа исследований по международной безопасности, с докладом под названием «COVID 19 и ничейный мир: влияние на Европейский Союз?».² В частности, Ральф предлагает увязать экономическую поддержку в рамках пакета COVID-19 с демократическими ценностями, защитой гражданских прав, прав человека и верховенством закона.

Продолжает д-р Пал Дунай с рассуждениями об Европейском Союзе. Его работа «Пандемия коронавируса и реакции в странах, вступивших в ЕС в 2004–2007 гг.» представляет собой вклад, который объединяет региональ-

¹ Tova Norlen, "The Impact of COVID-19 on Salafi-Jihadi Terrorism," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 11-23, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.01>.

² Ralf Roloff, "COVID 19 and No One's World: What Impact for the European Union?" *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 25-36, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.02>.

ные исследования по конкретному региону Европы, но также включает элементы эффективного управления.³ Д-р Дунай объясняет, почему государства Восточной и Центральной Европы противостояли пандемии коронавируса весной 2020 года лучше, чем многие другие страны, и как их правительства боролись за восстановление экономики и поддержание стандартов верховенства закона.

Моя статья «Правовая и законодательная борьба с COVID-19: прецедентное право Германии, связанное с комендантским часом» глубже исследует дилемму о том, как сохранить функционирование сектора здравоохранения, ограничивая основные свободы и сохраняя экономическую и производственную деятельность.⁴ Я пролил свет на некоторые решения административных судов в Германии, которые должны были согласовать эти цели.

Бывший министр обороны и нынешний руководитель Центра менеджмента безопасности и обороны Болгарской академии наук доктор Тодор Тагарев, уважаемый научный работник и друг ПрМК и Центра им. Маршалла, пишет о «Балансе задач обороны и задач в интересах гражданского населения: Влияние Covid-19 на роли болгарских военных».⁵ Его статью также можно рассматривать как вклад в области эффективного управления. В то время, как Пал и я рассматривали внутренний инструментарий, как важнейший элемент в борьбе с пандемией, Тодор обращается к силовому инструменту вооруженных сил и к тому, как его можно использовать для смягчения проблемы коронавируса.

Профессор Центра им. Маршалла Джек Л. Кларк добавляет к этому интересному аспекту более общую статью «Пандемии и вооруженные силы: какие роли подходят вооруженным силам?».⁶ Эти публикации дают хорошую возможность для сравнения авторитарных методов борьбы с пандемией с методами либеральных демократий.

Далее это специальное издание продолжается тремя работами, объединяющими темы соперничества великих держав и региональных исследований. В статье преподавателя Центра им. Маршалла доктора Петры Вейланд

³ Pál Dunay, "Coronavirus Pandemic and Reactions in the EU Accession Classes of 2004-2007," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 37-47, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.03>.

⁴ Sebastian von Münchow, "The Legal and Legitimate Combat Against COVID-19: German Curfew-related Case Law," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 49-60, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.04>.

⁵ Todor Tagarev, "Balancing Defense and Civil Support Tasks: The Impact of Covid-19 on the Bulgarian Military's Roles," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 61-76, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.05>.

⁶ Jack L. Clarke, "Pandemics and Armed Forces: Which Roles are Appropriate?" *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 77-88, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.06>.

«Пандемия на Ближнем Востоке и в Северной Африке: размышления о текущих и будущих последствиях» содержится довольно мрачный прогноз для рассматриваемого региона.⁷

Доктор Грег Глисон из колледжа в Гармише и профессор Куралай Байзакова (кафедра международных отношений и мировой экономики Казахского национального университета им. Аль-Фараби, Алматы, Казахстан) пишут о «COVID-19 в Центрально-азиатском регионе: Национальные ответные меры и региональные последствия».⁸ Этот регион вызывает особый интерес, поскольку пять его государств находятся в непосредственном соседстве с Китаем и Россией. Таким образом, они сталкиваются с двумя ревизионистскими силами, стремящимися к политическому и экономическому господству в регионе.

Говоря об этом, Фрэнк Моуриц, академический координатор магистерской программы исследований в области безопасности в Центре им. Маршалла, пишет о «Последствиях пандемии COVID-19 для китайской инициативы 'Один пояс, один путь'».⁹ Он призывает государства вдоль нового Шелкового пути опасаться попыток Пекина переименовать свою так называемую инициативу «Дипломатия масок» в проект «Дорога здоровья».

И наконец последнее, но не по значению, Исследовательская группа ПрМК по региональной стабильности в Юго-Восточной Европе (ИГ РСЮВЕ) делится со своими читателями статьей «Страны Западных Балкан перед лицом пандемии COVID-19: рекомендации по политике».¹⁰ Рекомендации в этой статье являются результатом Первой виртуальной встречи РСЮВЕ, состоявшейся 28 мая 2020 г. Они содержат ряд реалистических предложений для правительств Западных Балкан, а также для ЕС, стран-членов ЕС и НАТО и лиц, принимающих решения о том, как противостоять коронавирусу и вызовам, связанным с безопасностью, в Юго-Восточной Европе.

Все статьи в этом томе были написаны в конкретном контексте весны / начала лета 2020 года, фазы, когда либеральные демократии начали осторожно осуществлять повторную либерализацию общественной жизни. Но ограничения все еще сохраняются, оказывая влияние на воздушное сообщество, торговлю, своевременное производство, академический обмен и

⁷ Petra Weyland, "The Pandemic in the Middle East and North Africa: Reflections on Current and Future Impacts," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 89-99, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.07>.

⁸ Greg Gleason and Kuralay Baizakova, "COVID-19 in the Central Asian Region: National Responses and Regional Implications," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 101-114, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.08>.

⁹ Frank Mouritz, "Implications of the COVID-19 Pandemic on China's Belt and Road Initiative," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 115-124, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.09>.

¹⁰ Study Group Regional Stability in South East Europe, "Policy Recommendations: The Western Balkan Countries in the Face of the COVID-19 Pandemic," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 2 (2020): 125-131, <https://doi.org/10.11610/Connections.19.2.10>.

другие. Статьи были представлены в момент, когда западные правительства и надправительственные организации, такие как Европейский Союз, сформировали несколько больших пакетов восстановления. Ни в одной из статей не утверждается, что сделанные наблюдения и выводы не могут быть обессилены второй – возможно, даже худшей – волной COVID-19 или национальными политическими волнениями, меняющими курс нации. Следовательно, эти статьи следует читать в историческом контексте с марта по май 2020 года. Тем не менее, статьи затрагивают большое количество аспектов, связанных с коронавирусом, в международных исследованиях по вопросам безопасности. Это специальное издание *Connections* раскрывает раннее инстинктивное ощущение теоретиков, изучающих вопросы безопасности, которые помнят, что такие явления, как терроризм, не исчезнут из-за пандемии, создают контр-нарративы, проливающие свет на попытки авторитарных режимов дискредитировать западные модели и призывают наши правительства придерживаться стандартов верховенства закона при борьбе с вирусом. В двух словах, авторы иллюстрируют то, что десять признанных экспертов сочли важным и заслуживающим внимания.

Сотрудники Консорциума «Партнерство ради мира», редакторы, рецензенты и авторы желают читателям крепкого здоровья и безопасности при чтении этого специального выпуска о пандемии и ее влияния на международные дела.

июнь 2020

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Себастьян фон Мюнхов – смотри CV на с. 66 этого издания, <https://doi.org/10.11610/Connections.rus.19.2.04>.



Влияние COVID-19 на салафитско-джихадистский терроризм

Това К. Норлен

Европейский центр исследований в области безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <http://www.marshallcenter.org>

Резюме: Цель этой статьи – оценить как COVID-19 может повлиять в будущем на угрозу, исходящую от групп салафитов-джихадистов, и объяснить как нынешний кризис может изменить основные идеи и стратегию салафитов-джихадистов и, в свою очередь, повлиять на их вербовку, тактику, способности, лидерство, и даже на их доктрину. Группы салафитов-джихадистов оказались в замешательстве, поскольку им приходится считаться с тем фактом, что мусульмане не избавлены от инфекции, несмотря на горячие молитвы. Если коронавирус – это гнев Бога против неверных, почему он также убивает *моджахедов* и как вы это объясняете, сохраняя при этом доверие потенциальных рекрутов? Как вы исполняете Джихад во время глобальной изоляции, когда движение ограничено, а ресурсы иссякают?

Чтобы понять, чего нам следует ожидать от салафитско-джихадистских группировок в будущем, в этом анализе исследуются три вызова, которые, скорее всего, придется преодолевать группам джихадистов в результате текущего кризиса: во-первых, это вызов их стратегической миссии и возможностям, особенно в том, что касается операционализации мотивов мученичества и мести. Во-вторых, это вызов их идеологии, вере и религиозному толкованию Священных Писаний, влияющий на связность их доктрины и «бренда». И в-третьих, это проблема их единства и способности предоставлять своим сторонникам общую групповую идентичность, что может повлиять на вербовку новых участников. То, как группы джихадистов и их лидеры будут решать эти многоуровневые вызовы, повлияет на их сплоченность и эффективность, а также на доверие к их посланиям. Это также может иметь последствия для их руководства и управления, что может определить

значимость группы как будущей глобальной угрозы. Анализ показывает, что салафитско-джихадистский терроризм остается угрозой как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: джихадистский терроризм, религиозная доктрина, Аль-Каида, ИГИЛ, COVID-19

Во всем мире самыми стойкими противниками конвенциональных мер против COVID-19 были религиозные радикалы, фундаменталисты и боевики практически всех вероисповеданий. В то время, как некоторые придерживаются теорий заговора, чудесных лекарств или теологических теорий конца света, другие используют кризис как возможность для распространения религиозной идеологии и ненависти, побуждая последователей к участию в боевой или террористической деятельности. Группы салафитов-джихадистов не исключение. Есть свидетельства тому, что они воодушевлены кризисом COVID-19 и пытаются извлечь выгоду из уязвимостей, связанных с западной безопасностью.¹ Факты свидетельствуют о том, что они значительно активизировали свою пропаганду и операции на Ближнем Востоке и в других местах, включая Азию и Африку.²

В этой статье оценивается влияние кризиса COVID-19 на будущую угрозу, исходящую от групп салафитов-джихадистов, путем изучения того, как кризис может изменить главное послание и стратегию салафитов-джихадистов и, в свою очередь, повлиять на вербовку, тактику, возможности, лидерство, и даже их доктрину. Большинство аналитиков придерживаются мнения, что нынешний кризис COVID-19 может увеличить риск терроризма как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, поскольку террористы стремятся извлечь выгоду из уязвимостей, появляющихся, когда государства замыкаются внутри себя для борьбы с вирусом.³ Однако некоторые элементы

¹ Mina al-Lami, "IS Militants Step Up Attacks on Iraqi Security Forces," *BBC News*, May 5, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-52535842>; Shelly Kittleson, "Islamic State ramps up attacks in Iraq during Ramadan," *Al-Monitor*, May 4, 2020, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/05/iraq-isis-terrorism-ramadan.html>.

² Julie Coleman, "The Impact of Coronavirus on Terrorism in the Sahel," *Publications*, International Centre for Counter-Terrorism, April 16, 2020, <https://icct.nl/publication/the-impact-of-coronavirus-on-terrorism-in-the-sahel/>; International Crisis Group, "Contending with ISIS in the Time of Coronavirus," *Commentary*, March 31, 2020, <https://www.crisisgroup.org/global/contending-isis-time-coronavirus>; Abu-Bakarr Jalloh, "Increased Terror Attacks in Africa amid Coronavirus Pandemic," *DW*, April 4, 2020, <https://www.dw.com/en/increased-terror-attacks-in-africa-amid-coronavirus-pandemic/a-53066398>.

³ James K. Wither, "The COVID-19 Pandemic: A Preliminary Assessment of the Impact on Terrorism in Western States," *Marshall Center Occasional Paper*, no. 33, April 2020, <https://www.marshallcenter.org/en/publications/occasional-papers/covid-19-pandemic-preliminary-assessment>.

кризиса могут также иметь сдерживающее воздействие на террористическую деятельность и террористические операции. Источники финансирования могут иссякнуть, а меры социального дистанцирования и запреты на поездки сделают некоторые террористические тактики, такие как взрывы и наезды с использованием крупногабаритных транспортных средств, менее эффективными и более простыми для обнаружения. Кроме того, террористы, как и все остальные, подвержены риску заражения вирусом.

Поэтому, продолжение террористической активности в долгосрочной перспективе зависит от способности групп противостоять предстоящим пост-пандемическим вызовам, которые могут в конечном итоге нанести ущерб их дееспособности, легитимности и живучести в долгосрочном плане. Пандемия может серьезно повлиять на многие группы салафитов-джихадистов, столкнув их с экзистенциальным кризисом, из которого им будет нелегко оправиться, поскольку они окажутся уязвимыми не только к самому вирусу, но также и к стратегическим и экономическим последствиям пандемии.

В этом анализе исследуются три вызова, которые группировкам джихадистов, скорее всего, придется преодолевать в результате нынешнего кризиса COVID-19: во-первых, это проблема их стратегической миссии и их возможностей, особенно в том, что касается операционализации мотивов мученичества и мести. Во-вторых, это вызов к их идеологии, вере и религиозному толкованию Священных Писаний, влияющий на связность их доктрины и «бренда». И в-третьих, это проблема их единства и способности давать членам общую групповую идентичность, что может повлиять на рекрутирование новых сторонников. То, как группы джихадистов и их лидеры будут решать эти многоуровневые задачи, повлияет на их сплоченность и эффективность, а также на доверие к их посланиям. Это также может иметь последствия для их лидерства и управления, что может определить значимость группы как глобальной угрозы в будущем.

Коронавирус – уничтожитель угнетателей и мученичество для верующих

Чтобы полностью понять реакцию джихадистов на COVID-19, нам нужно выйти за рамки первоначального анализа того, что, по нашему мнению, группы джихадистов могут делать к тому, что они на самом деле *говорят*, что они будут делать, а также спросить есть ли у них возможности для реализации этих планов. Первым посланием СМИ ИГИЛ о COVID-19 было предупреждение – в значительной степени в соответствии с руководящими указаниями ВОЗ, но взятое прямо из Священного Писания – держаться подальше от «области, пораженной эпидемией», мыть руки и лицо и воздерживаться от заражения других.⁴ Это послание быстро распространилось в

⁴ Инфографика в журнале ИГ ан-НАба', 6 февраля 2020.

западных СМИ, вызвав столь приветствуемое комическое облегчение («ИГИЛ предостерегает от поездки в Европу для совершения террористических актов, чтобы не умереть от коронавируса»), но оказалось, что оно было неправильно истолковано. Более подробный текст и несколько последующих заявлений как ИГИЛ, так и других групп, очень четко отражают позицию джихадистов: Коронавирус – это «воин Аллаха», который был послан, чтобы поразить «угнетателей крестоносцев и их наемников среди сионистов и вероотступников» в отместку за жестокие репрессии против мусульман во всем мире.⁵

Далее, 19 марта редакционная статья ИГИЛ в журнале аль-Наба' призвала мусульман защитить себя с помощью физических мер предосторожности и молитв, а также извлечь выгоду из паралича западных государств и их вооруженных сил, начав атаки, подобные тем, что были в Париже, Лондоне и Брюсселе, и покорить новые земли.⁶ *Моджахеды* не должны проявлять милосердия к страдающему Западу, потому что «лучшее послушание Всевышнему Аллаху – это вести джихад ради Аллаха, а также причинять вред и мучить Его врагов».⁷ 24 марта группа, связанная с Аль-Каидой, выступила с заявлением в медиа сети Аль-Тухур, отвергнув призыв Генерального секретаря ООН Антониу Гутерриша к прекращению огня, а вместо этого призвала к усилению борьбы с парализованным Западом.⁸ Затем последовали разговоры в чате и инфографика, побуждающие верующих наносить удары в своих общинах любым доступным им способом, с помощью транспортных средств или ножевых атак, предполагая, что атаки с участием одного субъекта могут оставаться преобладающей тактикой в будущем.⁹

Число связанных с ИГ атак в феврале и марте 2020 года осталось относительно неизменным по сравнению с предыдущими месяцами, но в апреле произошло заметное увеличение операций в Ираке и Сирии.¹⁰ Более того, ИГИЛ и другие группы джихадистов предприняли целенаправленные усилия, чтобы продемонстрировать наличие успехов и приписать успех операций снижению антитеррористической готовности Запада в результате COVID-19.¹¹ Связанные с ИГИЛ террористические группы также были более активными по всему миру. Были задержаны ячейки в Германии, Испании и Египте в конце апреля, и несколько атак были совершены спутниковыми ячейками в таких уязвимых регионах, как Африка.¹²

⁵ Заявление Аль-Каиды Центральная, As-Sahab Media Foundation, 31 марта 2020; Редакционная статья в Ан-Наба', # 226, 19 марта 2020.

⁶ Редакционная статья в Ан-Наба'.

⁷ Редакционная статья в Ан-Наба'.

⁸ Заявление в медиа сети Аль-Тухур, 24 марта 2020.

⁹ Редакционная статья в Ан-Наба'.

¹⁰ Al-Lami, "IS Militants Step up Attacks."

¹¹ Инфографика и доклад, опубликованные Thabaat Media Agency, 17 апреля 2020.

¹² Julie Coleman, "Germany Arrests IS Suspects Plotting Attacks on US Bases," *DW*, April

Группы джихадистов также явно используют нынешний кризис для распространения своих воинственных посланий к своим филиалам и среди своих сторонников по всему миру, что может иметь серьезные последствия для безопасности в долгосрочной перспективе. Призывы азиатских группировок, связанных с ИГИЛ, в том числе на Филиппинах, в Индонезии и на Мальдивах, использовать хаос COVID-19 для ведения джихада, стали причиной нескольких нападений в этих странах в конце марта - начале апреля.¹³ Аналогичным образом, в течение того же периода наблюдалось заметное увеличение количества нападений, приписываемых группировкам, связанным с ИГИЛ и Аль-Каидой, в Сахеле (включая Аш-Шабааб в Сомали и Джамаат аль Ислам аль-Муслимин).¹⁴ В начале апреля группа, связанная с ИГИЛ, убила 52 сельских жителей в богатой нефтью северной части Мозамбика, предположительно из-за того, что они отказались вступить в ряды ИГИЛ.¹⁵

ИГИЛ также активизировало разжигание межэтнической и межрелигиозной напряженности, что является одной из его основных долгосрочных стратегий. С закрытием границ и глобальным нарастанием страха и неуверенности, усилился воинствующий национализм по ранее существовавшим линиям религиозного разделения, равно как и превращение этнических и религиозных меньшинств в козлы отпущения. И «Аль-Каида», и ИГИЛ используют эту тенденцию, усиливая пропаганду для разжигания недовольства среди целевых мусульманских меньшинств в регионах, где они имели ограниченную поддержку в прошлом, включая Индию, Кашмир, Синьцзян и Филиппины.¹⁶ 221-й выпуск информационного бюллетеня ИГИЛ «ан-Наба», выпущенный 13 февраля 2020 г., был, пожалуй, первым случаем, когда ИГИЛ посвятило целую страницу этнической напряженности в Индии, а 24 февраля начал выходить новый журнал, издаваемый про-ИГИЛ группой Джундул Халифах, который был посвящен исключительно маргинализации

15, 2020, <https://p.dw.com/p/3avQR>; Sam Jones, "Isis Suspect Who Defied Coronavirus Lockdown in Barcelona Arrested," *The Guardian*, May 8, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/may/08/isis-suspect-who-defied-coronavirus-lockdown-in-barcelona-arrested-spain>.

¹³ SITE Intelligence Special Report: Global Jihadist Reponse to Covid-19 Pandemic, March 2020; Joseph Hincks, "With the World Busy Fighting COVID-19, Could ISIS Mount a Resurgence?," *Time*, April 29, 2020, <https://time.com/5828630/isis-coronavirus>.

¹⁴ Coleman, "The Impact of Coronavirus on Terrorism"; ICG, "Contending with ISIS"; Jalloh, "Increased Terror Attacks in Africa."

¹⁵ Jason Burke, "Islamist group kills 52 in 'cruel and diabolical' Mozambique massacre," *The Guardian*, April 22, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/22/islamist-group-kills-52-in-cruel-and-diabolical-mozambique-massacre>.

¹⁶ Samar Halarnkar, "Coronavirus Is Proving to Be Another Excuse to Marginalize India's Muslims," *Quartz India*, April 13, 2020, <https://qz.com/india/1836768/coronavirus-is-another-excuse-to-marginalise-indias-muslims>; Zainul Abid, "Analysis: Jihadists Step Up Efforts to Exploit India Sectarian Violence," *Insight, BBC Monitoring*, March 5, 2020.

индийских мусульман (аль-Хинд).¹⁷ Раньше индийские мусульмане неохотно принимали джихадистскую идеологию, явление, приписываемое плюралистической социальной системе и относительно мирному сосуществованию мусульман и индуистов в стране. Однако после избрания Моди в 2014 году и стремительной эскалации индуистско-мусульманской напряженности, джихадистская пропаганда в Индии усилилась. В Афганистане одна из ячеек ИГИЛ очевидно в качестве мишени имела сикхское меньшинство, когда 25 марта они убили 25 сикхских верующих в кабульском храме и в течение нескольких часов сражались с афганскими силами безопасности.¹⁸

Важно отметить, что послание джихада редко бывает единым. Отсутствие централизованной власти порождает поток сообщений от второстепенных священнослужителей, распространяющие опасные конспиративные теории и дезинформацию, которые имеют разрушительные последствия в реальной жизни. Например, идея о том, что вирус – это гнев Аллаха против немусульман и что мусульмане могут защитить себя с помощью молитвы, покаяния и джихада, кажется, преобладает в некоторых регионах Пакистана. В результате власти не смогли закрыть мечети и предотвратить публичные молитвы.¹⁹ В заявлении Аль-Каиды от 31 марта значительное внимание было уделено опровержению такого образа мышления, а также содержалось обращение к немусульманам с приглашением принять Ислам.²⁰

Наконец, в то время как в центре внимания Запада часто находится только прямая угроза насилия, между идеологами джихада ведутся намного более глубокие разговоры о том, как следует понимать кризис с теологической точки зрения и каковы его последствия для жизни и общества. Интересные разговоры здесь касаются доктринальных интерпретаций и теологических объяснений кризиса, который может иметь долгосрочные последствия для будущего салафитско-джихадистских операций. Ясно, что священнослужители джихадистов-салафитов на руководящем уровне заняты «контролем посланий», чтобы гарантировать, что коронавирус не подорвет их основную миссию и способность выживать после кризиса. Эти вопросы будут рассмотрены более подробно в следующих разделах.

¹⁷ *Voice of Hind*, Issue 1, Al-Qitaal Media Center, February 24, 2020.

¹⁸ Sayyed Salahuddin, "Islamic State Claims Kabul Attack on Sikh Minority," *Washington Post*, March 25, 2020, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/gunmen-attack-sikh-minority-in-kabul-dozens-trapped-in-temple/2020/03/25/bd452b88-6e58-11ea-a156-0048b62cdb51_story.html.

¹⁹ Kathy Gannon, Associated Press, "Mosques Stay Open in Pakistan Even as Virus Death Toll Rises," April 3, 2020, *ABC News*, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/mosques-stay-open-pakistan-virus-death-toll-rises-69953780>.

²⁰ Statement of Al-Qaeda Central, As-Sahab Media Foundation, March 31, 2020.

Стратегическая миссия, тактика и способности

Исследования по вопросам радикализации и вербовки показывают, что отдельные лица присоединяются к воинствующим – и террористическим – группам по разным причинам. Однако, для джихадистов часто доминируют несколько факторов – чувство обиды и социальной маргинализации; желание отомстить за несправедливости, совершаемые против мусульман по всему миру; личная потребность в принадлежности, признании, статусе, героизме и приключениях; и религиозная обязанность / доктринальный призыв, включая соблазн будущих наград, получаемых через мученичество.²¹

Мотивы, а также иницирующие факторы, влияющие на принятие индивидуальных решений, могут со временем меняться в зависимости от контекста, а также несколько отличаться для западных иностранных боевиков и тех, кто завербован в странах с мусульманским большинством, или для тех, кто рекрутированы за пределами Ближнего Востока. Западные рекруты чаще соблазнялись обещаниями статуса и идентичности, в то время как лица, завербованные на Ближнем Востоке, похоже, больше подвержены влиянию набожности и религиозной идентичности, а также политических репрессий.²² Желание мстить, сталкиваясь со страданиями мусульман, часто оказывалось главным «переломным моментом» для всех новобранцев, независимо от происхождения.²³

Группы салафитов-джихадистов на протяжении десятилетий успешно использовали эти обиды и разочарования для распространения яростной

²¹ Edwin Bakker and Roel de Bont, “Belgian and Dutch Jihadist Foreign Fighters (2012–2015): Characteristics, Motivations, and Roles in the War in Syria and Iraq,” *Small Wars & Insurgencies* 27, no. 5 (2016): 837-857; James Wither and Sam Mullins, eds., *Combating Transnational Terrorism* (Sofia, Bulgaria: Procon Ltd., 2016); Martha Crenshaw, “An Organizational Approach to the Analysis of Political Terrorism,” *Orbis* 29, no. 3 (Fall 1985): 465-89; Colonel John M. “Matt” Venhaus, U.S. Army, “Why Youth Join al-Qaeda,” *Special Report 236* (United States Institute of Peace, 2010), www.usip.org/sites/default/files/resources/SR236Venhaus.pdf.

²² Следует сделать оговорку: многие группы джихадистов в зонах конфликтов используют экономические стимулы или принуждение для вербовки рядовых боевиков. Это особенно распространено в странах Африки к югу от Сахары и Сахеле, где вербовка может обеспечить надежный доход и выход из бедности. Поскольку основное внимание здесь уделяется процессу радикализации, эти вопросы остаются за рамками данной статьи.

²³ Факты показывают, что иностранных боевиков часто привлекает статус, идентичность или приключения, а новобранцев из мусульманских обществ – больше благочестие и религиозная принадлежность. Изучение кувейтских боевиков показало, что политические репрессии и подавление гражданских свобод так же являются иницирующим фактором. Смотри Nafees Hameed, “What Makes a Terrorist,” *New York Review Daily*, November 11, 2018; Nicholas C. Scull, Othman Alkhadher, and Salman Al-Awadhi, “Why People Join Terrorist Groups in Kuwait: A Qualitative Examination,” *Political Psychology* 41, no. 2 (September 2019): 231-247, <https://doi.org/10.1111/pops.12622>; Alan Krueger, “What Makes a Terrorist?” *American Enterprise Institute*, November 7, 2007.

воинственной идеологии, объясняющей цели ислама с использованием очень ограниченных понятий. Спекхарт и Элленберг отмечают, что джихадистам удалось убедить многих в том, что «терроризм смертников – это разновидность исламского мученичества, что построение халифата – это цель, к которой нужно стремиться, и что совершение *хиджры* – путешествия в страны, где правят законы *Шариата*, и участие в воинствующем джихаде – это обязанности всех мусульман».²⁴ Центральное место в этой идеологии занимает также *шариатская* доктрина *кази* (возмездие натурой или «око за око»), которое узаконивает наказание равной с преступлением тяжести для тех, кто причинил страдания мусульманам во всем мире.²⁵

Для многих радикальных мусульман вирус представляет собой торжество этой идеологии. То, что вирус – «самый слабый из слабых» из «солдат Аллаха» – сумел опустошить мир «неверных и отступников» (Китай, Италию и США) больше, чем все предыдущие совместные усилия *моджахедов*, радует многих исламских теоретиков.²⁶ Утверждение, что он представляет собой божественное возмездие, которого они ждали, широко приветствуется, и оно быстро распространилось по всему миру в онлайн-чатах салафитов-джихадистов. Апокалиптическая эйфория вместе с широко распространенным убеждением, что мусульмане обладают иммунитетом от вируса благодаря молитве и джихаду, внушили чувство непобедимости некоторым радикальным мусульманским общинам.²⁷

Пандемия серьезно подрывает оперативную стратегию салафитов-джихадистов, так как свобода передвижения была ограничена, международные поездки прекратились, а большие собрания (включая пятничные молитвы) были запрещены. Закрытие всех саудовских религиозных объектов, в том числе Кааба, вызвало особенно сильную реакцию.²⁸ Но также ясно, что неповиновение правительственным запретам уже имело катастрофические последствия. В Пакистане религиозная конференция, возглавляемая

²⁴ Anne Speckhart and Molly Ellenberg, “Is Internet Recruitment Enough to Seduce a Vulnerable Individual into Terrorism?,” *Homeland Security Today*, April 15, 2020.

²⁵ Sahih al-Bukhari, Chapter 87 of The Book of Blood Money.

²⁶ Aymenn Jawad Al-Tamimi, “Jihadist Perspectives on Coronavirus Pandemic: Primary Sources,” personal webpage, March 25, 2020, <https://www.aymennjawad.org/2020/03/jihadist-perspectives-on-coronavirus-pandemic>.

²⁷ Смотри медиа и писания Мухаммеда аль-Мухайси, чья серия лекций «Солдаты аллаха» была опубликована 24 апреля 2020. Первый эпизод назывался «Как мир сдался».

²⁸ Usaid Siddiqui, “Epidemics, War Have Impacted Muslim Worship Throughout History,” *Al Jazeera*, May 13, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/epidemics-war-impacted-muslim-worship-history-200420210254391.html>.

неподчиняющимися священнослужителями, стала «суперзаразным» событием, которое создало очаги глобальной эпидемии.²⁹ Последствия распространения COVID-19 в раздираемой войной сирийской провинции Идлиб – последней контролируемой повстанцами зоне – будут катастрофическими для и без того обездоленного гражданского населения, миллион из которых находится в лагерях для беженцев.³⁰ По мере дальнейшего распространения вируса по Сирии и Ираку он также может серьезно повлиять на отряды салафитов-джихадистов. Хотя террористические группы Ближнего Востока маневренны и привыкли действовать при отсутствии безопасности и в среде неопределенности, они часто живут в ужасных условиях, не имея доступа к современному здравоохранению, что делает их особенно уязвимыми к заражению.

В краткосрочной перспективе, когда силы безопасности будут снова развернуты для оказания помощи в полевых больницах и для борьбы с беспорядками, мы должны сохранять бдительность в отношении возможности того, что террористы воспользуются уязвимостями. Когда поездки прекратились и запреты стали глобальными, риторика джихадистов сместилась в сторону и почти исключительно пропагандирует операции одиноких исполнителей, мучеников веры, против западных мишеней или местных политических властей. Хотя это должно оставаться центральной проблемой безопасности, важно также осознать, что карантин предоставляет новые возможности для правоохранительных и разведывательных органов для отслеживания и задержания подозреваемых в терроризме, причем такие аресты уже произведены в Каире, Брюсселе, Германии и Барселоне.³¹

Религиозная доктрина и политические ограничения

Религиозные фундаменталисты, участвующие в вооруженных действиях – будь то мусульмане, христиане, евреи, индуисты или другие – часто имеют важные общие характеристики: они почти всегда призывают к осуществлению сочетания духовных, националистических и/или политических целей.

²⁹ Michael Kugelman, “Pakistan’s Government Is Caught Between a Mosque and a Hard Place,” *Foreign Policy*, April 24, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/24/pakistan-ramadan-coronavirus-pandemic-mosques>.

³⁰ “Coronavirus: Saudi Arabia Confirms First Death as Cases Spike,” *Middle East Eye*, March 24, 2020, <https://www.middleeasteye.net/news/coronavirus-saudi-arabia-confirms-first-death-medina-cases-spike>. Относительно Сирии и провинции Идлиб, смотри ОСНА, *Recent Developments in Northwest Syria – Situation Report*, No. 11, March 27, 2020.

³¹ “‘Je l’ai fait pour l’Etat Islamique’: un suspect de terrorisme écrase deux motards de la police à Paris,” *FR24 News*, April 28, 2020, <https://www.fr24news.com/fr/a/2020/04/je-lai-fait-pour-letat-islamique-un-suspect-de-terrorisme-ecrase-deux-motards-de-la-police-a-paris.html>; Mohammed Abdo Hasanein and Walid Abdulrahman, “Egypt Police Neutralize Terrorist Cell,” *Al-Sharq Al-Awsat*, Wednesday, April 15, 2020, <https://aawsat.com/english/home/article/2234841/egypt-police-neutralize-terrorist-cell-cairo-suburb>.

Выживание фундаменталистских религиозных групп зависит от того, в какой степени последователи продолжают придерживаться бескомпромиссных – или абсолютных – предписаний, проистекающих из их конкретной идеологической доктрины. Такие доктрины представляют собой неизменную истину, божественную волю и требуют непоколебимой приверженности. Они четко делят мир на «добро против зла» и «мы против них», а террористическая тактика, воинственность или насильственный экстремизм легко оправдываются защитой «истины». Однако, даже абсолютистские доктрины меняются со временем, когда им приходится сталкиваться с политическими ограничениями и меняющимися реалиями. Доктрины салафитов-джихадистов ничем не отличаются от других. Их теоретики постоянно прибегают к «*ихтихаду*», или исламскому толкованию, возвышая одни суры или стихи Корана над другими и «переоснащая» центральные богословские концепции, такие как мученичество и джихад, для достижения собственных политических целей. Салафитско-джихадистские теоретики представляют свою жесткую, воинственную интерпретацию как абсолютную и неизменную истину, а все остальное – как ересь.

И умеренные, и крайние мусульмане верят, что в жизни ничего не может случиться, хорошего или плохого, если это не план Бога. Как и в других религиях, это создает теологическую дилемму, потому что, если Бог несет ответственность за появление вируса, у него должна быть более высокая цель, оправдывающая все человеческие страдания. Среди мусульман-экстремистов распространено мнение, что «Корона» была создана, чтобы предупредить и наказать человечество за потребительство, разрушение окружающей среды и личные излишества. Экстремисты быстро восприняли эту точку зрения и утверждают, что борьба с пандемией бесполезна и что праведные мусульмане должны вместо этого полагаться на Бога, который защитит их, если они укрепляют свою веру или участвуют в джихаде.³² В отличие от них, умеренные мусульмане утверждают, что даже если вирус и имеет божественное происхождение, необходимо делать все возможное, чтобы остановить его распространение и сохранить жизнь, что является центральной темой Корана.³³ Фактически, рецепт как защитить общины от болезней, и «предупреждения о поездках» во время вируса взяты непосредственно из Книги медицины, Сахих аль-Бухари, в которой Мухаммед предупреждает о чуме в его время.³⁴ Но вместо того, чтобы обращать внимание на эти разделы Сунны, группы джихадистов превозносят хадисы о

³² Mehmet Ozalp, "How Coronavirus Challenges Muslims' Faith and Changes Their Lives," *The Conversation*, April 2, 2020, <https://theconversation.com/how-coronavirus-challenges-muslims-faith-and-changes-their-lives-133925>.

³³ Hocine Drouiche, "French Muslim Leader: Coronavirus is a Chance for Solidarity, Not 'Punishment,'" *AsiaNews.it*, March 23, 2020, <http://www.asianews.it/news-en/French-Muslim-leader:-Coronavirus-is-a-chance-for-solidarity,-not-%E2%80%98punishment%E2%80%99-49632.html>.

³⁴ Сахи аль-Бухари содержит хадисы (или высказывания) Мухаммеда.

Джихаде и Кисасе, а также о необходимости использовать возросшую возможность для борьбы с неверующими.³⁵

Несмотря на риск того, что это может иметь обратные последствия – как только их собственные последователи заболеют, – салафитско-джихадистские теоретики в основном придерживаются первоначального послания о том, что вирус – это гнев Бога, обращенный против неверных, но также добавляют «исправляющие» объяснения для страданий мусульман. Они утверждают, что если мусульмане заболевают, это не наказание, а испытание веры, беда, которую следует переносить со смирением и молитвами о милосердии.³⁶ Это, опять же, напрямую взято из Книги медицины. Тот факт, что город Медина сообщил о первых случаях смерти от вируса в Саудовской Аравии, также вызвал некоторые богословские противоречия, поскольку Мухаммед четко заявил, что «никакая чума не коснется Медины». Ученым неожиданно пришлось объяснить, почему COVID-19 не попадает в категорию «чума».

Один из ярчайших примеров того, что даже апокалиптические и абсолютистские доктрины могут быть скорректированы в соответствии с политическими ограничениями, – это пример иорданского джихадистского идеолога Мухаммада аль-Макдиси. В то время, как большинство клерикалов-джихадистов, кажется, выступают против закрытия мечетей и запрета на публичные молитвы, аль-Макдиси утверждает, что закрытие больших мечетей на самом деле является одним из преимуществ коронавируса. Он указывает, что клерикалы-джихадисты теперь могут читать свои собственные проповеди вместо того, чтобы проводить обязательные единые проповеди, навязанные правительствами. Кроме того, по его словам, женщины теперь возвращаются к ношению никаба, грешные ночные клубы и бары закрыты, а частные мечети, в которых проповедуется «истинное» послание, все еще открыты.³⁷

Повлияет ли запрет на публичную молитву и отсутствие общего переживания Рамадана на авторитет доктрины джихада? Может ли отсутствие пятничных проповедей иметь дерадикализирующий эффект на уязвимую молодежь? Будут ли они и дальше прислушиваться к тому, как радикальные клерикалы находят новые объяснения, соответствующие их воинственной политике? Это некоторые из вопросов, на которые мы будем искать ответы в ближайшие несколько недель и месяцев.

Кризис идентичности и принадлежности – вербовка и послания

Одним из самых сильных «притягивающих факторов» для людей, которые присоединяются к экстремистским группировкам боевиков, является то, что

³⁵ Сунны Сахи аль-Бухари, книги 56 & 87.

³⁶ Из бюллетеня ан-Наба', 6 февраля 2020.

³⁷ Пост на Telegram канале Мухаммада аль-Макдиси, 23 марта 2020.

некоторые психологи называют «социальной принадлежностью».³⁸ Как говорилось выше, радикализация чаще происходит в сообществах, где люди чувствуют себя отчужденными или не на месте и где их свобода выражать свою уникальную религиозную или культурную идентичность подавляется, ограничивается или даже находится под угрозой.³⁹ Воинствующие группы – будь то белые националисты-джихадисты или другие – предлагают возможность активно участвовать в процесс исправления предполагаемой несправедливости, а также дают новообращенным чувство престижа и цели. Вербовщики-джихадисты хорошо осведомлены о том, что европейская молодежь из иммигрантских общин сталкивается с неопределенным будущим из-за дискриминации в вопросах жилья, образования и занятости, и поэтому они особенно уязвимы. В разгар своей кампании ИГИЛ убедительно предлагало четкую концепцию с черно-белым мировоззрением, обещанием восстановления достоинства и участия в святом деле. Тот факт, что до награды еще далеко и новобранцы рисковали стать мучениками, был без значения для тех, у кого послание ИГИЛ нашло отклик.

Ослабление ИГИЛ, возможно, замедлило вербовку иностранных боевиков для Ирака и Сирии, но нет никаких свидетельств тому, что это уменьшило энтузиазм тех, кто уже подписался под идеологией ИГИЛ – и это, конечно, не замедлило распространение воинственных идей джихада по всему миру. Однако COVID-19 сделал то, что не смогли сделать самые могущественные армии мира: ограничив поездки, он не позволил иностранным боевикам физически присоединиться к террористическим группам на Ближнем Востоке или в других местах. Хотя еще рано говорить, как это повлияет на вербовку террористов, важно отметить, что это может создать более благоприятные условия для дерадикализации. Дерадикализация экстремистских боевиков часто является отражением процесса радикализации в противоположном направлении. Условия, которые могут сделать террористов более восприимчивыми к дерадикализации, – это события, меняющие жизнь, повышенная подверженность альтернативным точкам зрения и отстраненность из-за внутригруппового конфликта и/или несогласия.⁴⁰

Продолжающийся тактический акцент на атаках с участием одиночек может быть привлекательным для более опытных террористов, которые уже закалены в идеологии джихада. Однако новообращенные могут обнаружить, что их потребности в общности и групповой идентичности не удовлетворены, тем более что они также изолированы от своих мечетей и товарищей. Таким образом, вместо того, чтобы усиливать их отчуждение, кри-

³⁸ Смотри Bertjan Doosje *et al.*, “Terrorism, Radicalization and De-radicalization,” *Current Opinions in Psychology* 11 (June 2016): 79-84.

³⁹ Chris Meserole, “Radicalization, Laïcité, and the Islamic Veil,” *Religion*, April 25, 2016, <https://religion.org/2016/04/25/french-connection-part-ii-radicalization-laicite-and-the-islamic-veil>.

⁴⁰ Doosje *et al.*, “Terrorism, Radicalization.”

зис COVID-19 может иметь противоположный эффект сближения сообществ, одновременно повышая солидарность в принимающих странах с сообществами иммигрантов, сильно пострадавших от вируса.⁴¹ По мере того, как потенциальные новобранцы групп джихада переносят последствия вируса вместе со своими ближайшими родственниками и сообществами, их личные связи с собственными сообществами могут укрепиться, что, возможно, повысит вероятность того, что они столкнутся с альтернативными точками зрения.

Мы также, вероятно, станем свидетелями растущей конкуренции за ресурсы (как человеческие, так и материальные) между салафитско-джихадистскими группами в мусульманском мире, поскольку количество поступающих в оборот новобранцев сокращается, а группы сталкиваются со все более трудными условиями. Есть признаки того, что давнее соперничество между ИГИЛ и Аль-Каидой усилилось в Леванте и Йемене. В конце апреля приложение для обмена сообщениями Rocketchat провело новую серию религиозных лекций нынешнего лидера АКАП (Аль-Каиды на Аравийском полуострове) Халида Батарфи, в которых он предостерегает от шпионажа и проникновения, и хвалит успехи в уничтожении шпионских сетей ИГИЛ. Аналогичным образом, 29 апреля йеменское отделение организации ИГИЛ выпустило новый видеоролик с обвинениями в адрес Аль-Каиды. В него вошли интервью с диссидентами Аль-Каиды, которые обвинили свое руководство в ложном обвинении членов в шпионаже.⁴² Хотя эти две группы никогда не были в хороших отношениях, повышенное внимание к этим ссорам может быть признаком слабости и может оттолкнуть потенциальных новых членов.

Наконец, помимо краткосрочного непосредственного воздействия на тактику, нынешний кризис, возможно, вызовет сдвиг парадигмы для групп джихадистов, который может иметь последствия для безопасности далеко в будущем. 26 марта в интроспективной редакционной статье журнала *ан-Наба'* утверждалось, что коронавирус изменил баланс сил в пользу салафитов-джихадистов. В ней утверждается, что мусульманам необходимо изменить свое понимание о враге, в частности в отношении Соединенных Штатов. В ней объясняется, что привычка приписывать США все плохие вещи достигла таких масштабов, что считается, что охват США почти безграничен, что «ничего не происходит без их ведома [...] и нет ничего в этом мире [...], что недоступно их власти и возможностям».⁴³ В редакционной статье утверждается, что пандемия позволяет салафитам-джихадистам изменить риторику и рассказать другую историю, в которой Америка больше не всемогущий «Великий сатана», а больше похожа на Короля в новой одежде. Такое

⁴¹ Doosje *et al.*, "Terrorism, Radicalization."

⁴² Серия лекций Халида бин Умар Батарфи, медиа фонд ал-Малахем, эпизод 1, 24 апреля 2020.

⁴³ Исламское государство, редакционная статья *ан-Наба'*, 26 марта 2020.

осознание может придать делу джихада новую энергию, поскольку группы начинают понимать, что враг более уязвим, чем считалось ранее.

Заклучение

Итак, каково влияние пандемии COVID-19 на салафитско-джихадистский терроризм в краткосрочной и среднесрочной перспективе и как исламские теоретики и лидеры джихадистов могут справиться с проблемами, которые она создает для их «бренда» и их эффективности в долгосрочном плане? Как показывает анализ, вердикт по-прежнему неоднозначен. Ранние предупреждения об увеличении нападений террористов на Запад из-за ангажированности кризисом и перераспределения сил безопасности для оказания помощи в борьбе с COVID-19 еще предстоит проверить. Скорее всего, из-за того, что незаконные источники финансирования иссякли, вербовка замедлилась, а передвижение сократилось, возможности групп салафитов-джихадистов на Ближнем Востоке (и в некоторой степени также в Северной Африке) значительно пострадали. Хотя доказательства по-прежнему в основном эпизодичны, они могут объяснить почему «обещанный» всплеск террористических атак против США и их союзников не произошел.

Однако нет никаких признаков того, что группы салафитов-джихадистов утратили поддержку и энтузиазм. Значительный рост джихадистской активности наблюдается в других странах, включая Ирак и Сирию, Сахель, Мозамбик и Сомали. Международное сообщество должно сохранять единство в усилиях по борьбе с терроризмом, сохраняя при этом бдительность в отношении пробелов как в локальной, так и в глобальной безопасности. Первым приоритетом должно быть повышение готовности к типу нападений, которые поощряются идеологами джихада и которые их кадры способны осуществить. Предотвратить нападения одиночек сложно, если не почти невозможно, но следует также повторить, что ограничения на поездки по-прежнему предоставляют возможности для отслеживания и нейтрализации террористических групп.⁴⁴

Анализ показывает, что лидеры джихадистов адаптируют свою стратегию и тактику к оперативным ограничениям, наложенным на них коронавирусом, а также продолжают участвовать в серьезных схоластических дебатах о том, почему исламская доктрина и религиозные тексты остаются наиболее достоверными источниками ответов. Группы джихадистов – это гибкие сети, привыкшие к ограничениям и трудностям. Они также терпеливы; цели джихада по расширению Халифата не ограничиваются резким увеличением численности войск или циклами выборов. Скорее, их работа может принести плоды через десятилетия или столетия и обеспечена только апокалиптическими обещаниями. Многие священнослужители раздувают ажиотаж по поводу коронавируса, утверждая, что это начало «конца

⁴⁴ Hasanein and Abdulrahman, "Egypt Police Neutralize Terrorist Cell."

времен». 28 марта шейх Абу аль-Фатах аль-Фергали из Газы спросил, «[является ли] Корона ветром нашего века, который спасет ислам и перестроит мир заново, чтобы начался век могущества и возможностей мусульман и моджахедов?». ⁴⁵ Точно так же ИГИЛ утверждает, что сейчас время, когда мусульмане должны объединиться в своих усилиях по возвращению Халифата, поскольку джихад во время Рамадана вдвойне вознаграждается на небесах. ⁴⁶

Если исламские воинствующие группы выживут, несмотря на резкий спад в вербовке и ограниченность передвижения и ресурсов, долгосрочные последствия этого исторического времени могут быть гораздо более серьезными, и противодействовать им будет труднее. Как уже говорилось, наиболее эффективной основой для вербовки для групп джихадистов является то, что они могут использовать обиды мусульман, которые чувствуют себя отчужденными и подавленными в своих родных (или принимающих) общинах. Если воинствующая пропаганда джихада и апокалиптическая идеология будут укрепляться в некоторых из наиболее уязвимых мусульманских общин мира, таких как Индия или Синьцзянь, это может иметь разрушительные последствия для международной безопасности. Мы должны быть готовы противостоять не только распространению идеологии джихада в этих обществах, но и помочь правительствам понять катастрофические последствия разделяющей и репрессивной политики против этих меньшинств. Поэтому, нам необходимо продолжать совместную работу по противодействию террористическим сетям и срыву их деятельности, а также вкладывать ресурсы и усилия в поддержку наших глобальных партнеров, которые могут иметь сообщества меньшинств, уязвимыми к радикализации.

Как группы джихадистов выдерживают пандемию COVID-19 и продолжают представлять угрозу для глобальной безопасности, будет зависеть от того, как они отреагируют на некоторые из этих конкурирующих сил. Распространение посланий является центральным вопросом, поскольку джихадистские группы пытаются привлечь потенциальных рекрутов и побудить своих более опытных членов адаптировать свою тактику, не оказывая отрицательное влияние на более широкую миссию группы. Мы должны ожидать, что послания джихада будут демонстрировать силу, призывать к победе и напоминать неизменную обязанность мусульман участвовать в джихаде. Большая часть риторики руководства джихадистов (а также онлайн-чатов) следовала этой схеме. Они преувеличивают достижения, такие как количество проведенных операций, сбитых вражеских самолетов, конфискованного военного оборудования и нанесенных потерь, приписывая свои «победы» мнимым пробелам в безопасности Запада. ⁴⁷ Кроме того, они

⁴⁵ Статья Шейха Абу аль-Фатах, аль-Фалргали в Iba' Magazine, опубликованная 28 марта 2020.

⁴⁶ Смотри Mina al-Lami, "What to Expect from Islamic State in Ramadan 2020," Insight, *BBC Monitoring*, April 24, 2020.

⁴⁷ Инфографика и доклад, опубликованные Thabaat Media Agency, 17 апреля 2020.

подчеркивали религиозный императив возвращения в Халифат и дополнительные благословения, обещанные при участии в джихаде во время Рамадана. Хотя мы можем надеяться, что несоответствия в посланиях и доктринах убедят некоторых искать более умеренные альтернативные точки зрения, эти эффекты могут быть незначительными по сравнению с энтузиазмом салафитов-джихадистов по поводу затруднительного положения, связанного с COVID-19.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Това К. Норлен, доктор философии, профессор по борьбе с терроризмом и по международной безопасности в Европейском центре исследований международной безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Она также является научным консультантом программы ЦДКМ по изучению вопросов терроризма и безопасности.



Ральф Ролофф, *Connections QJ* 19, № 2 (2020): 27-40

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.19.2.02>

Рецензированная статья

COVID-19 и ничейный мир: каковы последствия для Европейского Союза?

Ральф Ролофф¹

Европейский центр исследований по вопросам международной безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <https://www.marshallcenter.org>

Университет Бундесвера, Мюнхен, <https://www.unibw.de/home-en>

Резюме: В этой статье анализируется реакция ЕС на COVID-19 на фоне меняющейся международной среды, которая характеризуется глобализацией и глобальным смещением центров могущества. Это поднимает вопрос о последствиях нынешней пандемии COVID-19 и кардинальных изменений в международной системе для внутреннего и внешнего развития ЕС. В статье выдвигается предположение, что ЕС может воспользоваться этой возможностью и приобрести большее влияние на мировом уровне, если будет использовать свою силу в качестве менеджера взаимозависимостей посредством создания норм и формирования правил, а также проявлять свое влияние в качестве центрального узла в транснациональных сетях. Внутреннее единство, поддержка прав человека и демократии, а также сильная роль в глобальном управлении являются предпосылками для этой особой нормативной и трансформирующей силы ЕС.

Ключевые слова: COVID-19, солидарность ЕС, глобализация, политика по вопросам климата, торговая политика, политика развития Европейского оборонного союза, стратегический диалог ЕС-США

¹ Автор благодарит рецензентов за полезные комментарии, которые помогли улучшить аргументацию статьи.

... если просто сказать то, что мы узнали от эпидемий, так это то, что в людях есть больше того, чем можно восхищаться, чем того, что надо презирать.

– Альбер Камю, Чума

Введение

Для Европейского Союза на карту поставлено многое. Германия принимает председательство в ЕС от Хорватии 1 июля 2020 года. То, как Германия справится с председательством ЕС, будет иметь первостепенное значение для будущего Европейского Союза.² Перед председательством Германии в ЕС стоит сложная задача, поскольку COVID-19 подвергает Европейский Союз внутреннему и внешнему давлению. Пандемия влияет на внутренние показатели ЕС в плане борьбы с экономическими, социальными, политическими и медицинскими последствиями COVID-19, а также на способность ЕС действовать в глобальном масштабе и вносить значительный вклад в глобальный кризисный менеджмент пандемии. Председательство Германии в ЕС должно будет укрепить 1) внутреннюю сплоченность ЕС, 2) гражданские права, права человека и демократию внутри и вокруг ЕС и 3) глобальную роль ЕС.³ Каждая из этих задач представляет собой тяжелую программу на шесть месяцев председательства в ЕС, и в целом они являются титанической проблемой.

В этой статье будет проанализирована реакция ЕС на COVID-19 на фоне резко меняющейся международной среды, которая характеризуется глобализацией и глобальным сдвигом центров могущества. Это поднимает вопрос о последствиях нынешней пандемии COVID-19 и кардинальных изменений в международной системе для внутреннего и внешнего развития ЕС. В статье утверждается, что ЕС может воспользоваться этой ситуацией и расширить свое влияние на глобальном уровне, если он будет использовать свою силу в качестве менеджера взаимозависимостей посредством создания норм и формирования правил,⁴ а также использовать свое влияние в качестве центрального узла в транснациональных сетях. Внутренняя сплоченность, поддержка прав человека и демократии, а также сильная роль в глобальном управлении являются предпосылками для этой особой нормативной и трансформирующей силы ЕС.

² Sebastian Groth, "Drei Fragen an ... Sebastian Groth," *Internationale Politik* 3 (May/June 2020), p. 6, https://internationalepolitik.de/system/files/article_pdfs/IP_03-2020_Drei-Fragen.pdf.

³ Daniela Schwarzer, "Die Bewährungsprobe," *Internationale Politik* 3 (May/June 2020): 26-29.

⁴ Nathalie Tocci, "On European Power," *IAI Papers* 19 (Rome: Istituto Affari Internazionali, December 2019), <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1925.pdf>.

COVID-19 и ничейный мир

Международная система находится в периоде перехода от либерального мирового порядка, в котором доминирует Запад, к новому би-, мульти- или даже поли-центричному миру.⁵ Переход могущества от одного центра к другому – это период неопределенности, нестабильности и конфликтов. За последние три десятилетия международная система превратилась в сильно взаимосвязанную, взаимозависимую и сложную сеть международных и транснациональных отношений, которая движется цифровой революцией, требующей наличия способности формировать взаимозависимости и осуществлять их менеджмент.⁶

На протяжении как минимум четырех лет, в международных отношениях мы наблюдали резкий переход от постмодернистской парадигмы глобализации и взаимозависимостей и акцента на безопасности человека, демократии, верховенстве закона и человеческом развитии в сторону реалистической парадигмы.⁷ Были разработаны внешняя политика и политика и стратегии безопасности, которые можно охарактеризовать как «реализм каменного века» (Стивен Уолт) с возвращением национального государства в качестве доминирующего субъекта, девальвацией глобализации и возрождением меркантилизма, ростом националистического популизма и авторитарной политики, мышлением в понятиях национальной безопасности, конкуренции великих держав и глобального сдвига центров могущества. Интеграция, сотрудничество и глобальное управление, как преобладающая модель международной и региональной политики, ставились под сомнение задолго до того, как китайское правительство объявило о существовании нового коронавируса 31 декабря 2019 года.⁸

Глобальная пандемия COVID-19 привела к самому серьезному глобальному кризису со времен Великой депрессии и Второй мировой войны. Она уже показала, что драматическое отсутствие международного сотрудничества и лидерства со стороны США, Китая и России доказало, что парадигма Великой силы и вся связанная с ней политика бесполезны и даже опасны

⁵ Richard Haass, "How a World Order Ends: And What Comes in Its Wake," *Foreign Affairs* (January/ February 2019), <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/how-world-order-ends>; G. John Ikenberry, "The End of Liberal World Order?" *International Affairs* 1 (2018): 7-23; European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), *Global Trends 2030 – Citizens in an Interconnected and Polycentric World* (Paris: Institute for Security Studies, 2012), https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/espas_files/about/espas_report_ii_01_en.pdf.

⁶ Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century* (New York: Random House, 1993).

⁷ Carlo Masala, *Weltunordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens* (München: C. H. Beck, 2016); ESPAS, *Citizens in an Interconnected and Polycentric World*.

⁸ Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity* (New York, NY: Routledge, 2013).

для разрешения требующего действий, критически важного глобального кризиса. Политика соперничества великих держав столкнулась с вызовами глобализации – и претерпела драматический провал. Отсутствие мирового лидерства со стороны США, Китая и России во время кризиса COVID-19 можно представить как своего рода «момент нулевой гравитации».⁹ Момент нулевой гравитации – это вакуум власти в международной политике из-за того, что ни одна страна или группа стран не располагает рычагами – ни политическими, ни экономическими, – чтобы пропагандировать и продвигать международную повестку дня или чтобы обеспечить глобальные публичные блага. Чарльз Купчан характеризует такой сценарий как «ничейный мир».¹⁰

Совет Безопасности ООН заблокирован неспособностью великих держав согласовать резолюцию о глобальном призыве к прекращению огня в войнах и конфликтах. Борьба США с ВОЗ отнюдь не помогает в организации менеджмента международных кризисов. Политика дезинформации Китая в самом начале кризиса была явным признаком отсутствия международной ответственности и лидерства. Не говоря уже о продолжающихся усилиях России в кампаниях дезинформации в Европе, направленных на подрыв доверия к западным правительствам.

Таким образом, продолжающаяся конкуренция великих держав может затмить собой много неотложных глобальных проблем, связанных с пандемиями и общественным здравоохранением, изменением климата, продовольственной безопасностью, кибербезопасностью и глобальным неравенством, которые требуют совместных международных ответных действий.¹¹

Несмотря на эту мрачную картину «ничейного мира», мы не живем в эпоху без глобального управления! Управление сложными взаимозависимостями на основе сотрудничества через международные институты, региональную и межрегиональную интеграцию, формальные и неформальные политические сети имеет место и обеспечивает инновационные формы глобального управления. «Социальная власть», определяемая как «способность устанавливать стандарты, создавать нормы и ценности, которые считаются законными и желательными, без применения принуждения или

⁹ Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (London: Penguin, 2012).

¹⁰ Charles A. Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (New York: Oxford University Press, 2012).

¹¹ Ernst Ulrich von Weizsäcker and Anders Wijkman, *Come on!: Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet – A Report to the Club of Rome* (New York, 2019); International Military Council on Climate and Security (IMCCS), *The World Climate and Security Report 2020* (Brussels, February 2020), https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2020/02/world-climate-security-report-2020_2_13.pdf.

оплаты», остается актуальной.¹² Общества и государства с общими ценностями продолжают тяготеть друг к другу.¹³

С точки зрения взаимозависимости, мир во многом организован как транснациональная сеть с узлами или центрами вместо полюсов могущества в качестве строительных блоков. Количество и качество двусторонних и многосторонних отношений будут определять влияние государств и политических субъектов. Мы вошли в «многоузловой» мир с тремя основными узлами в сети: США, Китай и ЕС.¹⁴ Глобализация изменила значение понятия 'могущество'. В дополнение к классическим материальным возможностям, таким как валовой внутренний продукт (ВВП) и оборонные расходы, ключевым фактором является то, насколько хорошо международный субъект может влиять на других посредством экономической торговли, военных трансфертов и членства в региональных и глобальных организациях. Так называемый Индекс способности к двустороннему внешнему влиянию (СДВВ) представляет гораздо более дифференцированную и детальную картину распределения глобального влияния: «В глобальном масштабе влияние сосредоточено в руках немногих, и только десять стран обладают примерно половиной мирового влияния. Сегодня Соединенные Штаты обладают 11 процентами глобального влияния. Далее следуют Германия и Франция с примерно 9 % и 7 % соответственно. Китай занимает четвертое место и оказывает около 6 процентов мирового влияния. Вообще говоря, члены Европейского Союза хорошо показывают себя в Индексе СДВВ благодаря их высокому уровню континентальной взаимозависимости. Пять из семи оставшихся в первой десятке стран являются европейскими государствами: Италия, Великобритания, Нидерланды, Испания и Бельгия. Россия замыкает список и занимает восьмое место с 4 процентами мирового влияния».¹⁵

Учитывая, что шесть государств-членов Европейского Союза входят в первую десятку «глобальных влиятельных субъектов», на которые приходится около 30 % глобального влияния согласно индексу СДВВ, Европейский Союз имеет потенциал играть гораздо более заметную глобальную роль, используя свою нормативную и преобразующую силу и устанавливая нормы и правила в глобализованном мире.

Как Европейский Союз ориентировался в множественном глобальном кризисе COVID-19 в условиях сложного, конкурентного, взаимосвязанного и глобализованного мира?

¹² Peter van Ham, *Social Power in International Politics*, The New International Relations series, 1st Edition (New York: Routledge, 2010).

¹³ Florence Gaub, *Global Trends to 2030: Challenges and Choices for Europe* (Brussels: European Strategy and Policy Analysis System, April 2019), www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_Report.pdf.

¹⁴ Jonathan D. Moyer, Tim Sweijts, Mathew J. Burrows, and Hugo van Manen, *Power and Influence in a Globalized World* (Washington, DC: Atlantic Council, January 2018).

¹⁵ Jonathan D. Moyer et al., *Power and Influence in a Globalized World*, p. 11.

Ответ Европейского Союза на COVID-19

Политическая система Европейского Союза как многоуровневая система принятия решений, обладающая способностью действовать наднационально на международном, многостороннем и транснациональном уровнях,¹⁶ хорошо подходит для менеджмента транснационального глобального кризиса здравоохранения, который превратился в экзистенциальный социальный, экономический кризис и кризис безопасности. Лидерство и солидарность необходимы для успешного прохождения Европейского Союза через этот экзистенциальный кризис. Этот тривиальный призыв к лидерству и солидарности как никогда важен для того, чтобы спасти европейский проект от развала и Европу от падения в темные времена национализма. Лидерство и солидарность важнее, чем во время любого из многих кризисов, через которые прошел Европейский Союз с момента своего основания.¹⁷

На ранних этапах кризиса COVID-19 в Европе ЕС не демонстрировал большого присутствия.¹⁸ Конечно, это вызвало много критики. В самом деле, ЕС не предпринимал действий в начале эпидемии COVID-19, поскольку общественное здравоохранение не входит ни в исключительную, ни в общую компетенцию ЕС. Общественное здравоохранение является национальной компетенцией и ЕС имеет только вспомогательные компетенции в соответствии с Лиссабонским договором: «Союз может осуществлять действия для поддержки, координации или дополнения действий государств-членов по защите и улучшению здоровья людей». Государства-члены первоначально действовали в одностороннем порядке в соответствии со своими национальными правилами на случай непредвиденных обстоятельств. Достаточно красноречиво то, что большинство критиков исходили из того, что ЕС, конечно, должен играть заметную роль в общественном здравоохранении!

Когда большинство границ в Шенгенской зоне было закрыто в результате односторонних действий и без дальнейшей координации, Комиссия ЕС впервые вмешалась, напомнив государствам-членам ЕС об их обязательствах. Негативным последствием нескоординированного закрытия границ между странами-членами стало нарушение цепочек поставок внутри ЕС. Это, конечно, было непреднамеренным последствием второго порядка односторонних действий, что заставило комиссию ЕС вмешаться в защиту единого рынка.

¹⁶ Ralf Roloff, "Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zwischen Globalisierung und Regionalisierung," *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11, no. 3 (2001): 1045-1072.

¹⁷ Tony Judt, *Postwar: A History of Europe Since 1945* (London: Heinemann, 2005); Ian Kershaw, *To Hell and Back: Europe 1914-1949 (The Penguin History of Europe)* (London: Penguin Books, 2016); Ian Kershaw, *Roller-Coaster: Europe, 1950-2017* (London: Penguin, 2017).

¹⁸ Florence Gaub and Lotje Boswinkel, "Who's First Wins? International Crisis Response to COVID-19," *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief* 11, May 20, 2020, www.iss.europa.eu/content/who%E2%80%99s-first-wins-international-crisis-response-covid-19.

На первый взгляд, антикризисный менеджмент ЕС казался нескоординированным и показывал неадекватность ЕС, но если присмотреться внимательно, видно, что ЕС взял на себя гораздо больше ответственности и действий по кризисному менеджменту, оказывая немедленную помощь тем людям и государствам-членам, которые больше всего пострадали от COVID-19, в частности Италии, Испании и Франции. Активные знаки солидарности европейских народов, граждан, регионов, стран-членов ЕС и ЕС с наиболее нуждающимися в наиболее пострадавших странах были очень впечатляющими: оказание помощи путем отправки медицинских материалов, медицинских работников, обеспечение мест для наиболее пострадавших пациентов в больницах и реанимациях, защита медицинских работников и граждан и возвращение граждан ЕС со всего мира в ходе крупнейшей эвакуационной операции за всю историю, более 60 000 оказавшихся в затруднительном положении граждан ЕС были доставлены домой.¹⁹ «Не говорите пренебрежительно об этом», – предупредил Стефан Корнелиус, один из ведущих немецких обозревателей еще в начале апреля 2020 года. Его предостережение зывало к активной солидарности и коллективной реакции ЕС.

COVID-19 представляет собой проверку солидарности государств-членов ЕС, солидарности общества (обществ) ЕС, экономики ЕС при блокировке всех экономик, институциональной устойчивости ЕС и, таким образом, европейского проекта. Реакция Европейского Союза на COVID-19 после начального периода национальных ответов и пакетов мер на случай непредвиденных обстоятельств была очень впечатляющей. Общий ответ ЕС в денежном выражении составляет 3 триллиона евро. Ответная реакция²⁰ ЕС на коронавирус состоит из медицинских, пограничных и связанных с мобильностью экономических мер, содействия исследованиям, в том числе для вакцины, и борьбы с дезинформацией, поскольку пандемия с самого начала сопровождалась «инфодемией».²¹

Механизм комплексного политического реагирования на кризис (КПКР) был запущен очень рано, чтобы координация, консультации и обмен информацией между ЕС и его государствами-членами могли быть организованы в соответствии с четко установленными процедурами. 13 марта 2020 года Комиссия ЕС представила Скоординированную экономическую реакцию на коронавирус в ЕС с полным каталогом экономических и финансовых инструментов и программ. 9 апреля 2020 года Европейский совет приступил к принятию комплексных мер экономической политики, которые могли во многом рассчитывать на механизмы, созданные после кризиса Еврозоны. Все институты ЕС поддержали быстро и полностью этот огромный пакет,

¹⁹ EU Commission, “Coronavirus: European Solidarity in Action,” https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en.

²⁰ EU Commission, “Coronavirus Response,” <http://www.ec.europa.eu>.

²¹ EU Commission, “EU versus Disinformation,” <http://www.EUvsDisinfo.eu>.

осознавая срочность и ответственность ЕС: Европейский парламент, Комиссия ЕС, Совет ЕС, Европейский центральный банк, Европейский инвестиционный банк и Еврогруппа. ЕС и его государства-члены согласовали пакеты и меры, которые были немыслимы до COVID-19 из-за внутренних разногласий между экономическими философиями государств-членов. Скорость и масштаб всеобъемлющих ответных мер экономической политики поистине захватывали дух. Даже обсуждение так называемых коронабондов, которые были предметом серьезных споров между Францией, Испанией и Италией, с одной стороны, и Германией, Нидерландами и Австрией с другой, не смогли затормозить коллективный ответ. В конце мая 2020 года Германия и Франция представили компромисс, предложив единовременный фонд спасения в размере 500 миллиардов евро, чтобы помочь экономике ЕС оправиться от воздействия COVID-19. Средства будут предоставлены в виде грантов наиболее пострадавшим секторам и регионам ЕС. Для сбора средств 27 стран-членов ЕС будут также вместе брать займы на финансовых рынках. Предлагаемые гранты в размере 500 миллиардов евро являются дополнением к бюджету ЕС на 2021-2027 годы, который на этот период приближается к 1 триллиону евро. Предложение Германии и Франции может открыть путь к более крупной сделке внутри ЕС. Предложение Меркель и Макрона может положить конец спору по коронабондам. Европейская Комиссия сделала многолетнюю финансовую рамку для Европы на 2021-2027 годы «матерью восстановления Европы». В рамках текущего бюджета ЕС все неиспользованные средства были предоставлены для реагирования на COVID-19.

В результате несогласованных односторонних действий в начале кризиса 15 апреля 2020 года президент Европейского совета Шарль Мишель и президент Комиссии ЕС Урсула фон дер Ляйен представили «Дорожную карту восстановления». И, что гораздо важнее, совместную европейскую дорожную карту по отмене мер сдерживания COVID-19.

Комплексный экономический ответ включает гибкое использование бюджета ЕС, гибкое использование правил ЕС, денежно-кредитную политику, проводимую Европейским центральным банком, экстренную поддержку, общеевропейский гарантийный фонд, возглавляемый Группой европейских инвестиционных банков, системы социальной защиты Европейского механизма безопасности, ПРБЧС, который представляет собой европейский инструмент временной поддержки для снижения рисков безработицы в чрезвычайной ситуации, предложенный Комиссией ЕС, который позволит предоставить финансовую помощь до 100 миллиардов евро в форме займов от ЕС пострадавшим государствам-членам.

Комиссия ЕС организовала в мае 2020 года глобальный марафон заверений с глобальными партнерами по исследованиям, направленных на разработку вакцины против COVID-19. Проект собрал 7,4 миллиарда евро от доноров со всего мира, включая обещание в размере 1,4 миллиарда евро от

Комиссии ЕС. В начале июня 2020 года Комиссия ЕС выделила 300 миллионов евро Vaccine Alliance GAVI на период 2021-2025 годов. Финансирование поможет иммунизировать 300 миллионов детей во всем мире и профинансировать создание запаса вакцин для защиты от вспышек инфекционных заболеваний. Франция, Германия, Италия и Нидерланды сформировали альянс для ускорения производства вакцины от COVID-19 в Европе в тесном сотрудничестве с различными фармацевтическими компаниями. Цель «Inclusive Vaccine Alliance» – обеспечить производство вакцины на европейской территории везде, где это возможно, и сделать вакцину доступной во всем мире.²²

Критические вопросы, связанные с реакцией ЕС на COVID-19

Есть критически важные вопросы, связанные с реакцией ЕС на COVID-19. Каждый из них может сорвать совместные усилия ЕС по урегулированию кризисов.

Наиболее важным аспектом реакции государств-членов на кризис COVID-19 является авторитарный соблазн ограничить гражданские права. Венгерский парламент фактически как раз вовремя предложил Виктору Орбану на серебряном блюде неограниченное по времени решение, основанное на чрезвычайном положении, которое позволяет нелиберальной демократии в Венгрии и дальше ущемлять гражданские права, свободу прессы, слова и мнений, деятельность НПО и вводить ограничения для трансгендеров. Польша – другая страна-член ЕС, столкнувшаяся с серьезным авторитарным искушением. Правящая партия ПИС попыталась использовать кризис COVID-19 для продвижения своей повестки дня. Наглядным примером были попытки провести президентские выборы во время изоляции в стране, а также попытки переделать закон об абортах, чтобы практически сделать аборт в Польше юридически невозможным. Радослав Сикорский, бывший министр иностранных дел и обороны Польши, а ныне член Европейского парламента, недавно предупредил, что Польша может быть превращена в католическую диктатуру типа Франко. Это может быть слишком большой натяжкой, но это указывает на серьезность подрыва верховенства закона правительством ПИС.

Миграция и солидарность ЕС по-прежнему остаются одними из самых раздражающих проблем политики ЕС, которые не решены. По мере того, как положение беженцев на греческом острове Лесбос ухудшается буквально изо дня в день, отсутствие солидарности бросается в глаза еще больше. Избавление беженцев от ужасной ситуации в лагерях беженцев, и таким образом, защита их от заражения коронавирусом, – это не только фундаментальный гуманитарный акт, но и акт европейской солидарности.

²² “Dutch, French, Germans and Italians Form Virus Vaccine Alliance,” *MedicalXpress*, June 3, 2020, <https://medicalxpress.com/news/2020-06-dutch-french-germans-italians-virus.html>.

Государства-члены Европейского Союза, и в особенности государства-члены из Центральной Европы, все еще отвергают любые компромиссы по вопросу миграции.

Необходимо увидеть, усвоил ли ЕС уроки кризиса евро, сможет ли он проявить солидарность с наиболее пострадавшими странами и полностью поддержать их в процессе восстановления экономики. Это доказательство солидарности с наиболее пострадавшими государствами-членами также является ключом к полному восстановлению Европейского Союза. Разница между COVID-19 и кризисом Еврозоны заключается в том, что COVID-19 – это симметричный кризис, который затрагивает все страны-участницы, и что влияние COVID-19 не основано на плохом управлении, а это большая разница по сравнению с кризисом евро. Италия и Испания сильно страдают не только от COVID-19, но и от националистически-популистских движений, которым не терпится увидеть падение нынешнего правительства. Они подпитывают антиевропейские настроения в своих странах, что ставит ЕС и его государства-члены в ситуацию, когда им надо возвращать и восстанавливать доверие, которое было утрачено во время кризиса евро, миграционного кризиса, а теперь и во время кризиса COVID-19.²³

Переосмысление глобализации и глобальной роли ЕС в международной политической экономике – еще одна важная проблема для Европейского Союза. Концепция более зеленой и более цифровой Европы во многом зависит от формы глобализации в ближайшие годы. Европейский Союз создал хорошо организованную и функционирующую сеть межрегиональных и двусторонних всеобъемлющих торговых соглашений, и он управляет хорошо функционирующей сетью межрегиональных отношений почти со всеми важными экономиками и регионами мира.²⁴ Во время работы Комиссии Юнкера (2014-2019), которое в глобальном масштабе характеризовалось периодом торговых войн и протекционизма, ЕС заключил торговые соглашения с Канадой, Японией, Вьетнамом, Сингапуром и странами МЕРКОСУР Бразилией, Аргентиной, Парагваем и Уругваем.

Отсутствие поддержки ключевых международных организаций, таких как Всемирная торговая организация, ключевыми игроками, подрывает потенциал ЕС по реформатированию глобализации, но не останавливает ее. ЕС удалось, например, сделать Общий регламент защиты данных доминирующим мировым стандартом в такой весьма спорной и конфликтной области, как кибер-домейн, в которой США и Китай являются доминирующими субъектами. ЕС, возможно, будет трудно сделать стандартом свое видение

²³ Aureliana Sorrento (2020), “Der Dritte Dämpfer,” *Internationale Politik* 3 (May/June 2020): 30-33.

²⁴ Heiner Hänggi, Ralf Roloff, and Jürgen Rüländ, eds., *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?* (London and New York: Routledge, 2006); EU Commission, *2019 Report on Implementation of EU Free Trade Agreements: 1 January 2018 – 31 December 2018* (Publications Office of the European Union, 2019), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/october/tradoc_158387.pdf.

углеродно-нейтрального континента к 2050 году. Амбиции ЕС зависят не столько от его энергетической зависимости от России, сколько от внутренних дискуссий с такими странами, генерирующими углерод, как Польша, что безусловно замедлит амбиции ЕС. Зеленая сделка ЕС будет в гораздо большей степени зависеть от его способности поддерживать Парижское соглашение, и при самом благоприятном развитии вернуть Соединенные Штаты обратно в него. В противном случае ЕС будет нелегко поддерживать вместе альянс держав средних размеров или создать прочную коалицию желающих – это означает сохранение приверженности Китая и России к Парижскому соглашению.

COVID-19 и глобальная роль ЕС

В контексте глобального вакуума лидерства и недостатков, которые мы видели в борьбе с COVID-19, для ЕС будут иметь значение три основных вопроса, которые уже имели значение в мире до COVID-19:²⁵

- Защита демократии в ЕС, а также за его пределами. Конкуренция политических систем будет продолжаться. ЕС необходимо изменить свою политику устойчивости в отношении третьих стран и, в частности, соседних стран. ЕС должен вернуться к политике поддержки демократии и верховенства закона. Прагматический подход к устойчивости потерпел неудачу. Следовательно, необходимо пересмотреть возвращение позитивной обусловленности в качестве жизненно важного инструмента ЕС.

- Более тесное сотрудничество в области изменения климата и прогресса в переходе к низкому уровню выбросов не только настоятельно требуется подавляющим большинством в ЕС, но и является предварительным условием для амбициозной цели создания континента с нейтральным выбросом углерода к 2050 году. Что необходимо сделать ЕС, это очень тесно увязать его политику в области климата с политикой развития и торговли. Управление программой Парижского соглашения по климату и задачи создания континента с нейтральным выбросом углерода будет работать только в том случае, если ЕС сможет начать осуществлять политику развития, которая серьезно относится к проблеме изменения климата для большинства развивающихся стран, и это позволит им создать достаточный потенциал для решения проблемы продовольственной безопасности, общественного здравоохранения, нехватки воды и опустынивания, и многие другие. ЕС как значительный торговый субъект должен увязывать свою торговую политику с целями своей политики в области климата и развития. Это потребует серьезного переосмысления во многих отношениях, поскольку текущая торговая политика имеет тенденцию подрывать достижение целей

²⁵ Susi Dennison, Mark Leonard, and Pawel Zerka, *How to Govern a Fragmented EU: What Europeans Said at the Ballot Box*, Report ECFR/287 (European Council on Foreign Relations, June 2019), https://www.ecfr.eu/publications/summary/how_to_govern_a_fragmented_eu_what_europeans_said_at_the_ballot_box.

в области климата и развития. Торговое соглашение с МЕРКОСУР является здесь примером, поскольку оно связывает вырубку тропических лесов с торговлей с ЕС. Поэтому крайне важно следить за тем, чтобы на цели в области климата не оказывала отрицательное влияние его собственная торговая политика.

- Необходимо добиться дальнейшего прогресса в оборонной интеграции ЕС. Это необходимо не только из-за стремления к стратегической автономии и создания Европейского оборонного союза, но и в качестве поддержки роли ЕС как торговой державы, нормативной и преобразующей силы. Геополитическая реальность мира «нулевой гравитации» потребует от ЕС стать более стратегически автономным, чтобы иметь возможность защищать своих граждан и Европейский Союз. Постоянное структурированное сотрудничество (PESCO), Скоординированный годовой обзор обороны (CARD) и Европейский оборонный фонд (EDF) – это инициативы, которые могут стать ядром для наращивания потенциала ЕС и, таким образом, обеспечить основу для реального Европейского оборонного союза. Следует серьезно отнестись к инициативам президента Макрона по Европейской инициативе вмешательства (E12), а также к его недавнему предложению включить ядерные силы Франции в Европейский союз обороны. Конечно, НАТО продолжает играть важную роль в коллективной обороне Европейского Союза, но усиление европейского элемента в НАТО даст ЕС больше рычагов влияния в трансатлантических отношениях. Поскольку США больше озабочены стратегическим соперничеством Китая и США, Европейский Союз должен взять на себя еще больше ответственности за свою безопасность. Стратегический диалог между ЕС и США по вопросам безопасности и обороны давно назрел. Это можно было бы вписать в контекст треугольника стратегических трансатлантических диалогов: ЕС-США, ЕС-НАТО, НАТО-США.

Заключение

К этому моменту ЕС показал свою способность адекватно реагировать на экзистенциальный кризис, вызванный COVID-19. Координация между странами-членами очень плотная и, конечно же, ведутся живые дискуссии о наилучшем способе восстановления. Внутренняя сплоченность, поддержка прав человека и демократии, а также сильная роль ЕС в глобальном управлении являются предпосылками для полного выхода ЕС из кризиса COVID-19, а также для повышения потенциала ЕС как нормативной и преобразующей силы в глобализованном, конкурентном и сложном мире. Есть пять важных элементов:

1. ЕС должен действовать более жестко в защиту демократии внутри ЕС и проводить политику абсолютной нетерпимости к любому проявлению авторитарного правления в любом государстве-члене ЕС. Ключевым моментом должна быть увязка экономической поддержки со стороны пакета COVID-19 с демократическими ценностями, защитой гражданских прав и

прав человека, а также верховенством закона. Авторитет Европейского Союза в огромной степени зависит от борьбы с нелиберальными демократиями и любой тенденции к ограничению основных прав сверх ограниченного периода времени, связанного с пандемией COVID-19. Правительства Венгрии, Польши и Чешской Республики также должны находиться под пристальным наблюдением и, в случае продолжающегося несоблюдения договоров ЕС и законодательства ЕС, подвергаться санкциям.

2. Более тесное сотрудничество в области борьбы с изменением климата и прогресс в переходе к низкому уровню выбросов – «зеленая сделка» Европы должна быть поставлена в самый центр программ экономического восстановления. Восстановление экономики не должно происходить за счет «зеленой сделки» – должно иметь место прямо противоположное. Программы восстановления должны использовать возможность реструктурировать европейскую промышленность в сторону зеленой экономики. То же самое относится и к реструктуризации энергетического рынка. Цифровизация развивалась дальше во время кризиса COVID-19. ЕС необходимо воспользоваться этой динамикой, чтобы еще сильнее подтолкнуть европейские общества и экономики к цифровизации.

3. Усиление роли ЕС в сфере общественного здравоохранения следует рассматривать как урок, вынесенный из кризиса COVID-19. Приватизация значительной части сектора общественного здравоохранения во многих государствах-членах должна быть пересмотрена и заново оценена с точки зрения защиты здоровья.

4. Более широкая и глубокая дискуссия в ЕС о социальных аспектах рыночной экономики и капитализма также должна быть частью восстановления. Европейская модель социального государства в сочетании с рыночной экономикой нуждается в пересмотре и адаптации к требованиям постнеолиберальной эпохи. Цифровизация, изменение климата, реглобализация и более интегрированная международная система, более ориентированная на безопасность человека, чем на национальную безопасность, требуют адаптации со стороны Европейского Союза, а также его государств-членов. Если ЕС, его государства-члены и европейцы смогут адаптировать ЕС к среде после COVID-19, жертвы во время кризиса не были напрасными.

5. Дальнейший прогресс в оборонной интеграции ЕС необходим, чтобы подготовить Европейский Союз к принятию на себя большей ответственности в мире «нулевой гравитации». Конечной целью должна быть стратегическая автономия Европейского Союза. Текущие инициативы PESCO, CARD и EDF, французская инициатива в отношении E12 и предложение Макрона использовать французский ядерный арсенал для европейской обороны должны быть объединены в Европейский оборонный союз, который действительно способен защитить Европейский союз.

Несомненно, сотрудничество с НАТО имеет решающее значение. Дальнейшее развитие сотрудничества между ЕС и НАТО, в частности в области

создания потенциала, наращивания потенциала, гибридных угроз, кибербезопасности, а также обучения и учений, важно для успешного использования достижений обеих институций и использования их конкурентных преимуществ. После COVID-19 необходима новая трансатлантическая сделка. Европейский Союз и США должны участвовать в стратегическом диалоге, который мог бы быть частью более широкого стратегического диалога в трансатлантическом сообществе: ЕС-США, ЕС-НАТО и НАТО-США.

Председательство Германии в ЕС в ближайшие месяцы должно управлять этими элементами антикризисного менеджмента ЕС COVID-19 и восстановления. Это будет настоящая проверка не только для ЕС, но и для Германии.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Профессор д-р **Ральф Ролофф** является заместителем декана по академическим вопросам в Центре им. Джорджа К. Маршалла и адъюнкт-профессором Мюнхенского университета Бундесвера. Он преподавал в Университете Трира, Университете Кельна, Университете им. Йоганнеса Гуттенберга в Майнце и Университете им. Гельмута Шмидта в Гамбурге. Он был стипендиатом центра им. Роберта Шумана в Европейском парламенте и стипендиатом программы Фулбрайта в Нью-Йоркском университете. Он имеет степень магистра и доктора Трирского университета и степень государственного доктора Кельнского университета и Университета Бундесвера Мюнхена. Он широко издается на немецком, английском и французском языках.



Пандемия коронавируса и реакции в странах, вступивших в ЕС в 2004-2007

Пал Дунай

Европейский центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <http://www.marshallcenter.org>

Резюме: В этой статье представлена реакция на пандемию коронавируса стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), входящих в ЕС и НАТО. Понятно, что есть много общего, поскольку пандемия - глобальная проблема – затронула все государства региона, в целом одинаково. Географическое положение, размер (отсутствуют великие державы) и исторические традиции привели к тому, что воздействие пандемии на эти страны было, примерно, в одинаковом направлении. Можно заметить, что международные ориентиры этих малых и средних стран находятся в разных направлениях в зависимости от того, за какими другими государствами они следят и часто следуют, принимая решение о своих шагах в таком глобальном кризисе. Эта статья не может быть полностью исчерпывающей, поэтому основное внимание будет уделено реакции служб здравоохранения и чрезвычайных ситуаций. Возникает вопрос, являются ли какие-либо сходства детерминированными или есть заметные различия из-за разнообразия политических систем и текущей истории этих стран.

Ключевые слова: коронавирус, пандемия, Восточная и Центральная Европа.

Введение

Поскольку пандемия коронавируса нарушила повестку дня в области безопасности и приобрела приоритет в международной политике, в настоящее время изобилуют спекуляции о том, как долго продлится это изменение

мира. Взгляды различаются: некоторые исходят из того, что пандемия – это не более чем икота, и через ограниченный период в несколько месяцев или максимум в два года мир вернется к «нормальному состоянию», особенно если вакцинация станет доступной для всего мира. Другие считают, что мы имеем дело с изменением парадигмы, и что мир вступает в новую эру. Эта статья занимает позицию где-то посередине и, хотя автор придерживается мнения, что мы не столкнемся с изменением парадигмы, в ней утверждается, что Covid-19 в большой степени будет способствовать усилению тех исторических тенденций, которые уже действовали какое-то время. Коронавирус не может изменить основных действующих субъектов международной политики или отвлечь внимание от стихийных бедствий и управления ими, а также не изменит характер международной системы, в центре которой находится национальное государство, и решающую роль отношений между основными действующими субъектами в мире в целом.¹ В этой статье не поддерживается точка зрения о том, что и Китай, и США выйдут из кризиса с коронавирусом ослабленными, и что «результатом будет продолжающийся медленный, но неуклонный дрейф в мире к международной анархии».² Независимо от того, какой сценарий будет преобладать, ясно, что державы второго ряда и более малые вполне могут иметь больше возможностей для выбора при принятии решения о своей ориентации и своей способности влиять на других участников. В порядке исключения, это также может оказаться мнимым выбором для государств в ЦВЕ. Однако есть все основания предполагать, что большинство этих государств не будут рассматривать какие-либо другие варианты и будут оставаться такими же приверженными к Западу, как и в течение последних тридцати лет.

Кажется очевидным, что диктатуры и автократические режимы, с одной стороны, и демократии, с другой, по-разному справляются с пандемией (как они обычно справляются с другими антропогенными или естественными кризисами). У них принципиальная разница во взглядах. Для демократий «кризис – это политическое испытание», тогда как для автократии «кризис – это угроза легитимности режима».³ Это означает, что для автократий серьезный кризис является серьезным вызовом, который может привести к внезапной смене политической поддержки и, следовательно, поставить под

¹ Richard Haass, “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It: Not Every Crisis Is a Turning Point,” *Foreign Affairs*, April 7, 2020, по состоянию на 20 мая 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>.

² Kevin Rudd, “The Coming Post-COVID Anarchy: The Pandemic Bodes Ill for Both American and Chinese Power – and for the Global Power,” *Foreign Affairs*, May 6, 2020, по состоянию на 16 мая 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy>.

³ Shlomo Ben-Ami, “Why Democracies Are Better at Managing Crises,” *The Strategist*, May 20, 2020, по состоянию на 21 мая 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/why-democracies-are-better-at-managing-crises>.

угрозу власть имущих. Для демократии это значит гораздо меньше, поскольку власть обычно не является вопросом политического (а иногда и экзистенциального) выживания.

Несмотря на эту дихотомию, необходимо принимать во внимание еще один фактор. Помимо пропасти между демократиями и автократиями (и очень немногих полностью диктаторских режимов, которые у нас все еще есть), это кризисное управление популистскими и непопулистскими лидерами. Лидеры-популисты обычно пытались преуменьшить важность проблемы и, следовательно, не выделяли своевременно адекватные ресурсы. Из-за этого они часто причиняли вред, в том числе рисковали жизнями своих людей. Однако, помимо этого, между демократиями и автократическими режимами существует еще одна большая разница. В то время как популистским лидерам демократических стран рано или поздно приходится столкнуться с открытым обществом, свободной прессой и политической оппозицией, что в большинстве случаев значительно уменьшает ущерб от их действий,⁴ автократы уже сделали политическую оппозицию виртуальной, и купили или напугали свободную прессу, тем самым устранив источники предотвращения вреда. Именно здесь озабоченность, четко выраженная в разгар пандемии, приобрела важность. Свобода прессы отступает, и согласно отчету Freedom House, опубликованному в разгар пандемии, «свобода СМИ ухудшается во всем мире за последнее десятилетие с появлением новых форм репрессий как в открытых обществах, так и в авторитарных государствах. Эта тенденция наиболее остро проявляется в Европе».⁵ Несмотря на то, что разница между демократиями и автократиями остается фундаментальной, каждая их реакция на кризис в значительной степени была окрашена популизмом.

В этой статье представлены и проанализированы реакции на пандемию коронавируса тех центральноевропейских и восточноевропейских государств, которые присоединились к ЕС в 2004 и 2007 годах. В ней представлены способы, которыми государства реагировали на кризис в области здравоохранения, и меры, которые они приняли для взятия ситуации и общества под контроль. Было бы легко предположить, что, поскольку представленные здесь страны, все без исключения, являются членами ЕС и НАТО, они должны были действовать аналогичным образом, и что они также будут делать то же самое в период восстановления и прогнозируемой второй волны пандемии. Однако ситуация более сложная.

⁴ Заметным исключением может быть Бразилия, где ущерб кажется длительным, а президент продолжает вести себя беспечно, несмотря на ужасающие данные и другие доказательства о потерях, понесенных бразильцами. Высказываются предположения, в какой степени человеческие потери повлияют на популярность президента в свете его популистских настроений.

⁵ Sarah Repucci, "Freedom and the Media 2019. Media Freedom: A Downward Spiral," *Freedom House*, по состоянию на 21 мая 2020, <https://freedomhouse.org/report/freedom-and-media/2019/media-freedom-downward-spiral>.

Пандемия коронавируса: как справлялись с чрезвычайной ситуацией в здравоохранении

Ни одно государство не могло быть полностью подготовлено к столь крупномасштабной проблеме здравоохранения, которая пришла в Европу с таким кратким предварительным предупреждением. Поэтому, когда мы рассматриваем реакцию различных стран, мы можем работать с относительными результатами и спрашивать, что каждая из них могла бы сделать лучше. Тем не менее, государства, чья реакция на пандемию коронавируса описана и проанализирована вкратце в данной статье, представлены как успешные на данный момент с меньшим количеством инфицированных людей и, в большинстве случаев, с меньшим числом умерших, чем во многих западных странах, где люди предположительно больше и лучше обеспечены услугами здравоохранения, чем в целом их более бедные соседи из Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Возникает вопрос, как можно объяснить эти хорошие новости.

Пристального внимания заслуживают два набора данных – число выявленных случаев заражения и число умерших в результате коронавируса. В обоих случаях имеющиеся данные показывают, что в странах ЦВЕ числа значительно ниже, чем в более крупных европейских государствах, таких как Италия, Испания, Франция или Великобритания. За исключением Венгрии, число погибших невелико, а в некоторых случаях чрезвычайно мало. Причины этого можно найти не в количественном анализе, а при более близком рассмотрении региона.

Эти десять государств имеют ряд общих черт, как тех, что касается прошлого, так и тех, что касается настоящего:

1. В течение нескольких десятилетий эти государства были так называемыми социалистическими странами, в которых организация общества отдавала приоритет принятию и следованию правилам и повиновению. Хотя старый режим закончился почти три десятилетия назад и общества почувствовали вкус свободы, старые навыки остались, особенно у старших поколений. Поскольку пандемия больше всего угрожает этому поколению, их самодисциплина в следовании введенным мерам, таким как социальное дистанцирование, оставаться дома и не выходить на улицу без особой причины, а также ношение масок, безусловно, было частью этого относительного успеха.
2. Кроме того, есть еще один фактор, который требует научного анализа: уровень вакцинации в этих странах всегда был достаточно высоким, как в историческом плане, так и в настоящее время. Два примера – это числа вакцинированных бациллой Кальмета-Герена (БЦЖ) против туберкулеза в течение многих лет, и те, кто в настоящее время проходит регулярную вакцинацию от гриппа. Пока нет научных доказательств, но существуют многочисленные предполо-

Таблица 1. COVID-19 в Центральной и Восточной Европе (1 июня 2020).

	Подтвержденные случаи	Подтвержденные случаи смерти	Подтвержденные случаи смерти к числу случаев заражения (%)	Подтвержденные случаи смерти на миллион населения	Ожидаемая продолжительность жизни
Болгария	2,519	140	5,6	20	75.0
Чехия	9,286	321	3.5	29.9	79.3
Эстония	1,870	68	2.75	55.3	77.4
Венгрия	3,892	527	13.5	53.9	76.7
Латвия	1,066	24	2.25	12.75	75.4
Литва	1,678	70	4.17	25.6	75.5
Польша	24,165	1,074	4.44	28.0	78.3
Румыния	19,398	1,276	6.57	59.89	76.0
Словакия	1,522	28	1.83	18.38	77.8
Словения	1,473	109	7.39	51.84	81.4
Всего	66,869	3,637	5.2	-	-

Источник: Ресурсный центр по коронавирусу института Джона Хопкинса.

жения о положительном влиянии вакцины БЦЖ на сдерживание симптомов коронавируса. Можно считать само собой разумеющимся, что последует дальнейший анализ, чтобы увидеть, есть ли корреляция между ними не столько в отношении заражения вирусом, сколько в отношении серьезности симптомов и летальности исхода.

3. Существует также еще один исторический факт, который необходимо учитывать, а именно то, что во время своего коммунистического прошлого социалистические страны имели низкокачественные медицинские услуги как социальное благо с огромными ресурсами. Эти медицинские услуги по-прежнему слишком сконцентрированы в больницах, что является одной из тех характерных черт, которые Европейский Союз часто критикует. Такие мероприятия, как однодневные операции, обычно были недостаточно распространены, и даже сегодня больничных коек все еще слишком много. Если мы посмотрим на статистику, то вывод очевиден: «Венгрия (6-е место), Чешская Республика, Польша и Литва (с 7-го по 9-е) – все входят в первую десятку стран мира с наибольшим количеством больничных коек на тысячу жителей, и Словакия (11-е место)

следует сразу за первой десяткой».⁶ Таким образом, эта недостаточно радикальная модернизация здравоохранения сработала на пользу странам региона во время пандемии.

Откладывая в сторону исторические соображения, важно отметить, что население ЦВЕ по-прежнему имеет более короткую продолжительность жизни, чем многие из «старых стран-членов ЕС» или даже блудный сын ЕС, Великобритания. Среди 27 стран-членов ЕС, Словения с самой высокой продолжительностью жизни в ЦВЕ занимает 9-е место в ЕС, а другие страны значительно ниже в списке. Тем не менее, есть и хорошие новости: в течение последних двух десятилетий в этих странах увеличивалась продолжительность жизни. Столь благоприятные данные объясняются рядом причин. Качество медицинских услуг в странах ЦВЕ варьирует, но в целом доверие к их способности оказывать услуги в случае крупномасштабной чрезвычайной ситуации в области здравоохранения довольно низкое. Следовательно, у населения появился дополнительный стимул проявлять бдительность. Как сказал министр здравоохранения Чешской Республики: «Мы были уверены, что наши больницы не выдержат сложившуюся ситуацию. Мы должны были отреагировать».⁷ В итоге, были идентифицированы три государства, неспособных справиться с пандемией, если потребности в отделениях интенсивной терапии (ОИТ) и аппаратах искусственной вентиляции легких быстро увеличатся: Болгария, Венгрия и Румыния. Как сказала Вероника Ангел, в их ситуации «любое увеличение числа случаев опрокинет систему».⁸ У других стран было несколько меньше причин для беспокойства, но они столкнулись с другими проблемами, такими, как потребность в современном оборудовании и медицинском персонале.

Что касается медицинского оборудования, то страны региона осознали свои недостатки и начали импортировать все, что могли. Обычно это означало приобретение защитного снаряжения (масок и костюмов), оборудования для тестирования COVID-19 и аппаратов ИВЛ из Китая, хотя позже они также приобретались и из других источников. Чешская Республика показала

⁶ Данные о больничных койках отражают ситуацию в 2017. Bojan Pancevski and Drew Hinshaw, "Poorer Nations in Europe's East Could Teach the West a Lesson on Coronavirus," *The Wall Street Journal*, April 12, 2020, по состоянию на 16 мая 2020, <https://www.wsj.com/articles/poorer-eastern-european-nations-could-teach-the-west-a-lesson-on-coronavirus-11586718779>.

⁷ Dénes Albert, "Hungary, Poland and Other Eastern European Countries Are Faring Better with Coronavirus for These Reasons," *Remix News*, April 29, 2020, по состоянию на 16 мая 2020, <https://rmx.news/article/article/hungary-poland-and-other-eastern-european-countries-are-faring-better-with-coronavirus-for-these-reasons>.

⁸ По мнению румынского политолога Вероники Ангел, которую цитировали Shaun Walker and Helena Smith, "Why Has Eastern Europe Suffered Less from Coronavirus than the West?," *The Guardian*, May 5, 2020, по состоянию на 16 мая 2020, www.theguardian.com/world/2020/may/05/why-has-eastern-europe-suffered-less-from-coronavirus-than-the-west.

пример региону, первой отправив в Китай специальный самолет для перевозки оборудования. За ней последовали другие, затронутые пандемией, которые также поняли, что Китай может удовлетворять потребности, тогда как потенциальные поставщики в Европе испытывают нехватку оборудования. Хотя позже экспорт начали осуществлять и другие страны, в марте все еще имел место монополистический рынок. Другие страны-члены ЕС были заняты попытками решить свои собственные проблемы пандемии и в качестве защитной меры для удовлетворения своих внутренних потребностей ввели запреты на экспорт. Потребность в других европейских странах возникла одновременно с потребностями в странах ЦВЕ, поэтому зависимость от китайского импорта была отражением того факта, что Пекин находился на другой стадии пандемической кривой и там сложилось впечатление, что они уже преодолели кризис (что в некоторой степени было переоценкой). Позже некоторые страны ЦВЕ, а также некоторые государства, расположенные дальше на Запад, пришли к выводу, что материалы и оборудование, импортированные из Китая, были некачественными, и выразили свою неудовлетворенность. Однако их реакции были разными. Чехия была самой открытой, четко выражая свое мнение, что было нормальным в любой коммерческой сделке (как и Нидерланды), в то время как другие были более осторожны, а некоторые – довольно робки. Венгрия, например, удовлетворилась некоторыми двусмысленными заявлениями и высказала нечетко сформулированную озабоченность по поводу качества главному медицинскому специалисту вместо того, чтобы потребовать ответа от лица, более непосредственно связанного с правительством.

Что касается наличия медицинского персонала, многие страны ЦВЕ столкнулись с проблемой нехватки квалифицированного медицинского персонала, включая лечащих врачей. Это произошло из-за сочетания свободного передвижения рабочей силы в Европейском союзе с низкой оплатой труда в ЦВЕ для профессий, которые легко конвертируемы в международном плане. Странам ЦВЕ повезло, что полномасштабная пандемия не затронула их в полную силу. Таким образом, они не столкнулись с ситуацией, в которой они не смогли бы отреагировать из-за нехватки персонала. Конечно, помогли временная надбавка к зарплате и некоторые другие меры, такие как признание выдающихся усилий персонала в секторе здравоохранения. Однако этот кризис также выявил долгосрочные структурные проблемы. Остается открытым вопрос, извлекут ли эти государства уроки из этого опыта и введут ли долгосрочные меры для решения проблемы до возможной второй волны пандемии. Это потребует значительного увеличения ежемесячной заработной платы, чтобы медсестрам не пришлось выживать на 400 евро, а врачам – на 1200. Если это не изменится, отток профессионалов, который продолжается уже несколько лет, продолжится.⁹ И последнее,

⁹ По оценкам румынского министерства здравоохранения, между 2007 и 2018 43 000 врачей уехало из страны. Смотри Shaun Walker, "Romanian Hospitals in Crisis as Emigration Takes Its Toll," *The Guardian*, April 21, 2019, по состоянию на 16

но не менее важное: необходимо будет обучать больше медицинских специалистов. В некоторых случаях это уже начало делаться, когда несколько лет назад появились первые признаки эмиграции лиц из медицинского сектора. Однако, когда нехватка врачей достигает 50-60 процентов, лекарства нет. Большинство из тех, кто уезжает, делают карьеру в Западной Европе. Очевидно, что рынок некоторых из самых богатых западноевропейских государств – от Великобритании через Скандинавию до немецкоязычной части Европы – может продолжать поглощать новых профессионалов.

Понятно, что страны ЦВЕ, будучи более бедными, чем их более удачливые коллеги-члены ЕС, расположенные дальше на Запад, меньше тратят на сектор здравоохранения. Тот факт, что они также меньше тратят с учетом паритета покупательной способности (ППС), вызывает некоторое беспокойство. Однако разрыв между средними расходами по ОЭСР (3994 долл. США) и расходами в странах ЦВЕ не является значительным. Он колеблется от 3068 долларов (Чехия) до 1749 долларов (Латвия).¹⁰ Тем не менее, из-за высокой мобильности медицинских работников этому вопросу необходимо уделять должное внимание. В некоторых странах дополнительные расходы не приводят к существенной разнице, как следовало бы. Это связано с тем, что тендеры на закупку медицинского оборудования и материалов подвержены коррупции, и поэтому расходы растут без соразмерного повышения качества. Вместо того, чтобы скользить по поверхности проблемы, нужно искать ее корни.

Обобщая опыт, накопленный в результате реакции государств ЦВЕ на вспышку пандемии коронавируса весной 2020 года, можно сделать вывод, что хотя большинство государств имели дело с теми или иными недостатками, ни одно из них не имело дело с неуправляемой проблемой. Неизвестно, приведет ли такое «мягкое предупреждение» к дальнейшей приоритизации услуг здравоохранения, чтобы эти страны, как барон Мюнхгаузен, смогли бы сами себя спасти от беды. Трудности усугубляются тем, что в ЕС здравоохранение является национальной компетенцией, а это означает, что государства-члены не могут рассчитывать на большее, чем мягкое убеждение со стороны своих партнеров по ЕС, если не удастся достичь консенсуса по пересмотру правил.

В нескольких странах ЦВЕ (и не только там) было видно, что правительства не усвоили уроки, которые регулярно преподаются на учебных курсах

мая 2020, <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/21/romanian-hospitals-in-crisis-as-emigration-take-its-toll>. Число врачей – экономических мигрантов значительно меньше, но они демонстрируют аналогичную проблему.

¹⁰ Расходы на здравоохранение на душу населения, 2018 (или ближайший год), OECD, “Health at a Glance 2019: OECD Indicators,” Paris, OECD, 2019, по состоянию на 20 мая 2020, www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2019_4dd50c09-en. Нет сравнительных данных о Болгарии и Румынии, которые не являются членами ОИСР.

по менеджменту конфликтов. Приоритет следует отдавать защите лиц, первыми принимающими ответные меры; в данном случае люди, работающие в системе здравоохранения. Второй по важности слой мер защиты должен быть направлен на наиболее уязвимых людей, например тех, кто живет в домах престарелых. Имели место множество жалоб в секторе здравоохранения, особенно на ранних этапах пандемии. Были небольшие скандалы в разных странах. Несколько сотен человек вышли на пенсию в Румынии, небольшая спонтанная забастовка разразилась в больнице в Венгрии, поскольку не было защитных костюмов, а маски не соответствовали соответствующим стандартам для медицинских работников. Шло время, поступали медицинские материалы, и организация распределения защитного снаряжения постепенно улучшалась.

Успешная защита от коронавируса также зависела от готовности разных стран учиться на примере других и быстро реагировать. Можно считать само собой разумеющимся, что при анализе этого кризиса будет установлено какое государство что узнало от какого партнера и какие государства стали «брендом» в здравоохранении. По мнению российского политолога, «тест на вирус лучше всего выдержали те государства, которые не озабочены постоянным доказательством своей исключительности, но сосредоточены на создании безопасных и комфортных условий жизни для своих граждан». ¹¹ Так возможно обстоят дела и с многими странами ЦВЕ, поскольку они обычно являются государствами, принимающими политику или формирующими политику, и не имеют чрезмерного коллективного эго, которое мешало бы им быть готовыми к обучению. Что действительно способствовало успеху, так это то, насколько хорошо отреагировали политические классы и показали ли они пример соблюдения защитных мер. Особых сюрпризов не было, хотя одни государства определенно показали лучшие результаты, чем другие. Достаточно сказать, что Словакия преуспела по обоим пунктам. Она извлекла уроки из опыта Чехии, и таким образом, получила драгоценное время для реагирования на развитие пандемии. Изоляция началась своевременно, например, в Чехии за шесть дней до первой смерти от коронавируса. В Словакии, когда новый кабинет был приведен к присяге, в Братиславе все носили маски, а на инаугурации президента страны она ввела моду, чтобы маска гармонировала с ее платьем. В то время, когда так называемые страны Вишеградской группы были готовы учиться друг у друга и у своих ближайших западных соседей, другие страны с другим географическим расположением, по-видимому, сделали несколько иные выводы. Эстония, образцовая трансформирующаяся страна, указала, что будет применять более избирательную схему изоляции, которая будет менее вредна

¹¹ Игорь Зевелев, «Постковидная слабость великих сил», *Коммерсант*, 31 мая 2020, по состоянию на 31 мая 2020, https://www.kommersant.ru/doc/4364043?from=main_9.

для экономических интересов Таллинна, если пандемия коронавируса вернется.¹² Это явно урок, которому можно поучиться у Швеции, которая предпочла стремиться к «коллективному иммунитету», а не подвергаться изоляции, и применила эту схему относительно успешно.

В дополнение к вышесказанному, важным и часто вызывающим разногласие фактором был вопрос о том, сколько тестов на коронавирус могут провести разные страны. На это было несколько причин:

1. На раннем этапе была очевидная нехватка наборов для тестов. Затем, когда стали доступны дополнительные поставки, возникли сомнения в надежности комплектов для испытаний, импортированных из Китая.
2. Очевидно, что тесты напрямую не спасают жизни. Но без них могут быть приняты политические решения, которые могут нести огромный, неотъемлемый риск просчета.
3. Однако, если проводится мало тестов, многие случаи не отражаются в статистике, и поэтому статистику числа зараженных можно было держать на низком уровне. Это вызывало озабоченность, особенно в тех странах, где уровень смертности был высоким по сравнению с общим числом заболевших. По мере развития пандемии большинство стран ЦВЕ, казалось, осознавали важность тестирования и наличия надежной информации. Однако различия, имевшие место на ранних этапах, например, между Чехией и Венгрией, оставались.¹³

Менеджмент пандемии привлек внимание к государственным органам, ответственным за этот сектор. В некоторых случаях министрам приходилось брать на себя политическую ответственность за ситуации, к которым они не имели никакого отношения, таким как задержка выплаты премий медицинским работникам, или когда некоторые из них попадали под перекрестный огонь из-за своей высокой профессиональной совести, требуя всеобщего тестирования население столицы.¹⁴ В других странах последствия были более серьезными, например, в Венгрии, где министр, ответственный за здравоохранение, приказал освободить 36 000 больничных коек (примерно 60 процентов от общего числа имеющихся); некоторые из них не были заняты,

¹² "May Blog: Coronavirus in Estonia," *Estonian World*, May 31, 2020, по состоянию на 1 июня 2020, <https://estonianworld.com/life/blog-coronavirus-in-estonia>.

¹³ Относительно раннего отчета, смотри Shaun Walker and Christian Davies, "Lack of Testing Raises Fears of Coronavirus Surge in Eastern Europe," *The Guardian*, March 29, 2020, по состоянию на 16 мая 2020, www.theguardian.com/world/2020/mar/29/lack-of-testing-raises-fears-of-coronavirus-surge-in-eastern-europe.

¹⁴ Относительно деталей, смотри анализ Matthew Rhodes and Valbona Zeneli, "COVID-19 and Southeast Europe," *Security Insights* 58, May 2020, по состоянию на 22 мая 2020, www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/covid-19-and-southeast-europe-0, упоминая Болгарию и Румынию, соответственно.

но многие были заняты, что привело к преждевременной или ненужной смерти пациентов. Позже эта жесткая мера была смягчена, и 12 000 больничных коек были возвращены для использования пациентами без коронавируса.¹⁵ Когда правительство осознало, что избежать скандала будет трудно, министр по вопросам человеческих ресурсов был направлен в парламент с сообщением о том, что ни одна больница не была обязана освобождать больничные койки. Можно спросить, было ли это откровенной ложью, как заявила оппозиция. И если подумать, что случилось бы с директорами больниц, можно было бы сделать вывод, что это так. Однако если посмотреть на текст министерского поручения, то ситуация усложняется. Действительно, больницам было приказано освободить 60 процентов больничных коек к 15 апреля. Однако в третьем параграфе инструкции говорилось: «Все пациенты должны быть переведены в другое учреждение, если это оправдано потребностью пациента в уходе».¹⁶ Поскольку никто не стал переводить пациентов, нуждающихся в дальнейшем лечении, в другие больницы, было бы сложно решить, как министерство могло бы отреагировать, если бы больницы начали переводить тяжелых больных, не инфицированных COVID-19, которых нельзя было вернуть домой, в другие больницы. Важно отметить, что есть одна часть государственной структуры, которая работает достаточно хорошо, и она передает послания, которые не могут быть идентифицированы как противоречащие фактам.

Помимо обстоятельств, изложенных выше, полезно сделать вывод, что успех эффективной борьбы с таким кризисом, как пандемия коронавируса, зависит от нескольких простых вещей. Она требует своевременных решений, своевременных действий властей, а также честного и надежного общения. Как показал пример нескольких стран, также помогает единство политического класса, который отбрасывает предыдущие разногласия.

Выводы

Государства ЦВЕ противостояли пандемии коронавируса весной 2020 года лучше, чем многие другие страны, как в Европе, так и в мире в целом, которые наделены большими ресурсами и более серьезными секторами здравоохранения. Это было связано с различными факторами, включая раннюю

¹⁵ Anna Danó, "During Eight Days Hospitals Have to Vacate Approximately 36 Thousand Beds," *Népszava*, April 9, 2020, in Hungarian, по состоянию на 15 апреля, 2020, https://nepszava.hu/3074040_koronavirus-nyolc-nap-alatt-mintegy-36-ezer-agyat-kell-kiuriteniuk-a-korhazaknak.

¹⁶ "Utastás COVID-19 fertőzött betegek ellátására alkalmas ágykapacitás bővítésére [Instruction to expand bed capacity to care for COVID-19 infected patients]," Emberi Erőforrások Minisztériuma / Ministry of Human Capacities, IV/3220/2020/EFFHAT, April 7, 2020, по состоянию на 29 мая 2020. Доступно на www.portfolio.hu/gazdasag/20200521/koronavirus-kasler-miklos-mondatat-sajat-levele-cafolja-meg-433100.

реакцию правительств, поддержку населения, дисциплину наиболее уязвимых, пожилых людей, обилие больничных коек, а также то, что пандемия не поставила под угрозу возможности здравоохранения. Им повезло, поскольку в некоторых государствах региона были проблемы, в том числе небольшие материальные резервы и истощение профессиональных кадров в медицинской службе. Ни одна из стран ЦВЕ не пыталась «изобретать велосипед», и в отличие от таких государств, как Беларусь, Бразилия или Швеция, не последовала *Sonderweg* (особому способу). Большинство государств ЦВЕ пытались ограничить индивидуальные свободы до необходимой степени, а затем постепенно снимали ограничения, такие как на международные поездки в ЕС, в координации со своими соседями.

Остается неясным пока, усвоило ли каждое государство ЦВЕ уроки пандемии и сделало ли выводы для устранения таких критических недостатков, как удержание медицинских работников за счет улучшения оплаты и условий труда. Многие правительства начали рассматривать эти вопросы, но было бы преждевременно говорить о том, будут ли последующие действия, или политический компромисс приведет к размыванию необходимых решений. Без этих изменений некоторые страны ЕЭК могут столкнуться с серьезными проблемами, если пандемия вернется снова и станет более тяжелой, чем раньше.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Д-р **Пал Дунай** – профессор по вопросам НАТО и европейской безопасности в Центре им. Маршалла и научный консультант его курсов PASS, ESS-E и SES. Он был директором Академии ОБСЕ в период с 2014 по 2016 год, директором международного курса обучения по политике безопасности в Женевском центре политики безопасности (GCSP) с 1996 по 2004 год, а затем с 2007 по 2014 год, директором Венгерского института международных отношений в 2007 году и старшим научным сотрудником Стокгольмского международного института исследования проблем мира (SIPRI) с 2004 по 2007 год. *E-mail*: pal.dunay@marshallcenter.org.



Правовая и законная борьба против COVID-19: германское прецедентное право, связанное с комендантским часом

Себастьян фон Мюнхов

Европейский центр исследований в области безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <https://www.marshallcenter.org>

Резюме: Много было написано о попытках Китая и России использовать пандемию, чтобы изменить международный порядок в пользу авторитарных режимов. Когда COVID-19 накрыл Европу и США в начале марта 2020 года, были развернуты дипломатические инициативы, поэтапные операции по оказанию помощи и пропаганда с использованием троллей. Эти действия должны были показать, что централизованные, нелиберальные модели управления лучше подготовлены к управлению кризисом. Напротив, трансатлантический мир борется с вирусом с помощью мер, принимаемых в соответствии со стандартами верховенства закона. В предыдущей статье автор высказал мнение, что разница зависит от доступа к средствам правовой защиты. Весной и в начале лета 2020 года суды Германии вынесли решения по ряду дел, по которым истцы оспаривают правила изоляции. Некоторые из этих решений заслуживают более внимательного рассмотрения, поскольку они углубляют понимание того, как вместо ограниченный оцениваются конституционные требования. Поэтому статья начинается с краткого обзора судебной системы Германии по оспариванию исполнительных решений. Затем мы обсудим некоторые интересные судебные постановления. В конце статьи делается попытка оценить какое прецедентное право в отношении COVID-19 возникает в Германии. Могут ли суды сбалансировать основные конституционные принципы, необходимость поддерживать работающий сектор здравоохранения, соблюдение ряда основных прав и подготовить осторожное экономическое восстановление?

Ключевые слова: COVID-19, управление, изоляция, гражданские права, верховенство закона

Введение

После начала пандемии COVID-19 много было написано о попытках Китая и России использовать кризис для изменения международного порядка в пользу авторитарных режимов. Когда коронавирус накрыл Европу и США в начале марта 2020 года, были развернуты дипломатические инициативы, организованные операции по оказанию помощи и пропаганда с использованием троллей. Намерение было, и остается, воздействовать на западные общества, терпящие бедствие. Эти действия должны показать, что централизованные, нелиберальные модели управления лучше подготовлены к управлению кризисом. При этом подходе игнорируется вопрос о происхождении вируса, спорная прозрачность при обмене важной информацией с остальным миром и упущенные возможности задержать распространение COVID-19 на ранней стадии. Также упускается из виду, что либеральные демократии должны придерживаться верховенства закона при применении инструментов для предотвращения дальнейших инфекций. В работе издания «Security Insights», опубликованной на веб-сайте Центра Джорджа Маршалла в апреле 2020 года, я высказал мнение, что единственными законными мерами против вируса являются меры, принимаемые в соответствии со стандартами верховенства закона.¹

Вирус и конституционность изоляции

В работе «Security Insights» рассматривается вопрос о том, как одна из 16 федеральных земель Германии, Бавария, ввела регламентацию введения комендантского часа и какие конституционные пороги необходимо было учитывать при ограничении основных прав. Случай Баварии был выбран потому, что это провинция, в которой было наибольшее число инфицированных и умерших сотрудников, и поэтому Бавария ввела самые жесткие ограничения по сравнению с такими провинциями, как Гамбург, Саксония, Берлин или Рейнланд-Палатин. Я объяснил, что в Германии осуществление общественного здравоохранения подпадает под юрисдикцию земель 16 немецких провинций; таким образом, вирусом COVID-19 занимается 16 министерств здравоохранения, 16 парламентов и 16 правоохранительных органов. Эта особенность имеет значение для внутренних немецких дискуссий о том, как избегать или продвигать лоскутное одеяло из специально созданных ограничений по всей Германии.² Однако, федеральное правительство служит координационным форумом.

¹ Sebastian von Münchow, "COVID-19: How to Implement a Lockdown in a Democratic Context," *Strategic Insights* 57 (Garmisch-Partenkirchen, Germany: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2020), <https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2020-06/Security%20Insights%2057.pdf>.

² Смотри также: Constanze Stelzenmüller and Sam Denney, "COVID-19 Is a Severe Test for Germany's Postwar Constitution," *Lawfare*, April 16, 2020, <https://www.lawfareblog.com/covid-19-severe-test-germanys-postwar-constitution>.

По вопросу о конституционной законности я высказал мнение, что правительство Свободного государства Бавария принимало решения, которые затрагивали основные права человека и гражданские права его жителей. Я также утверждал, что регламентация комендантского часа тщательно балансировала трилемму Германии и Баварии: сохранить функционирующий сектор здравоохранения, позволить ряду основных прав остаться нетронутыми и подготовиться к ощутимому экономическому восстановлению. Я утверждал, что баварское правительство разработало правила, удовлетворяющие основным требованиям. Постановление о комендантском часе прямо ссылается на баварские и федеральные законы об обеспечении здоровья населения. Для ясности я отметил, что в Мюнхене тщательно сформулированы деятельности, которые следует запретить, и указаны условия, допускающие исключения. Администрация подчеркнула временное состояние этих ограничений. Она выиграла время, чтобы отрегулировать ограничения и экипировать медицинские учреждения.

Доступ к судебной системе оставался открытым, так что граждане и юридические лица могли оспаривать в суде положения указов и исполнительные акты. Этот доступ к правовой системе, как я утверждал, в качестве основы верховенства закона показал, что демократия продолжала функционировать во время пандемии.³ Когда я писал свой первый доклад по этой теме, я уже намекнул, что судебная система может столкнуться с волной исков со стороны частных лиц и компаний, которые будут оспаривать ограничения, связанные с комендантским часом. Я привел четыре случая, имевших место в начале пандемии, когда люди уже обращались в административные суды, чтобы задать вопрос, были ли ограничения приняты в соответствии с федеральным законодательством или конституцией провинции.

Тем временем суды приняли решение по ряду дополнительных дел. Ожидается, что еще больше дел будут переданы в суд. Однако некоторые из недавних решений заслуживают более внимательного рассмотрения, чтобы лучше понять, как конституционные требования оцениваются в свете ограничений. Поэтому я начну с краткого обзора судебной системы Германии, которая позволяет обжаловать решения исполнительной власти. Это необходимо для того, чтобы понять почему появилось множество различных судебных решений. Затем я перейду к обсуждению некоторых выдающихся судебных постановлений. В конце я попытаюсь оценить какое прецедентное право, связанное с COVID-19, появляется в Германии, и что это означает для легитимной борьбы с пандемией.

³ Смотри также Josef Joffe, "On Coronavirus, Beware the Totalitarian Temptation," *The American Interest*, March 17, 2020, www.the-american-interest.com/2020/03/17/on-coronavirus-beware-the-totalitarian-temptation.

Система административных судов в Федеративной Республике Германии

Немецкая система оспаривания административных актов во многих отношениях уникальна по сравнению не только с системами непосредственных европейских соседей, но и в глобальном масштабе. Она гарантирует полный набор возможностей для лиц, нуждающихся в правовой защите. Большинство дел начинаются с административного решения властей (т. е. федеральных, провинциальных или муниципальных), которое пострадавший житель считает незаконным (например, лишение водительских прав, отказ в предоставлении убежища, отказ в выдаче разрешения на строительство, поступление в государственные университеты, вопросы налогообложения и др.). Истца обычно информируют о его или ее праве опротестовать решение. Если учреждение придерживается своего первоначального исполнительного акта, истец имеет право потребовать правовой проверки в административном суде.

Первый уровень – это местный *Verwaltungsgericht* (Административный суд). На этом очень раннем этапе административный спор рассматривается исключительно на уровне провинции. Исключением могут быть случаи, когда заявитель оспаривает решение, принятое федеральным органом власти Германии (т.е. споры между федеральными министерствами и их федеральными государственными служащими по поводу повышения по службе или нарушения служебных обязанностей). Если суд первой инстанции согласен с первоначальным исполнительным актом, то пострадавший гражданин может подать апелляцию. Спор переходит на другой уровень в *Oberverwaltungsgericht* или, в зависимости от традиционного термина, используемого на земском уровне, *Verwaltungsgerichtshof* (Высший административный суд). Если истец сталкивается с другим отрицательным решением, он может потребовать пересмотра. Это означает, что истец покидает соответствующий земельный уровень и передает дело в так называемую *Revisionsinstanz* на высшем административном уровне Федеративной Республики, *Bundesverwaltungsgericht*. Формально дело на этом заканчивается. Однако гражданин также имеет право заявить, что последнее решение является нарушением его/ее основных прав. В таком случае окончательно вопрос рассмотрит *Bundesverfassungsgericht* (Конституционный суд) в Карлсруэ, но исключительно в аспекте нарушения основных прав, закрепленных в Основном законе Германии, *Grundgesetz*. Этот судебный орган отличается от Верховного суда США, у которого есть полномочия в реальности пересмотреть закон.

Что касается ограничений, связанных с коронавирусом, проблемы с ограничениями в связи с введением комендантского часа можно найти в двух основных процедурах. Во-первых, дело может быть возбуждено исключительно на основании наложения штрафа из-за нарушений, связанных

с COVID-19 (например, на поставщика услуг питания, который проигнорировал запрет на прием гостей). Штраф является средством воздействия административного акта на истца. Поэтому он или она может подать апелляцию в орган на местном уровне, который выдал административный акт. Если агентство-эмитент не видит юридических или фактических обстоятельств, заставляющих его изменить свою позицию, дело будет передано в суд первой инстанции. С этого момента дело будет рассматриваться в соответствии с описанными выше процедурами до тех пор, пока гражданин не возьмет верх или не откажется от дальнейших процессов. Во-вторых, потенциальный податель апелляции может также оспаривать различные постановления о временном введении комендантского часа, принятые всеми 16 провинциями Германии.

Процесс юридического оспаривания постановлений министерств должен пройти через более высокий порог, чем процесс обжалования индивидуального административного акта. Причина в том, что эти указы носят коллективный характер. Они касаются определенной группы или всех жителей страны. В основном они абстрактны по характеру. Большинство земель Германии предоставляют возможность обжаловать постановления,⁴ однако заявитель должен доказать, что постановление затрагивает его или ее индивидуально. Немецкое законодательство не предусматривает неограниченную свободу подачи так называемых *Popularklagen* (общественных исков). Тем не менее, ограничения в связи с комендантским часом, введенные министерствами здравоохранения земель в середине марта, были сформулированы напрямую, были нацелены на профессиональные группы, общественные институты и на взаимодействие граждан друг с другом. В зависимости от структуры административной судебной системы провинции, рассмотрение соответствующей части постановления должно быть начато в высшем суде земельного уровня, таким образом минуя муниципальную стадию. Суд может объявить правонарушением спорную часть, но не постановление как таковое.

Как следствие, законодательному органу потребуется переформулировать рассматриваемый раздел в соответствии с решением суда. К этому примечанию можно добавить, что судебные решения и постановления не создают прецедентной практики в англосаксонской правовой традиции. Немецкие постановления исправляют имеющееся нарушение, создают прецедент для аналогичных дел и создают стандарты толкования.

Учитывая два основных варианта обращения за правовой защитой, на самом раннем этапе были заведены ряд дел, когда впервые были изданы общегерманские постановления о комендантском часе. В большинстве из них истцы искали временного правосудия. Эта *Vorläufiger Rechtsschutz*,

⁴ Смотри статью 120 Баварской конституции: «Каждый житель [...], который чувствует, что его конституционные права были нарушены административным органом, имеет право потребовать защиты в Баварском конституционном суде», www.bayern.landtag.de/fileadmin/scripts/get_file/Bavarian_Const_2003_BF.pdf.

предварительная правовая защита, позволяет истцам пройти ускоренное судебное разбирательство. Затем суд принимает временное решение. Оно может быть изменено более поздним решением, когда суд найдет время для оценки дела по существу. Юридический пересмотр также возможен в тех случаях, когда исполнительный орган немедленно выполняет административный акт (например, роспуск собрания или демонстрации, нарушающие комендантский час).⁵ Такие дела заводятся с видом на последующую оценку. В случае принятия решения в пользу истца суд объявляет эту меру предпринятой незаконно. Одним из следствий этих решений является то, что они имеют рекомендательный характер для будущих исполнительных действий. Власти должны переосмыслить предполагаемый курс действий в сопоставимых случаях.

В следующем разделе я представлю несколько решений, принятых судами разных уровней. В их число входят решение высшего суда Германии, Федерального конституционного суда в Карлсруэ, а также конституционных судов на уровне провинции и высшего административного суда земли. Большинство этих судебных решений было принято в ускоренном порядке с целью добиться временного правосудия. Эта подборка показывает как дела рассматриваются разными судами в разных регионах Германии. Я также выбрал дела, в которых предполагалось множество нарушений основных прав.

Федеральный конституционный суд / Свобода собраний

Конституционный суд Германии постановил, что город Гиссен (расположенный недалеко от Франкфурта в земле Гессен) должен разрешить демонстрацию около 30 человек на центральной площади.⁶ В соответствии с процедурами, демонстранты сделали заявку о предполагаемом собрании в соответствующий офис городской администрации Гиссена. Демонстранты также представили схему, показывающую как участники могут поддерживать необходимое расстояние друг от друга и как можно транслировать выступления. Городские власти отклонили заявление на демонстрацию и сослались на первый абзац ранее введенного гессенского указа о временном комендантском часе. Немедленные апелляции в компетентный городской административный суд и Высший административный суд земли Гессен не увенчались успехом. Поэтому дело было передано в Конституционный суд, поскольку истцы утверждали, что запрещение демонстрации нарушает их право на свободу собраний (статья 8 Основного закона: все немцы имеют право собираться мирно и без оружия без предварительного уведомления

⁵ Volkmar Götz, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 10th ed. (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1991), p. 151 et seq.

⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. April 2020, 1 BvR 828/20; См. Pressemitteilung Nr. 25/2020 vom 16. April 2020 Antrag auf Erlassung einer Einstweiligen Anordnung gegen Versammlungsverbot teilweise erfolgreich.

или разрешения). Юристы города утверждали, что постановление о комендантском часе следует понимать как закон, регулирующий собрания на открытом воздухе. В пункте 2 статьи 8 Основного закона говорится, что право на собрания может быть ограничено законом или вследствие закона. Они интерпретировали указ о комендантском часе, согласно которому жители должны свести к абсолютному минимуму физические и социальные контакты с лицами, не являющимися членами их собственной семьи, что было бы невозможно во время демонстраций. Конституционный суд, однако, подчеркнул, что город по своему усмотрению принимает решение о демонстрации в соответствии с Законом о собраниях Германии (раздел 15 о запрещении, роспуске и правилах, пункт 1: Компетентный орган власти может запретить собрание или шествие, или потребовать, чтобы при организации выполнялись конкретные инструкции, если из-за обстоятельств, имевших место во время вынесения судебного запрета, общественная безопасность или порядок находятся под прямой угрозой в результате проведения собрания или шествия). Судьи критиковали мнение администрации Гиссена о том, что комендантский час может запретить любые демонстрации, как таковые, и что не было предпринято никаких попыток раскрыть обстоятельства дела. Суд установил, что указ Гиссена не запрещал все демонстрации вообще.

Далее, суд в Карлсруэ подчеркнул, что свобода собраний является важным конституционным правом, которое необходимо учитывать.⁷ Конституционный суд обязал город Гиссен пересмотреть свое решение в свете этой интерпретации. Город так и сделал, и демонстрация состоялась. Несколько человек собралась организованно, чтобы сохранить необходимое физическое расстояние между демонстрантами.

Конституционный суд земли Саар / Свобода личности

Во временном судебном решении от 28 апреля 2020 года, которое обсуждалось в масштабах всей Германии, Конституционный суд Саара (довольно небольшого западного немецкого государства, граничащего с Францией и Люксембургом), в самом начале после введения комендантского часа произнес о запрете покидать дом.⁸ Истец оспорил постановление Саара о введении временного комендантского часа. Это постановление было составлено по образцу баварского указа. Постановление Саара также призывало жителей оставаться дома и ограничить контакты с людьми, не являющимися членами их собственной семьи. Постановление Саара также определяло те случаи, когда человеку разрешалось покинуть собственный дом. Это

⁷ Смотри также: Dieter Hesselberger, *Das Grundgesetz*, 12th ed. (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 2001), с. 127.

⁸ Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Beschluss vom 28. April 2020, Lv 7/20.

было разрешено только по уважительным причинам. Постановление возлагает на человека обязанность предоставить веское объяснение того, почему он или она ушли из дома.

В данном случае истец утверждал, что соответствующие разделы ограничивали его личную свободу и что он имеет право находиться в публичном месте без обязанности указывать какие-либо конкретные причины. В своем решении Конституционный суд Саарбрюккена сначала подробно остановился на праве истца добиваться временного правосудия в высшем суде Саара. Он в основном одобрил процедуру, аргументируя это тем, что рассматриваемый правовой вопрос представляет «общий интерес» и что указ может нарушить многие основные права большого числа жителей. При проведении правовой оценки суд признал, что исполнительная власть несет ответственность за оценку степени угрозы жизни и здоровью своих граждан, создаваемой пандемией. Поэтому, суд в целом понимал, что право на свободу может быть ограничено в этих обстоятельствах. Затем он в равной степени подчеркнул, что влияние прав на свободу, прав первостепенной важности для либеральной демократии, требуют постоянного контроля со стороны судебной власти. С этого момента судьи придерживались мнения, что основания администрации для принятия решения о введении комендантского часа необходимо будет постоянно держать на контроле. Здесь именно суд коснулся самой сути спора о данных, собранных вирусологами, предлагающих жесткие меры социальной изоляции для предотвращения дальнейшего распространения COVID-19. Суд сравнил количество заражений с другими немецкими провинциями, граничащими с европейскими странами. Судьи связали эти более высокие показатели инфицирования с цифрами уровня инфицирования в своей провинции. Конституционный суд отверг предположение, что данные имеют значение для позиции, занятой правительством Саара. Суд пошел даже дальше и процитировал исследование ETH Zurich (Швейцарский федеральный технологический институт в Цюрихе) под названием «Оценка воздействия нефармацевтических интервенций на задокументированные случаи COVID-19: сравнительный анализ между разными странами».⁹ Согласно этому исследованию, ограничения, связанные с комендантским часом, имеют «лишь небольшую добавленную стоимость», и нужно также учитывать, что «изоляция также влечет за собой запрет на публичные мероприятия и собрания». Судьи следовали этой линии аргументов, когда искали баланс между намерением правительства сохранять здоровье населения и минимизировать смертность, и правом человека на свободу. Суд продолжил, применив данные к случаю тех, кто предлагает более жесткие ограничения, и к тем, кто выступает за

⁹ Nicolas Banholzera, Eva van Weenen, Bernhard Kratzwald, Arne Seeliger, Daniel Tschernutter, Pierluigi Bottrighi, Alberto Cenedese, Joan Puig Salles, Werner Vach, and Stefan Feuerriegel, "Impact of Non-pharmaceutical Interventions on Documented Cases of COVID-19: A Cross-country Analysis," *medRxiv*, April 21, 2020, <https://doi.org/10.1101/2020.04.16.20062141>.

ослабление комендантского часа. Применяя указ администрации Саара к различным сценариям общественных собраний, суд в частности поинтересовался, почему членам семьи может быть разрешено присутствовать на похоронах умершего родственника в соответствии с постановлением о комендантском часе, в то время как людям запрещено собираться в общественных местах. Суд подчеркнул, что он не намерен действовать в качестве законодателя, но рекомендовал правительству изменить формулировку соответствующих разделов указа о комендантском часе. Рекомендации предусматривали, что гражданин должен быть освобожден от обязанности объяснять, почему он или она уходит из дома. В свете этого решения теперь каждый может покинуть свой дом, когда ему заблагорассудится. Правительство, наоборот, должно аргументировать любые будущие ограничения на основе убедительных доказательств.

Высший административный суд Мюнхена / Недискриминация

Очередное, активно обсуждаемое решение административного суда было принято в Баварии.¹⁰ В начале мая 2020 года правительство Мюнхена начало ослаблять ограничения и внесло поправки в соответствующие постановления, чтобы магазины с максимальной торговой площадью 800 м² могли снова заработать. Истец – корпорация популярных торговых центров в Мюнхене, Берлине и Гамбурге – утверждал, что был нарушен принцип недискриминации согласно статье 118 Баварской конституции (Все равны перед законом. Законы обязательны для всех одинаково, и каждый пользуется защитой закона таким же образом). Консорциум торговых центров обратился за временной правовой защитой после того, как были объявлены изменения в указе. Процедура была направлена прямо в Высший административный суд Баварии. При оценке того, нарушает ли положение, разрешающее повторное открытие предприятий розничной торговли с максимальной площадью до 800 м², принцип недискриминации, суд в целом заявил, что законодателям разрешено рассматривать разные случаи по-разному. Однако, дополнил суд, в случае, если правительство действительно желает применить такие разные критерии к разным сценариям, оно должно тщательно обосновать свои доводы. Высший административный суд Мюнхена не усмотрел какой-либо дискриминации в различных оценках риска заражения в пригородном магазине для инструментов или в торговом центре в центре города. Но он посчитал смягчение ограничений в пользу более крупных книжных или велосипедных магазинов как дискриминационное в связи с ограничением, которое фактически закрывало торговые центры из-за правила 800 м². Суд также установил, что новый указ о

¹⁰ “Corona-Pandemie – Keine Aussetzung des Vollzugs der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung,” Beschluss vom 27.04.2020 – 20 NE 20.793 (Verwaltungsgerichtshof München, 2020), <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Pdf/Y-300-Z-BECKRS-B-2020-N-6630?all=False>.

комендантском часе нарушает принцип соразмерности. Он подчеркнул серьезное воздействие ограничения на права собственников и не смог разделить точку зрения правительства, почему, в частности, площадь 800 м² была определена как порог. Как следствие, правительство Баварии было вынуждено разрешить открытие торговых центров.

Конституционный суд Берлина / Свободное развитие личности

Берлин – это не только столица Германии, это еще и земля (Land). Он похож на две другие земли (Länder) с небольшой территорией – ганзейские города Гамбург и Бремен. Эти три земли образуют вместе с 13 провинциями *Flächenstaaten* 16 государств Федеративной Республики. Поэтому, в Берлине действует Конституционный суд. Член коллегии адвокатов Берлина подал иск в Конституционный суд, где потребовал временной правовой защиты.¹¹ Он утверждал, что введенные сенатом ограничения комендантского часа (исполнительная власть Берлина эквивалентна исполнительной власти правительств территориальных земель Германии) и соответствующий реестр штрафов сами по себе являются нарушением его конституционных прав и свобод. Он утверждал, что комендантский час не позволит ему участвовать в профессиональных собраниях, посещать библиотеки и покидать свой дом. В общем, он считал, что свобода развития его личности находится под угрозой (*Freie Persönlichkeitsentfaltung*¹²). Суд прекратил дело. Большинство судей посчитали, что заинтересованность Сената в поддержке работающей системы здравоохранения и его усилия по сглаживанию кривой роста числа инфицированных COVID-19 граждан имеют более важное значение. Они обрисовали ситуацию, в которой люди могут действовать без каких-либо правил, требующих физического дистанцирования. Суд вынес решение против адвоката, заявив, что он не смог обосновать, почему указ Сената окажет на него значительное влияние. Это решение также примечательно тем, что два конституционных судьи опубликовали особые мнения, что необычно для немецкой правовой традиции. Они особо раскрыли указ и список штрафов в плане их ясности, точности (*Bestimmtheit*¹³), и отсутствие подробного объяснения того, почему конкретные ограничения оправдывают такое серьезное воздействие на основные права.

¹¹ Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, “VerfGH Berlin: Erfolgreicher Eilantrag eines Rechtsanwaltes im Zusammenhang mit der Covid19-Pandemie – Folgenabwägung – Sondervotum,” April 14, 2020, 50 A 20/20, www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE001092015&psml=sammlung.psmI&max=true&bs=10.

¹² См. Peter Schade, *Grundgesetz mit Kommentierung* (Regensburg: Walhalla Fachverlag, 2001), с. 23 и последующие.

¹³ Steffen Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (München: C.H.Beck, 2002), с. 64.

Итоги

Упомянутые выше случаи являются лишь небольшой выборкой. Новые решения, а иногда и определения, принимаются ежедневно. Было бы легко продолжить рассмотрение многих других дел, которые продемонстрировали бы как административные и конституционные суды пытались сбалансировать защиты основных прав человека и потребности общественного здравоохранения. Можно спросить имеются ли какие-либо особенности административной юрисдикции Германии. Совершенно очевидно такие особенности существуют.

Рассматривая только результаты, можно увидеть, что истец не всегда побеждает. Например, административный суд Лейпцига вынес решение против отца, который хотел присутствовать при рождении его детей. Судьи решили, что заинтересованность больницы в поддержании безвирусного медицинского учреждения выше, чем желание отца увидеть рождение своих близнецов. Иногда суды соглашались с широким набором ограничительных инструментов, но сомневались в каком-нибудь их конкретном подмножестве.

Одна из особенностей заключается в том, что немецкая судебная система придерживается своей традиции концентрироваться на очень индивидуальных случаях и на оценке конкретики (*Einzelfallbetrachtung*).¹⁴ Как следствие, физические (или юридические) лица будут продолжать подавать иски. Неблагоприятные решения или постановления не обязательно означают, что суд не будет оценивать конкретный аспект иначе в другой процедуре.

Судьи признавали полезность введения ограничений, обеспечивающих физическое дистанцирование или обязанности носить защитное снаряжение, но они также признавали экономические или социальные последствия изоляции. В целом суды не стремились вступать в горячие общественные дебаты по трилемме защиты системы общественного здравоохранения, защиты гражданских прав и поддержания функционирующей экономики. При тщательном изучении решений можно сделать вывод, что судьи неоднократно требовали от правительств адекватного обоснования накладываемых ограничений. До сих пор упор делался на конкретный выбранный административный инструмент, который оспаривался. Судьи, принимавшие решение в пользу истца, критиковали то, что не были представлены надлежащие данные в соответствии с применением конкретной меры, ограничивающей права и свободы человека. Это привело к ключевому замечанию о том, что федеральные и государственные суды должны строго придерживаться принципа соразмерности.¹⁵ Ограничительная мера может быть законной только в том случае, если общественная цель ясна, если она необходима, если нет более мягкой меры и если поддержание общественной

¹⁴ Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, с. 131, 132.

¹⁵ Münchow, "COVID-19: How to Implement a Lockdown," с. 14-16.

цели настолько приоритетно, что оправдывает интенсивность ограничения основного права личности.

Представляя решения административных судов, связанных с коронавирусом, в политическом контексте Германии в конце весны / начале лета 2020 года, необходимо признать, что судьи хорошо справились со своей функцией, обеспечивая систему сдержек и противовесов. После нескольких недель изоляции (которая была относительно мягкой по сравнению с некоторыми западными и южными странами-членами ЕС), обсуждение «за» и «против» ограничений приобрело гораздо более политический и эмоциональный характер, чем в начале весны. Тон изменился даже в политических лагерях. Некоторые политики даже не могли скрыть своего общественного беспокойства из-за некоторых судебных решений (что обычно является анафемой в немецкой политике). Тем временем в Берлине, Штутгарте, Мюнхене и других городах прошли демонстрации тысяч граждан, которые проигнорировали установленные правила физического дистанцирования и требовали «возвращения к нормальной» ситуации.

Уголовные суды Германии до сих пор избегают рассмотрения правовых вопросов, связанных с коронавирусом. Во время критической фазы в марте и апреле 2020 года государственным системам здравоохранения удалось удержать количество пациентов, которым требуется вентиляция легких, на низком уровне, пока они не смогут обновить свое оборудование для интенсивной терапии. Поэтому, ни в одном уголовном суде не было возбуждено дело для вынесения приговора по так называемой сортировке. Таким образом, ни один врач еще не был обвинен в принятии решения о приоритетности лечения пациентов на основе вероятности выздоровления с лечением или без него. Оценка этих сценариев в соответствии с уголовным кодексом и конституционными требованиями заслуживает отдельной статьи.

Общая картина

Решения административных судов до сих пор можно рассматривать как трезвые интервенции, которые не ставили под сомнение цель предотвращения дальнейшего распространения вируса, а были приняты для того, чтобы обуздать любые чрезмерно амбициозные меры правительства по поддержанию здоровья населения за счет индивидуальных свобод и прав. Можно даже добавить, что в судебных решениях учтена сама природа пандемии. Инфекция в промышленных центрах Германии выросла, что связано с глобализацией. Эпидемия COVID-19 вспыхнула в домах престарелых и вокруг них. Вирус распространился на горнолыжных курортах. В то же время, в меньших количествах он встречался на менее населенных берегах Балтийского моря. Таким образом, местные обстоятельства были учтены судами, которые требовали принятия пропорциональных и региональных мер. Важное значение имеют местонахождение бизнеса, близость к границе со страной с более высоким уровнем заражения, а также тщательные меры предо-

сторожности при организации демонстрации. В постановлениях учитывались не только конкретные обстоятельства, но и интересы отдельных лиц в духе *in dubio pro libertate*.

Если посмотреть на это с точки зрения макроуровня, упомянутой в начале этой статьи, у правительства Германии никогда не было инструментов, позволяющих изолировать городскую территорию с 10 миллионами жителей. Основным закон 1949 года также не позволяет администрации Германии заставлять граждан загружать приложения для отслеживания. Излишне говорить, что критически настроенные исследователи, врачи, блогеры и журналисты не «исчезли» и не падали таинственным образом из окон.¹⁶ В отношении пандемии, федеральное правительство воздержалось от любой жесткой риторики, рассчитанной на запугивание его внешних противников. Оно противостояло попыткам продать операции по оказанию гуманитарной помощи мировой аудитории, добываясь уважения и комплиментов. В отличие от российских или китайских мероприятий, когда прибывавшее медицинское оборудование сопровождалось взводом дружелюбных к режиму журналистов для создания позитивных образов и нарративов, лечение итальянских и французских пациентов в немецких больницах в основном не разглашалось. Администрация Берлина никак не отреагировала на кокетливые предложения Москвы в разгар кризиса. Вместо этого Саксония рассматривала возможность предложить койки российским пациентам, чтобы они могли лечиться от COVID-19 в немецких больницах. Немецкое антикризисное управление, похоже, было здравомыслящим. Система здравоохранения пережила вспышку болезни весной 2020 года на удивление хорошо, и в настоящее время дипломаты Германии ведут переговоры о финансовых мерах защиты от имени своих европейских партнеров. Параллельно с этим министерство обороны пытается изучить новые пути развития сотрудничества между ЕС и НАТО для обеспечения военной мобильности в будущем, способы противодействия совместным гибридным угрозам и аналогичным проблемам. Спокойный подход, при котором суды уравновешивали инструменты борьбы с коронавирусом и соображения верховенства закона, способствовал созданию необходимой мозаики общих достижений. Короче говоря, можно также иметь в виду этот основанный на верховенстве закона подход, свободу доступа к средствам правовой защиты и здоровую судебную систему, когда нужно противодействовать нарративам авторитарных режимов на Востоке, которые утверждают, что лучше служат обществу в борьбе с COVID-19.

¹⁶ “Corona-Zensur in China: Die verschwundenen Blogger von Wuhan,” *Tagesschau.de*, May 23, 2020, <https://www.tagesschau.de/ausland/china-blogger-101.html>; См. также: “Mysteriöse Todesumstände: Zwei russische Ärzte nach Systemkritik durch Fenstersturz gestorben,” *t-online.de*, May 5, 2020, www.t-online.de/nachrichten/ausland/id_87819616/corona-in-russland-zwei-aerzte-nach-kritik-durch-fenstersturz-gestorben.html.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Д-р Себастьян **фон Мюнхов** – преподаватель Европейского центра исследований безопасности им. Джорджа К. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене, Бавария. Он изучал право в Свободном университете Берлина, Университете Лозанны и Университете Кристиана Альбрехта в Киле. В 2000 году он получил докторскую степень по международным отношениям в Венском университете. С 1998 по 2002 год он работал в полевых миссиях Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Боснии и Герцеговине, а также в Косово. Он также работал в Миссии Европейского Союза по оказанию помощи полиции в Тиране. В период с 2003 по 2005 год доктор фон Мюнхов руководил различными инициативами, связанными с домашними проблемами и правосудием, в Брюссельском офисе Специального координатора Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы. В 2006 году доктор фон Мюнхов вернулся в Германию и несколько лет проработал в администрации Федерального канцлера в Берлине, прежде чем присоединиться к Центру Маршалла в 2012 году. В области его компетентности входят парламентский надзор, верховенство закона и строительство потенциала в Юго-Восточной Европе. С 2019 года д-р Себастьян фон Мюнхов является директором Восточного семинара по европейской безопасности.



Балансирование оборонных задач и задач по оказанию помощи гражданскому населению: влияние Covid-19 на роли болгарских Вооруженных сил

Тодор Тагарев

Институт ИКТ, Болгарская академия наук, <http://www.iict.bas.bg>

Резюме: К военным организациям часто обращаются, чтобы они оказывали содействие в виде конкретных способностей или для усиления гражданского потенциала реагирования в чрезвычайной ситуации внутри страны, в частности, когда необходимы срочные действия в условиях повышенного риска. Чрезвычайная ситуация, связанная с пандемией Covid-19, не стала исключением. Болгарские вооруженные силы уже внесли важный и весьма заметный вклад и готовы выполнять дополнительные задачи, поставленные новым законом о чрезвычайном положении. И общество, и политические элиты ценят это военное участие, и появляются идеи о новых задачах гражданской безопасности, которые можно доверить военным. На основе анализа правовых и доктринальных документов и ответов на интервью, в этой статье представлен обзор внутренних задач болгарских вооруженных сил до пандемии Covid-19, новых задач, поставленных во время пандемии, и возможностей для их решения, и предостережения о дальнейшем расширении спектра внутренних задач армии. Мнения 41 респондента в интервью практически разделились. Незначительное большинство предлагает дальнейшее расширение внутренних задач, выполнение функций резервирования гражданских служб и использование высокотехнологичных возможностей, которыми вооруженные силы уже обладают или планируют развивать. Остальные респонденты рекомендуют проявлять осторожность, обеспечивать эффективность и действенность военного вклада и пересмотреть вновь поставленные форс-мажорные задачи. В статье также представлен контекст принятия решений, сформированный давно откладывающейся

модернизацией, ограниченным бюджетом и острой нехваткой кадров. Это тот контекст, в котором управляющим органам необходимо найти адекватный баланс между ролями и возможностями в интересах обороны и в интересах оказания поддержки гражданскому населению.

Ключевые слова: менеджмент чрезвычайных ситуаций, кризисный менеджмент, контртерроризм, охрана законности и порядка, оказание поддержки гражданским властям военными, Covid-19.

Введение

Болгарские вооруженные силы, как и вооруженные силы многих других стран, выполняют три основные функции: защита суверенитета и национальной территории, осуществление вклада в международный мир и безопасность и осуществление вклада в обеспечении внутренней безопасности, особенно во времена кризиса. В мирное время третья из этих ролей наиболее заметна для общества. Вклад вооруженных сил во время пандемии Covid-19 не стал исключением. Неотложность ситуации, неопределенность, связанная с новой вирусной угрозой и ее воздействием, а также ограниченная способность гражданского населения действовать в зараженной среде резко повысили интерес к вкладу вооруженных сил.

В считанные дни новые задачи для вооруженных сил были закреплены в законе. Военный вклад в разрешении чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией, пока что в основном рассматривается как положительный, и хотя некоторые из новых задач еще предстоит выполнять, наблюдатели предполагают более широкое участие вооруженных сил. Желание поручать военным новые задачи в их третьей роли может возрасти в предстоящий период выборов без должного учета более широких последствий для обороны.

Исследование, представленное в этой статье, было предпринято с целью прояснить текущую ситуацию, варианты и обоснование вклада вооруженных сил в менеджмент чрезвычайных ситуаций и кризисов на своей территории, а также возможность возложения новых задач на вооруженные силы. Результаты основаны на обзоре соответствующих законов, доктринальных документов и годовых докладов, а также на анализе ответов на анкету. Автор разработал структурированный вопросник¹ о влиянии Covid-19 на оборонную политику Болгарии в начале мая 2020 года, который был разослан 65 опытным специалистам в области обороны и аналитикам (избегая экспертов из исполнительной власти, которые в настоящее время участвуют в разработке или реализации политики). Сорок один ответ был

¹ Steinar Kvale and Svend Brinkmann, *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, 2nd ed. (Los Angeles, CA: SAGE, 2009).

получен вовремя для рассмотрения в этом исследовании. В число респондентов входили действующие члены Комиссии по обороне в Национальном собрании, бывшие министры обороны, бывшие начальники обороны и другие высшие офицеры, научные работники из оборонных академий и исследовательских институтов, а также опытные практики. Респонденты указывали свое имя только тогда, когда они прямо соглашались быть цитируемыми. В исследование включен контент-анализ² ответов только на первый вопрос, связанный с внутренней ролью и задачами вооруженных сил.

В следующих трех разделах статьи представлены, соответственно, внутренние задачи болгарских вооруженных сил до пандемии Covid-19, новые задачи, поставленные во время пандемии, а также возможности и предостережения в отношении дальнейшего расширения спектра внутренних задач. В последнем разделе очерчены два основных варианта будущего развития и дана связь соответствующего принятия решений и контекста.

Внутренние задачи болгарских вооруженных сил до пандемии Covid-19

Военная доктрина Республики Болгарии от 1999 г. – первый доктринальный документ, открытый для общественности, – определила в качестве одной из основных целей обороны «защиту населения от стихийных бедствий, промышленных катастроф и опасного заражения в стране и за рубежом».³ Первая Белая книга по обороне и вооруженным силам, опубликованная в 2002 году, четко определила поддержку вооруженными силами гражданских властей и населения как одну из трех основных ролей национальных вооруженных сил, наряду с «Обороной» и «Вкладом в международный мир и безопасность». Согласно Белой книге 2010 г., эта «третья миссия»⁴ включает

... операции по сдерживанию и нейтрализации террористических, экстремистских и преступных группировок; охрана стратегических объектов; защита и поддержка населения при стихийных бедствиях, авариях и экологических катастрофах; обезвреживание боеприпасов; гуманитарная помощь; содействие контролю миграции; поисково-спасательные работы; помощь, при необходимости, другим государственным и местным органам власти для предотвращения и преодоления последствий террористических актов, стихийных бедствий, экологических и промышленных катастроф и опасного распространения инфекционных заболеваний.⁵

² Alan Brymann, *Social Research Methods*, 4th ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2012).

³ Военная доктрина Республики Болгария, одобренная Национальным собранием 8 апреля 1999, *Государственная газета*, No. 34, 14 апреля 1999.

⁴ В Белой книге используется термин «миссия», однако, в этой статье в целях соблюдения логики отдается предпочтение термину «роль».

⁵ Белая книга по обороне и вооруженным силам, одобренная Национальным собранием 28 октября 2010, стр. 21-22, https://www.mod.bg/bg/doc/drugi/20101130_WP_BG.pdf. Перевод автора. Добавлено подчеркивание.

В последующих доктринальных документах подробно описаны организационные роли вооруженных сил и процедуры реализации этих ролей вооруженными силами.⁶

До 2015⁷ года обезвреживание боеприпасов (ОБ) и участие в борьбе со стихийными бедствиями и защита населения были основными движущими силами для сохранения способностей и готовности для этой роли. Обе задачи требуют регулярного участия вооруженных сил. К 2019 году болгарские вооруженные силы располагали 99 формированиями для предотвращения и восстановления после бедствий и двумя группами для обеспечения эвакуации населения в случае аварии на АЭС «Козлодуй» с общим персоналом 1932 человека и 550 единиц специализированного оборудования, в том числе вертолеты для пожаротушения с воздуха.⁸ В дополнение, десятки мобильных групп ОБ утилизировали 503 взрывных устройства в 2018 году,⁹ и еще 188 устройств в 2019.¹⁰ Еще одна важная задача – медицинская эвакуация по воздуху, выполняемая ВВС, при этом на дежурстве находятся один военно-транспортный самолет и один вертолет, и команды из Военно-медицинской академии.¹¹

Тем не менее, детали ожидаемого вклада вооруженных сил в их третью роль оставались в значительной степени неопределенными до миграционного кризиса 2015-2016 годов, который стал еще одним важным фактором для пересмотра и законодательной кодификации внутренних задач вооруженных сил. Две поправки к Закону об обороне и Вооруженных силах уточнили существующие задачи и внесли некоторые новые.¹² Эти поправки вводят новые законодательные требования для оказания содействия Министерству внутренних дел и другим гражданским организациям, в том числе:

- поддержание готовности и оказание гуманитарной помощи и выполнение спасательных работ на территории и в морской зоне страны и за рубежом;

⁶ Смотри, к примеру, Доктрина Вооруженных сил Республики Болгария, НП-01 (София: Министерство обороны, ноябрь 2017), https://www.mod.bg/bg/doc/strategicheski/20171211_Doktrina_VS.pdf.

⁷ Относительно более ранних анализов, отражающих внутренние контртеррористические роли после 11 сентября, смотри Nikolay Dotzev, "The Soviet Legacy: Transforming Bulgaria's Armed Forces for Homeland Security Missions," *Connections: The Quarterly Journal* 4, no. 3 (2005): 83-95.

⁸ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2019, проект, внесенный в Народное собрание 16 апреля 2020 (София: Совет министров, 2020), https://www.mod.bg/bg/doc/drugi/20200415_Doklad_otbrana_2019.pdf.

⁹ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2018, одобренный Народным собранием 15 мая 2019 (София: Министерство обороны, 2019), https://www.mod.bg/bg/doc/drugi/20190424_Doklad_2018.pdf.

¹⁰ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2019, стр. 29.

¹¹ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2019, стр. 29.

¹² Государственная газета № № 98 и 113 от 2016.

- содействие органам безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения, незаконным оборотом оружия и терроризмом;
- защита стратегических объектов, активов и систем критической инфраструктуры;
- проведение специальных операций по противодействию терроризму и преодолению последствий террористических актов;
- участие в охране государственной границы;
- выполнение полетов специального назначения для нужд других министерств и ведомств.¹³

Все эти задачи требуют дополнительной подготовки и поддержания готовности. Самой сложной из них было военное участие в защите сухопутных границ, в первую очередь границы с Турецкой Республикой. Военные инженеры построили забор на тех участках границы, которые считались более уязвимыми для нелегальной миграции. Сухопутным войскам было поручено содействовать наблюдению и контролю на границе и поддерживать готовность к усилению службы «Пограничной полиции» Министерства внутренних дел составом в размере батальона. В 2017 году среднемесячное участие составляло 240 человек и 70 единиц оборудования.¹⁴ За первые пять месяцев 2018 года военные предоставили около 700 солдат для выполнения задач по наблюдению и контролю за границей, а также 435 солдат и 234 единицы оборудования для выполнения соответствующих функций материально-технического обеспечения.¹⁵ Эта операция поддержки была прекращена в мае 2018; тем не менее, вооруженные силы продолжают поддерживать 350 человек в круглосуточной готовности для оказания поддержки «пограничной полиции» в случае, если миграционное давление снова возрастет.¹⁶

Закон о борьбе с терроризмом, принятый в 2016 году, наделил вооруженные силы типичными правоохранительными функциями при подозрении на террористическую деятельность, включая применение силы.¹⁷ Для этого от трех служб – военной полиции, бригады специальных операций и Военно-медицинской академии – может потребоваться обеспечить до 1100

¹³ Закон об обороне и вооруженных силах, статьи 56, 57 и 57а.

¹⁴ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2017, одобренный Народным собранием 27 сентября 2018 (София: Совет министров, 2018), стр. 35, https://www.mod.bg/bg/doc/cooperation/20181005_Doklad_2017.pdf.

¹⁵ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2018, стр. 26.

¹⁶ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2019, стр. 30.

¹⁷ Закон о контртерроризме, *Государственная газета*, №№. 103, 27 декабря 2016, статьи 9-15.

человек с необходимым вооружением и оборудованием.¹⁸ Только Сухопутные войска подготовили и поддерживают в постоянной готовности 30 механизированных и альпийских взводов и один модуль ХБРЯ для поддержки контртеррористической деятельности Министерства внутренних дел.¹⁹

Все эти примеры демонстрируют, что при возникновении необходимости руководство государства готово поручить вооруженным силам вспомогательные задачи и внести соответствующие изменения в правовую базу. У Министерства обороны есть опыт и институциональные механизмы для обеспечения требуемых способностей, поддержания надлежащего уровня готовности и внесения своего вклада, когда это необходимо. Так было и с пандемией Covid-19.

Новые задачи, связанные с пандемией Covid-19

Неожиданным образом пандемия сделала внутренние роли военных еще более заметными. В стране уже имеется постоянный план действий в случае пандемии гриппа,²⁰ в котором, в соответствии с Законом о защите от бедствий,²¹ ведущая роль в управлении отводится Национальному комитету по пандемии с заместителем премьер-министра в качестве председателя и министром здравоохранения в качестве заместителя председателя, а также заместителями министров соответствующих министерств, включая министерство обороны, в качестве членов.

13 марта 2020 года правительство Болгарии объявило чрезвычайную ситуацию и ввело ряд ограничительных мер. Совершенно неожиданно правительство решило создать «Национальный оперативный штаб» (НОШ) и назначило его председателем генерал-майора Венцислава Мутафчийского, профессора, военного хирурга и директора Военно-медицинской академии (ВМА). Руководитель одного из отделений ВМА стал секретарем НОШ. В состав НОШ также входили два других медицинских эксперта – директор Национального центра инфекционных и паразитных заболеваний и государственный санитарный инспектор, а также три старших должностных лица Министерства внутренних дел.

В течение почти двух месяцев НОШ проводил брифинги дважды в день. На брифингах представлялись не только данные, связанные со здравоохранением, такие как количество выполненных тестов, новые случаи инфекции, пациенты в больницах, случаи в отделениях интенсивной терапии, количество смертей и выздоровлений, но и информация о дополнительных

¹⁸ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2018, стр. 27.

¹⁹ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2019, стр. 30.

²⁰ Национальный план Республики Болгария на случай гриппной пандемии, принятый постановлением # 5 Совета министров, 13 января 2006. - 109 стр., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&id=366>.

²¹ Закон о защите от стихийных бедствий, *Государственная газета*, №. 102, 19 декабря 2006.

мерах по сдерживанию пандемии и способах их реализации. Большинство граждан, ограниченных в своих домах, с нетерпением ждали этих брифингов. Генерал Мутафчийский, почти всегда в форме, спокойно и авторитетно говорил как по вопросам здоровья, так и по организационным вопросам. Вскоре он стал нарицательным, получил международное признание²² и одобрение более 71 процента болгарских граждан, значительно превзойдя рейтинги любого активного политика.²³

НОШ оказал такое влияние на менеджмент чрезвычайной ситуации, связанной с Covid-19, что только более внимательные наблюдатели заметили, что он предположительно присутствует только в качестве *консультанта*. Фактически, закон о чрезвычайной ситуации в связи с Covid-19 возлагал большую часть полномочий по принятию решений на министра здравоохранения, в то время как НОШ упоминается только дважды в его переходных положениях.²⁴

Несмотря на юридические полномочия НОШ, Военно-медицинская академия убедительно продемонстрировала свой потенциал в качестве ведущего национального учреждения в сценарии пандемии и свои возможности для:

- тестирования на наличие малоизвестного вируса;
- лечения инфицированных людей (включая большинство заболевших в первые дни пандемии);
- консультирования и обучения других испытательных лабораторий и больниц безопасному использованию защитных масок и защитной одежды в условиях биологической опасности;
- реализации комбинации медико-санитарных и организационных мер по сдерживанию заражения во время пандемии.

Вооруженные силы оказывали и другие виды поддержки. В то время, когда наличная пропускная способность больниц для приема инфицированных вызвала серьезную озабоченность, военные продемонстрировали свою способность развертывать полевые госпитали в столице страны Софии и нескольких других крупных городах страны. Кроме того, в периоды дефицита защитного снаряжения и значительных ограничений для гражданского воздушного движения, Болгария использовала созданную в НАТО многонациональную стратегическую воздушную транспортную способность, и Жасмина Христова, капитан ВВС, приземлила в аэропорту Софии самолет C-17

²² Alexandre Levy, "En Bulgarie, un général deux étoiles héros de la guerre contre le Covid-19," *Le Temps*, May 1, 2020, <https://www.letemps.ch/monde/bulgarie-un-general-deux-etoiles-heros-guerre-contre-covid19>.

²³ «Агентство Сова Харис: Генерал Мутафчийский с самым высоким рейтингом среди болгар», *БТВ Новините*, 10 апреля 2020, <https://btvnovinite.bg/bulgaria/sova-haris-gen-mutafchijski-s-naj-visok-rejting-sred-balgarite-1.html>.

²⁴ Закон о мерах и действиях во время чрезвычайного положения, принятый Народным собранием 13 марта 2020, *Государственная газета*, № 28, 24 марта 2020.

«Globemaster», загруженный столь необходимыми медицинскими принадлежностями. В другом примере, еще до объявления чрезвычайной ситуации, Болгарский оборонный институт предоставил результаты испытаний защитных масок и защитной одежды, тем самым подтвердив способность болгарских компаний удовлетворить растущий спрос на высококачественные изделия для защиты медицинского персонала в Болгарии и за границей.

Особенно важным для этого дискурса является разрешение личному составу вооруженных сил выполнять типичные полицейские функции. Закон «О мерах и действиях во время чрезвычайной ситуации» разрешает военнослужащим «совместно и/или в координации с другими органами ... участвовать в реализации контрэпидемических мер и ограничений на территории страны, в определенном районе или на определенном контрольно-пропускном пункте».²⁵ Закон оставляет на усмотрение Совета министров определение условий и процедур такого использования вооруженных сил.

Тот же закон разрешает военнослужащим:

1. проверять самоличность человека;
2. ограничивать передвижение лиц, которые отказываются выполнять или не соблюдают карантинные меры, до прибытия представителей Министерства внутренних дел (МВД);
3. останавливать транспортные средства до прибытия представителей МВД;
4. ограничивать передвижение людей и транспортных средств на КПП;
5. использовать физическую силу и соответствующие средства, когда это абсолютно необходимо.²⁶

Возложение таких типичных полицейских функций на вооруженные силы вызвало у наблюдателей вопросы. В телеинтервью после принятия закона о чрезвычайном положении министр обороны Красимир Каракачанов заявил, что «участие военных во время чрезвычайного положения начнется сначала с замены Министерства внутренних дел в охране границы, стратегических объектов, посольств и только потом можно думать о патрулировании улиц. ... во-первых, об этом должен запросить министр внутренних дел, а затем Совет министров примет решение [следует ли и как использовать вооруженные силы]».²⁷

²⁵ Закон о мерах и действиях во время чрезвычайного положения, статья 9.

²⁶ Закон о мерах и действиях во время чрезвычайного положения, статья 10.

²⁷ «Каракачанов предвидит продление чрезвычайного положения», *Sega*, 1 марта 2020, <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/armiyata-obyavi-gotovnost-da-uchastva-prilaganeto-na-merkite>.

На момент написания этой статьи военные не были привлечены к выполнению таких полицейских функций, и Совет министров не издавал документа, уточняющего положения закона о чрезвычайном положении.

Будущие задачи болгарских вооруженных сил в рамках их внутренней роли

Этот раздел статьи основан на ответах экспертов на первый вопрос анкеты:

Что необходимо изменить в задачах, возложенных на болгарские вооруженные силы (отличные от участия в боевых действиях), например, пограничный контроль, изоляция территории, создание и функционирование контрольно-пропускных пунктов, транспорт, логистика (например, полевые госпитали), обеспечение связи и информационная поддержка, кибербезопасность, противодействие пропаганде и дезинформации и т. д.?

Вопрос намеренно включал в примеры три группы задач: (1) некоторые из них, которые уже выполняются военными, например, воздушная транспортировка или участие в пограничном контроле в условиях возросшего миграционного давления; (2) задачи, которые предписаны законом, но еще не выполняются, например, изоляция территории, создание и работа контрольно-пропускных пунктов во время чрезвычайной ситуации и (3) задачи, которые были предметом обсуждения, но, строго говоря, не были возложены на вооруженные силы. К последним относятся кибербезопасность и противодействие гибридному влиянию – области, в которых военные несут ответственность за защиту собственных систем и собственного персонала.²⁸ Следовательно, любой ответ типа «военным необходимо выполнить все перечисленные задачи» рассматривается как мнение в сторону расширения внутренней роли вооруженных сил путем возложения новых задач.

Ни один из 41 респондентов не отказался от необходимости или пользы участия военных во время чрезвычайных ситуаций. Далее, на основе контент-анализа, ответы были разделены на три основные группы (см. Фигуру 1):

- 23 респондента – большинство из 56% – поддерживают выполнение всех перечисленных задач, и некоторые из них предполагают, что военные могут взять на себя еще больше задач по оказанию помощи гражданским властям конкретными способностями или путем добавления потенциала в периоды увеличения спроса, т. е. при чрезвычайной ситуации или во время кризиса;
- Десять респондентов (24,4%) с осторожностью отнеслись к добавлению новых задач, считая, что они могут иметь неблагоприятное,

²⁸ Согласно Закону о кибербезопасности, «Министр обороны проводит государственную политику защиты и активного противодействия кибератакам и гибридному влиянию на системы командования и управления обороны и вооруженных сил». См. «Закон о кибербезопасности», *Государственная газета*, №. 94, 13 ноября 2018, статья 13(1).

а не положительное влияние на безопасность общества и состояние обороны и вооруженных сил;

- Восемь респондентов, возможно, в соответствии с мнением второй группы, призвали к тщательному и всестороннему анализу всех внутренних задач вооруженных сил, что привело бы к их приоритизации и сбалансированности между тремя военными ролями.

Дальнейшее изложение в этом разделе добавляет детали к экспертным мнениям и разделено на пять тем: возможность увеличения потенциала реагирования на кризис, военное участие конкретными способностями, рекомендуемые организационные изменения, аргументы, обосновывающие проявление осторожности и способы найти надлежащий баланс.



Фигура 1: Распределение реакции в процентах.

Наращивание потенциала

Большинство опрошенных согласились с тем, что военные должны продолжать играть активную и заметную роль в чрезвычайных ситуациях, предпочтительно в качестве поддержки гражданских властей и вносить свой вклад в достижение решающих результатов.

Как и ожидалось, упор был сделан на использование медицинского потенциала, включая развертывание полевых госпиталей. Один респондент указал, что полевые госпитали могут быть развернуты рядом с международными аэропортами, что позволит прибывающих больных или инфицированных пассажиров эффективно помещать под карантин. Среди связанных с этим задач – ХБРЯ разведка и дезактивация, а также дезинфекция общественных мест и объектов с использованием специальной военной техники.

По мнению полковника Орлина Николова, директора Центра передового опыта НАТО в области кризисного менеджмента и реагирования на

стихийные бедствия в Софии, в случае масштабного кризиса военные могли бы также помогать гражданским властям и населению:

- развертыванием модулей для полевого проведения тестов (для выявления вирусных или других инфекций);
- созданием мобильных медицинских бригад для обслуживания населения в военных гарнизонах;
- выполнением задач социальной помощи, например, доставкой продуктов питания и медикаментов престарелым и инвалидам, а также лицам, находящимся на карантине (с привлечением курсантов военных академий);
- оказанием психологической помощи населению;
- обеспечением спутникового наблюдения за секторами, представляющими особый интерес.

Несколько экспертов подчеркнули, что вооруженные силы должны опираться на сильные стороны существующего военного потенциала, например, на созданную инфраструктуру командования и управления, на мобильность и способность действовать в зараженной среде. Эти способности могут быть использованы для расширения возможностей Министерства внутренних дел и других гражданских органов по защите критической инфраструктуры и эффективному контролю сухопутных границ. Другие респонденты подчеркнули потенциальные преимущества развертывания групп военной разведки, наблюдения и рекогносцировки (РНР), и беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) для усиления наблюдения за границами и за другими представляющими интерес районами.

Несколько респондентов указали на возможности, предоставляемые научно-исследовательским и образовательным сообществом в области обороны при разработке, испытаниях и сертификации новых защитных материалов, организации межведомственного обучения и аналогичных задачах.

Два респондента указали на пока еще не использованный потенциал подразделений и личного состава резерва вооруженных сил.

Добавление способностей

Эксперты видят преимущества в использовании конкретных военных способностей. Непосредственно с пандемией связаны модули Роль 1 медицинской эвакуации и Роль 2 мобильные передовые медицинские сооружения и хирургические бригады, а также современные способности для биологической защиты. В частности, очевидно, пригодились бы знания и способность бороться с более «экзотическими» инфекционными заболеваниями.

Особый интерес представляют возможности службы «Военная полиция» по созданию и эксплуатации контрольно-пропускных пунктов и выполнению других задач правоохранительных органов.

Несколько экспертов упомянули возможности вооруженных сил в области связи и киберзащиты. Например, д-р Георги Шарков, координатор по киберзащите, видит возможность для решения задач по обеспечению зашифрованной телекоммуникационной связи, в том числе в мобильной видеоконференцсвязи, и киберзащите критически важных инфраструктур, уделяя особое внимание энергетике, транспорту и здравоохранению.

Один из экспертов указал на потенциальную полезность возможностей для обеспечения координации между гражданскими и военными (CIMIC – военно-гражданское сотрудничество), агентурной разведки (HUMINT) и психологических операций. Хотя они разработаны для других целей, они могут способствовать экстренным операциям внутри страны, например, для противодействия распространению фейковых новостей, пропаганды и дезинформации.

Четыре респондента подчеркнули необходимость анализа опыта, накопленного в мероприятиях НАТО и ЕС по реагированию на стихийные бедствия, и поиска наиболее подходящих задач для болгарских вооруженных сил в более широких рамках союзнического и регионального сотрудничества в управлении чрезвычайными ситуациями.

Специальные организационные механизмы

Несколько респондентов воспользовались возможностью, чтобы предложить организационные изменения, которые, по их мнению, сделают вклад вооруженных сил в обеспечение гражданской безопасности более эффективным.

Контр-адмирал Боян Медникаров, начальник Болгарского военно-морского училища, предложил расширить возможности Военно-медицинской академии и использовать ее в качестве национального медицинского учреждения, специализирующегося на кризисных ситуациях.

Полковник (в отставке) Вилис Цуров, председатель Ассоциации офицеров резерва «Атлантик», призвал к созданию новых видов служб вооруженных сил, включая CIMIC (гражданско-военное сотрудничество) и подразделений для стратегической коммуникации (STRATCOM) для противодействия пропаганде и дезинформации, а также подразделений, которые могут управлять воздушными, надводными и подводными дронами и проводить операции по борьбе с дронами.

Адмирал Медникаров подробно остановился на необходимости создания киберкомандования в вооруженных силах и подразделений для киберопераций на уровне служб, бригад и батальонов. Полковник Орлин Николов поддержал эти идеи, предложив создать подразделения кибербезопасности на уровне бригады и подразделения STRATCOM, которые будут заниматься прежде всего противодействием пропаганде и дезинформации.

Один эксперт ответил, что важность кибернетического и психологического аспекта конфликтов и чрезвычайных ситуаций будет возрастать, и что необходимо будет усилить военно-медицинский и кибер-компоненты.

Наиболее актуальным организационным решением эксперт считает создание специализированных подразделений батальонного уровня, подчиненных непосредственно министру обороны.

Полковник Цуров считает наиболее подходящим организационным решением создание «Национальной гвардии», которая интегрировалась бы с действующим резервом вооруженных сил и организациями отставных военнослужащих. Национальная гвардия будет специализироваться на функциях поддержки гражданского населения, но при необходимости будет усиливать боевые способности вооруженных сил.²⁹

Что касается противодействия пропаганде и дезинформации, адмирал Медникаров предлагает создать организацию национального уровня, которая будет сотрудничать с соответствующими министерствами, включая министерство обороны.

Причины для проявления осторожности

Четверть респондентов усомнились в необходимости дальнейшего расширения спектра задач, которые ставятся перед военными в их третьей роли. Они считают, что вооруженные силы могут привлекаться для оказания помощи в чрезвычайных или кризисных ситуациях внутри страны, но только в отдельных случаях, когда возможности Министерства внутренних дел превышают требуемые способности. Аргументы в пользу этой точки зрения исходили из двух основных направлений рассуждений: эффективность военного участия и подводные камни, с которыми можно столкнуться. Существует также третья причина – потенциально негативное влияние на боеспособность вооруженных сил, – которая будет рассмотрена в следующем разделе этой статьи.

Даже те респонденты, которые поддерживают расширение роли вооруженных сил, подчеркнули необходимость улучшения интеграции и сотрудничества, проведения регулярных комбинированных тренировок и учений, введения новых учебных программ в военных академиях, которые объединяют военный персонал и представителей гражданских организаций, вносящих свой вклад в антикризисное управление. Один эксперт заявил, что чувствует, что спектр внутренних задач за последние годы слишком быстро расширился. Прежде чем рассматривать новые задачи, необходимо убедиться, что поставленные в настоящее время задачи финансируются в достаточной степени, а соответствующие способности комплексно развиты. Другой эксперт заявил, что добавления новых задач не требуется; вместо этого лучше инвестировать в обучение и повышение устойчивости государственного управления, экономики и общества. Третий респондент подтвер-

²⁹ Относительно более детального обсуждения данной концепции смотри Велизар Шаламанов, Тодор Тагарев и Аню Ангелов, *Офицеры резерва: естественный мост между вооруженными силами и гражданским обществом* (София: Ентарк, 2006), – на болгарском.

дил необходимость вкладывать больше средств в комбинированное обучение, а также в обеспечение общей ситуационной осведомленности как гражданских властей, так и военных, участвующих в операциях по урегулированию кризисов, которые могут быть особенно сложными в городских условиях.

Посол Валерий Рачев, полковник в отставке, бывший заместитель начальника военной академии «Г.С. Раковски» и начальник Кабинета Министра обороны, суммировал эти аргументы, заявив, что формальный механизм координации крайне необходим. Этот механизм должен обеспечивать как оперативную координацию, так и сотрудничество на национальном уровне в развитии потенциала для кризисного менеджмента.

Второй тип аргументов лучше всего выразил полковник в отставке Владимир Миленски. По его мнению, действующая правовая база обеспечивает достаточную гибкость, но порой заигрывает с опасными областями:

Дома и в мирное время вооруженные силы могут использоваться исключительно для логистических [в том числе медицинских] задач и, в крайнем случае, для обеспечения связи. Любая задача, потенциально связанная с принуждением собственного населения, такая как «изоляция территории» и создание контрольно-пропускных пунктов, недопустима, независимо от предполагаемой интенсивности использования силы. ... Вооруженные силы – это национальная машина для летального применения оружия, и даже применение «мягкого принуждения» само по себе несет в себе угрозу перехода в более высокую степень жесткости. Где конец этого процесса? Более того, где гарантии недопущения эскалации и прекращения военного вмешательства, когда необходимость в нем отпадает? Каковы будут последствия для имиджа военных и доверия общества к вооруженным силам?

В заключение Миленски заявил, что передача таких ролей военным может иметь как непосредственные, так и долгосрочные пагубные последствия для национальной безопасности.

Еще одно предостережение заключается в том, что участие вооруженных сил может привести к усилению зависимости гражданского населения от военного вклада. Это уже происходит в Болгарии, например, при тушении пожаров с воздуха. Еще одна причина для беспокойства заключается в том, что постоянная зависимость от поддержки со стороны военных может помешать развитию более эффективных решений, предоставляемых гражданскими агентствами или коммерческими компаниями.³⁰

В поисках баланса

Восемь экспертов, или почти 20 % респондентов, не ставили прямо под сомнение идею дальнейшего расширения роли вооруженных сил внутри

³⁰ Относительно дальнейшего обсуждения смотри Valeri Ratchev and Todor Tagarev, "Policy and Legal Frameworks of Using Armed Forces for Domestic Disaster Response and Relief," *Information & Security: An International Journal* 40, no. 2 (2018): 137-166, <https://doi.org/10.11610/isij.4011>.

страны, но заявили, что граница между «традиционными» и новыми военными задачами довольно размыта, и некоторые из дополнительных задачи были добавлены недавно без четкого и объединяющего плана. Они рекомендовали провести всесторонний обзор правовой базы, фактического состояния нынешних способностей, которыми обладают вооруженные силы для выполнения своей третьей роли, а также эффективности и действенности военного вклада на данный момент

Один респондент подчеркнул, что такой обзор должен проводиться в межведомственном формате с использованием набора политически одобренных сценариев планирования. Ожидается, что обзор приведет к составлению списка приоритетных требований и повторному рассмотрению задач, возложенных на вооруженные силы. Несколько респондентов снова подчеркнули необходимость установления четких межведомственных процедур, усиления совместной подготовки гражданских и военных структур и инвестиций в «стратегическую культуру» сотрудничества.

Трое респондентов указали, что такой обзор внутренних задач вооруженных сил должен проводиться в рамках текущего обзора национальной безопасности и Стратегического обзора обороны. Автор разделяет эту точку зрения, поскольку наиболее важной частью обзора обороны будет поиск баланса между боевыми способностями вооруженных сил, их участия в операциях вне страны, направленных на формирование среды безопасности, и вкладом в урегулирование кризисов дома, причем все это будет осуществляться в рамках жестких демографических и финансовых ограничений.

Варианты для будущего и контекст принятия решений

На заключительном этапе обзора обороны перед государственным руководством Болгарии стоит выбор: подтвердить существующие задачи, в том числе задачи, поставленные перед вооруженными силами в марте 2020 года, и расширить их, или установить приоритетность этих задач, опираясь на существующие способности для обеспечения эффективной и оперативной поддержки во время кризиса. Вовлечение вооруженных сил в борьбу с пандемией Covid-19 и в менеджмент чрезвычайной ситуации в Болгарии способствовало укреплению общественного доверия и уважения общества к вооруженным силам. В предстоящий период выборов, у некоторых политиков и политических партий может возникнуть соблазн, опираясь на это доверие, призывать к расширению правоохранительной роли военных за пределы чрезвычайной ситуации Covid-19, добавляя новые задачи и/или увеличивая способности и готовность воинских частей оказывать регулярную поддержку гражданским властям и населению.

Как видно из представленного здесь исследования, мнения экспертов разделились почти поровну, с небольшим предпочтением к выполнению широкого спектра задач. Поэтому любое дальнейшее обсуждение в этом отношении необходимо соотносить с надлежащим контекстом. В этом отношении какую-то ясность вносит вывод Ежегодного отчета за 2019 год о

том, что состояние оборонного потенциала позволяет выполнять конституционно закрепленные роли и задачи, возложенные в рамках коллективной обороны НАТО и Общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза, но с учетом «ограничений по времени и охвату».³¹ Для такого вывода есть три основные причины.

Во-первых, болгарские вооруженные силы продолжают рассчитывать исключительно на боевые платформы советских времен. В 2019 году произошел прорыв в виде подписанного (и полностью оплаченного) контракта на приобретение восьми F-16 Block 70. Однако проекты по приобретению бронетехники для трех батальонных боевых групп, двух фрегатов, 3D-радаров и др., подготовка которых велась в течение многих лет, в настоящее время приостановлены. Эти проекты важны для обеспечения оперативной совместимости с союзными силами и соразмерного вклада как в национальную оборону, так и в экспедиционные операции НАТО и экспедиционные коалиционные операции.

Во-вторых, вследствие финансового кризиса 2008 года оборонный бюджет был непропорционально урезан более чем на 37% (см. фиг. 2). Снижение в реальном выражении продолжалось до 2017 года, когда Совет министров принял «Национальный план по увеличению расходов на оборону до 2 % ВВП к 2024 году».



Фигура 2: Оборонные расходы Болгарии, 2004-2018.

Легенда: по вертикали слева в тысячах левов и линия; вертикальная ось справа и колонны в процентах ВВП.

³¹ Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2019, стр. 56.

На практике первое существенное увеличение произошло в 2019 году и касалось закупок F-16. На данный момент неясно, как последствия пандемии Covid-19 повлияют на оборонный бюджет. Однако несколько оппозиционных политиков уже призвали к его сокращению, а одна партия, представленная в парламенте, официально предложила мораторий на все проекты перевооружения и приостановку контракта с F-16. Любое сокращение бюджета или даже задержка в реализации плана его увеличения замедлит перевооружение и отвлечет ценные ресурсы на поддержание старых платформ, которые, кроме того, несовместимы с платформами союзников и препятствуют участию вооруженных сил в операциях и инициативах НАТО и ЕС.

В-третьих, и это наиболее важно, в течение многих лет министерство обороны не могло обеспечить штатную численность вооруженных сил в 37 тысяч человек. Нынешнее руководство вложило значительный политический капитал в то, чтобы сделать военную службу более привлекательной, например, увеличив вознаграждение и расширив потенциальную базу рекрутов за счет увеличения максимального возраста для прохождения военной службы. К сожалению, переломить негативную тенденцию пока не удастся. Согласно годовому отчету за 2019 год, на конец года укомплектованы были менее 80 % должностей. Эта ситуация особенно тревожна в отношении числа младших солдат и матросов, дефицит которых приближается к 30 %; Сухопутные войска, которые, как ожидается, обеспечат большую часть резервных способностей во время кризиса, укомплектованы только на 74 %; и силы специальных операций, которые, как ожидается, внесут ключевой вклад в борьбу с терроризмом, на 27 % малочисленнее, чем полагается по штатному расписанию.³²

В качестве средства решения проблемы, трое респондентов видят возвращение к сочетанию контрактной и срочной службы.³³ Другой респондент, возможно, предчувствуя такие предложения, назвал это «забавной идеей, которая поглотит ресурсы, но не принесет результатов». По мнению этого автора, возвращение обязательной службы по призыву может быть полезным, если учесть внутреннюю роль вооруженных сил. Однако его общее влияние будет крайне негативным. Это отвлечет еще больше ресурсов от развития крайне необходимого оборонного потенциала и может оказать пагубное воздействие на национальную безопасность Болгарии.

* * * * *

³² Годовой доклад о состоянии обороны и вооруженных сил 2019, стр. 41.

³³ Болгарские Вооруженные силы полностью укомплектовываются контрактниками с 2008.

Ожидается, что в ближайшие месяцы правительство объявит о своих решениях, основанных на анализе системы национальной безопасности и анализе обороны. Нет сомнений в том, что на обсуждения в последние месяцы анализа сильно повлияет пандемия Covid-19, проблемы, с которыми сталкиваются в процессе менеджмента чрезвычайной ситуацией, и представления о том, что вооруженные силы внесли или могли бы внести в качестве своего вклада. Перед лицами, определяющими политику, стоит задача учесть разнообразные требования и найти сбалансированное решение – в неопределенной экономической и бюджетной обстановке, – которое общество и союзники сочтут приемлемым.

Анализ документов и мнений опытных политиков, практиков и ученых, кратко изложенный в этой статье, поможет в обсуждениях и позволит принять решения, намечающие наиболее адекватный путь вперед. Он также может быть полезным для политиков и аналитиков в других странах, сталкивающихся с аналогичными проблемами.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Тодор **Тагарев** – профессор Института информационных и коммуникационных технологий Болгарской академии наук и руководитель его Центра менеджмента безопасности и обороны. Инженер по образованию, профессор Тагарев сочетает в себе опыт работы в правительстве с хорошими теоретическими знаниями и опытом в области кибернетики, комплексных исследований и исследований безопасности – потенциал, эффективно реализованный в многочисленных национальных и международных междисциплинарных исследованиях. <https://orcid.org/0000-0003-4424-0201>



Пандемии и вооруженные силы: какие роли являются подходящими?

Джон Л. Кларк

Европейский центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <https://www.marshallcenter.org>

Резюме: В условиях нынешнего пандемического кризиса вооруженные силы многих стран призваны оказывать помощь и поддержку гражданским властям в постоянно расширяющемся диапазоне. В этой статье исследуются виды ролей, миссий, задач и функций, которые вооруженные силы выполняют в этом кризисе, и определяется ряд политических соображений, над которыми должны задуматься лица, принимающие решения, когда они рассматривают возможность поручить вооруженным силам предоставлять эти услуги.

Ключевые слова: кризисный менеджмент, поддержка гражданских властей со стороны вооруженных сил, бедствие, охрана правопорядка, способности, COVID-19

Реакция вооруженных сил на пандемическую болезнь

Кризис COVID-19 заставил лидеров всех пострадавших стран обратиться к своим вооруженным силам за поддержкой в постоянно расширяющемся диапазоне ролей. Вооруженным силам поручено обеспечить способности, которые во многих случаях выходят за рамки того, что они предоставляли в прошлые кризисы. Следует ожидать, что эти требования будут продолжать расти даже после того, как нынешний кризис утихнет, поскольку ожидается, что пандемия останется главной национальной проблемой в ближайшие месяцы. В этой статье исследуется ряд ролей, которые вооруженные силы взяли на себя в контексте этого кризиса, и эти роли, миссии, задачи и функции рассматриваются в схеме из шести наборов миссий, которые составляют категорию Поддержка гражданских властей оборонными структурами

(ПГВОС). Далее в статье излагаются полдюжины соображений, которые лицам, принимающим решения, следует учитывать, прежде чем просить вооруженные силы взять на себя эти роли.

В нынешнем пандемическом кризисе многие задачи, присущие категории ПГВОС, были видны в требованиях политических лидеров о поддержке, оказываемой вооруженными силами, таких как предоставление основных сервисов (многие из которых логистические и медицинские по своему характеру), а также некоторых способности для поиска и инженерной поддержки. Например, вооруженные силы в Италии, Испании, Франции, Соединенных Штатах и в других странах строили и укомплектовывали медицинские учреждения, транспортировали пациентов с вирусом, доставляли продукты питания, обыскивали здания на предмет поиска жертв и дезинфицировали жилые помещения, офисы и общественные объекты, такие как вокзалы и аэропорты.

Кроме того, структуры вооруженных сил предоставляли похоронные услуги, включая транспортировку и кремацию останков жертв вируса, которые, конечно же, заражены. На фотографиях частей итальянской армии запечатлены колонны грузовиков с гробами. Военные также оказывали медицинскую помощь перегруженным больницам. Были сфотографированы военные, которые проводят тесты на вирус, перемещают пациентов по больницам и предоставляют базовые услуги, такие как смена унитазов и предоставление еды, – и все это в зараженной среде. Французские военные самолеты, оборудованные для медицинской эвакуации, доставляли пациентов с вирусом в менее нагруженные медицинские учреждения во Франции.

Конечно, военно-медицинские учреждения и военно-медицинский персонал оптимизированы не для пандемических вспышек, а для операций с травмами на поле боя. Кроме того, использование военных медицинских объектов и персонала для поддержки гражданских объектов неизбежно сказывается на способности военных оказывать медицинские услуги своим собственным силам.

По мере того, как общества подвергаются растущему – и неослабевающему – давлению из-за пандемического кризиса, политические лидеры все чаще обращаются к вооруженным силам пострадавших стран, чтобы получить поддержку для своей полиции и для сил безопасности, а также для испытывающих трудности медицинских организаций и организаций здравоохранения. Спектр ролей и задач, которые призван выполнять личный состав вооруженных сил, быстро расширяется, и это окажет значительное влияние на способность этих военных организаций выполнять свои основные задачи по мере усугубления кризиса, вызванного коронавирусом.

Во всех западных странах вооруженные силы имеют долгую и достойную уважения историю оказания поддержки гражданским властям в преодолении внутренних чрезвычайных ситуаций. Для многих стран, особенно в Европе, поддержка гражданских властей является основной миссией, равной

по значению защите национальной безопасности; в других странах, особенно в Африке и Азии, в центре внимания национальных вооруженных сил находятся внутренние вопросы. Таким образом, традиция, что вооруженные силы оказывают поддержку гражданской власти, а в некоторых случаях даже подменяют ее, прочно укоренилась. В результате мы видим, что национальные власти все больше полагаются на вооруженные силы для решения нового круга общественных задач в ответ на кризис. Учитывая тенденции, существующие в современных обществах, стоит изучить, что политические лидеры и общества, которые они возглавляют, просят военных делать и к чему это может привести, поскольку требования к вооруженным силам будут только расти.

Внутренние миссии

Во внутреннем контексте существует два основных набора миссий: защита родины и гражданская поддержка. Защита отечества – это традиционная задача защиты населения, инфраструктуры и суверенитета нации от угроз, исходящих извне. Это может включать такие задачи, как защита границы (в отличие от пограничной безопасности), противовоздушная оборона и защита морских подходов.

Конечно, большинство вооруженных сил в странах НАТО были предназначены для выполнения миссии времен холодной войны по защите европейской родины в случае нападения Варшавского договора; их унаследованная устаревшая организация и оборудование свидетельствуют об этом. Например, у Германии было большое количество бронетанковых войск и большое количество резервных сил; оба вида сил почти исчезли в период после окончания холодной войны. Оставшиеся силы часто реорганизовывались, по большей части, для развертывания за границей в операциях по поддержанию мира. Кроме того, их численность сократилась. У большинства стран НАТО есть действующие структуры вооруженных сил, которые составляют лишь малую часть их численности в период холодной войны, поэтому возникает второй вопрос: остается ли защита родины основной задачей? И если да, могут ли европейские вооруженные силы действительно осуществить это, если понадобится? На какое-то время во многих европейских странах все еще сохраняется относительно большое количество солдат по должностному расписанию; однако, они не соответствующе организованы, настроены, обучены и оснащены для современных конвенциональных высокоинтенсивных операций.

Помимо обороны страны, вооруженные силы НАТО всегда принимали активное участие во второй миссии внутри страны – оказание поддержки гражданскому населению и гражданским властям. Задачи гражданской поддержки – это те, которые выполняются в поддержку гражданской власти, при этом ответственность и общее руководство остаются за этой гражданской властью. Эти задачи включают в себя помощь местным властям в

случае стихийных бедствий, а также поддержку правоохранительных органов при выполнении некоторых задач. Сюда также могут входить действия, предпринимаемые военными для восстановления законности, порядка и стабильности после крупной катастрофы или восстания. В таких операциях могут участвовать как активные, так и резервные силы, а также некоторые специализированные средства, такие как воздушные радиолокационные станции для наблюдения за границей. В любом случае главное – чтобы управление оставалось за гражданскими лицами.

Действительно, круг задач, для решения которых могут быть привлечены вооруженные силы, всегда был широким и продолжает расширяться. Военные силы во многих случаях стали предпочтительным ресурсом для многих политических лидеров, столкнувшихся с неразрешимыми (часто бюджетными) проблемами, в том числе многими не связанными с национальной безопасностью или гуманитарной помощью.

Ясно, что есть задачи гражданской безопасности, которые армии могут, должны и обязаны выполнять. В этой статье основное внимание уделяется определению тех внутренних ролей и задач, которые присущи национальным вооруженным силам, тех, для выполнения которых могут призвать вооруженные силы, и тех, которые являются кандидатами на включение в этот растущий список, с особым упором на роль вооруженных сил в обеспечении кибербезопасности. Но стоит поинтересоваться какие задачи армия не должна выполнять. Есть задачи, для решения которых военные силы по разным причинам не подходят. Это не означает, что вооруженные силы неспособны выполнять их, просто они не соответствуют тому, что мы можем считать приемлемыми задачами гражданской поддержки. Есть ли красные линии, за которые вооруженным силам не следует выходить?

Похоже, что существует шесть различных наборов миссий по поддержке гражданской власти (ПГВОС) для вооруженных сил в сфере гражданской безопасности, четыре из которых особенно полезны в период пандемических кризисов. Это:

- Поддержка, оказываемая оборонными структурами при чрезвычайных ситуациях и помощь при стихийных бедствиях (ПОСЧССБ);
- Поддержка, оказываемая оборонными структурами органам охраны правопорядка (ПОСОП);
- Поддержка, оказываемая оборонными структурами в случае особых событий (ПОСОС);
- Поддержка, оказываемая оборонными структурами для выполнения основных услуг (ПОСОУ);
- Поддержка, оказываемая оборонными структурами в борьбе с повстанцами (ПОСБП);
- Поддержка, оказываемая оборонными структурами в случае гражданских беспорядков (ПОСГБ).

Четыре миссии, которые, очевидно, применимы для пандемических кризисов, это: Поддержка, оказываемая оборонными структурами при чрезвычайных ситуациях и помощь при стихийных бедствиях (ПОСЧССБ); органам охраны правопорядка (ПОСОП); для выполнения основных услуг (ПОСОУ); в случае гражданских беспорядков (ПОСГБ). Эти четыре миссии будут подробно рассмотрены в плане их реализации в случае пандемических кризисов.

Вооруженные силы Северной Америки и Европы уже давно выполняют такого рода миссии. Обычно и ожидается, что в чрезвычайных ситуациях в стране, вооруженные силы страны отреагируют и окажут надежную поддержку. Военные ожидают, что их вызовут для оказания помощи в подобных чрезвычайных ситуациях, и они могут принести с собой уникальные способности, такие как способность работать в зараженной среде и обеспечивать собственную логистику и безопасность. Военные могут ожидать увеличения количества обращений гражданских властей к их услугам. Конкретные роли, задачи, миссия и функции, которые, как ожидается, будут выполнять военные организации, формируют набор требований, требующих таксономии, четко определяющей категории ожидаемых задач.

Поддержка, оказываемая оборонными структурами при чрезвычайных ситуациях и помощь при стихийных бедствиях

Когда случаются серьезные чрезвычайные ситуации, в число первых реагирующих почти всегда входят военные. В мире сложных чрезвычайных ситуаций вооруженные силы обеспечивают уровень способностей, который почти всегда востребован с самого начала кризиса. Военные силы могут действовать быстрее и часто более комплексно, чем обычно гораздо меньшие гражданские структуры реагирования на чрезвычайные ситуации. Вооруженные силы часто обладают уникальными возможностями для борьбы с конкретными видами чрезвычайных ситуаций, такими как разливы токсичных химикатов, которых часто не хватает этим другим силам реагирования. Поэтому неудивительно, что многие вооруженные силы считают реагирование на внутренние чрезвычайные ситуации и бедствия одной из своих основных задач. Вооруженные силы проявляют исключительную активность в реакции на запросы гражданского руководства о помощи в подобных чрезвычайных ситуациях.

Вооруженные силы обладают рядом характеристик, которые позволяют быстро, четко и эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации и бедствия. Возможно, самая важная способность, которую вооруженные силы могут предложить гражданскому руководству в случае катастроф, – это самая элементарная: способность обеспечивать себя. Хотя эта возможность элементарна, она часто имеет решающее значение, особенно на ранних стадиях подобных катастроф. Способность вооруженных сил к самостоятельному развертыванию и самообеспечению может иметь решающее значение. У вооруженных сил есть свои собственные механизмы материально-

технического обеспечения, в частности, в отношении транспорта, жилья и средств к существованию, а также собственные медицинские возможности. Большое значение имеет способность военных обеспечивать свою безопасность, а также предоставлять ее другим организациям. Тот факт, что многие воинские части находятся в состоянии готовности, также способствует способности реагировать своевременно. Таким образом, военные обладают уникальной способностью реагировать и обеспечивать ключевые способности в случае чрезвычайных ситуаций и катастроф.

Типичные задачи воинских частей при реагировании на чрезвычайные ситуации и оказании помощи в случае стихийных бедствий включают оказание основных услуг пострадавшему населению. В случае серьезной катастрофы может пострадать снабжение такими вещами первой необходимости, как вода и еда, а также обеспечение жильем и медицинской помощью. Военные – с их способностью быстро доставлять гуманитарную помощь в пострадавший район – часто являются единственной организацией, способной обеспечить это в масштабах, необходимых для оказания помощи. Кроме того, воинские части могут использоваться для поддержки, когда нужно много человеческой силы, такой как поиск и спасение при землетрясениях, при борьбе с наводнениями, что может включать заполнение и установку барьеров из мешков с песком, инженерное обеспечение, которое может включать производство и транспортировку энергии, обеспечение работы коммунальных служб и очистки воды, а также ремонт поврежденной транспортной инфраструктуры, такой как мосты и дороги. Это возможности, которые не часто имеются в гражданских организациях по менеджменту чрезвычайных ситуаций в количестве, достаточном для реагирования при крупных бедствиях.

Другие военные меры реагирования на стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации могут включать узкоспециализированные способности, которые могут вообще отсутствовать в гражданских организациях. Сюда могут входить специализированные средства связи, в том числе лингвистическая поддержка, для предоставления общественной информации во время бедствий, похоронные услуги для надлежащего захоронения человеческих останков, управление воздушным движением и портовые услуги, которые часто необходимы для оказания помощи при бедствиях. Вооруженные силы также способны обеспечивать командование и управление, что часто имеет решающее значение для организации и развертывания последующей поддержки. Системы управления часто оказываются неэффективными на ранних стадиях бедствия, а во многих общинах отсутствуют резервные средства управления и контроля, которые могут предоставить военные.

Как мы видели, вооруженные силы почти всех стран мира активно участвовали в реагировании на чрезвычайную ситуацию, связанную с COVID-19. Действительно, спрос на военных и уникальные способности, которыми об-

ладают вооруженные силы, продолжает расти; мы можем ожидать, что военные организации будут продолжать участвовать еще долгое время и что роли, которые они будут играть, будут продолжать расширяться.

Поддержка, оказываемая оборонными структурами органам охраны правопорядка (ПОСОП)

Военнослужащие не полицейские. Тем не менее, вооруженные силы традиционно оказывали помощь правоохранительным органам – деятельность, значение которой, похоже, становится все более важным, особенно в ответ на требования во время пандемических заболеваний.

Вооруженные силы оказывают поддержку правоохранительным органам двумя способами: первый – это поддержка, которая помогает правоохранительным органам лучше выполнять свою работу, предоставляя им технологии, обучение или материально-техническую поддержку, которая позволяет им более эффективно и действенно обеспечивать соблюдение закона. Второй вид поддержки, которую военные оказывают полицейским, – это их замена. Это предполагает использование военных вместо полицейских, что позволяет сотрудникам правоохранительных органов выполнять другие задачи.

Во-первых, вооруженные силы, благодаря наличию значительного количества высокотехнологичного оборудования и связанной с ним подготовки, могут предложить правоохранительным органам доступ к способностям, которые многие агентства обычно не имеют возможность использовать. Например, правоохранительные органы, отвечающие за безопасность границ, часто могут полагаться на радары наземного наблюдения, предоставленные военными. Точно так же вооруженные силы могут предоставлять авиационные средства, особенно вертолеты, в распоряжение правоохранительных органов, которые имеют ограниченные способности для воздушной мобильности.

В области обучения вооруженные силы часто могут обеспечить высокоспециализированную подготовку сотрудников правоохранительных органов. Примером может служить обучение работе с химическими и биологическими веществами и работе в загрязненной окружающей среде.

Военным также может быть поручено обеспечивать безопасность сотрудников полиции. Точно так же, как полицию часто просят помочь в обеспечении безопасности служб быстрого реагирования, действующих в сложных или небезопасных условиях, военных могут просить обеспечить определенную безопасность правоохранительным организациям, которым поручено осуществлять деятельность правоохранительных органов в таких районах, как городские трущобы и труднопроходимые местности, используемые организованной преступностью для того, чтобы скрывать свою деятельность.

Во всех этих действиях ПОСООП военные должны быть, и это должно быть видно, как оказывающие поддержку гражданским правоохранительным органам. В тех случаях, когда вооруженные силы оказывают поддержку полицейским, всегда существует опасность чрезмерной милитаризации правоохранительных органов. Военные должны быть очень осторожны и избегать взятия на себя таких операций, если это не является явным намерением руководства страны.

Второй вид операции ПОСООП – это когда военные выполняют функции правоохранительных органов вместо полицейских. Скорее всего, это будут моменты, когда полицейские силы напряжены до предела и запрашивают поддержку вооруженных сил для выполнения конкретных задач правоохранительных органов в течение определенного периода. Например, вооруженные силы могут заменить полицию в выполнении функций низкого уровня по охране периметра или по управлению дорожным движением при обеспечении крупного спортивного мероприятия. Точно так же вооруженные силы могут проводить патрулирование в рамках усилий по обеспечению безопасности для защиты критически важной инфраструктуры или критических активов.

На военные подразделения также возложена ответственность за защиту некоторых критических объектов инфраструктуры и других ключевых объектов. Во Франции французские солдаты помогают защищать ключевые транспортные узлы, туристические достопримечательности, такие как Эйфелева башня, и некоторые звенья системы ядерной энергетики. В Италии вооруженные силы теперь обеспечивают внешнюю безопасность дипломатических представительств в Риме, освобождая полицию от этой задачи. Они также проводят совместное патрулирование с полицией в определенных частях некоторых итальянских городов. Такие операции, предполагающие присутствие вооруженных военных в форме на улицах европейских городов в ходе так называемых операций по демонстрации присутствия, также участились в последние годы, особенно в ответ на террористические угрозы.

Задачи ПОСООП ставят ряд проблем как перед военными, так и перед гражданскими властями, которые ими руководят. Обращение к вооруженным силам с просьбой обеспечить эти функции чревато милитаризацией правоохранительных органов. Эта тенденция к усилению полицейских сил может усугубляться, когда военные выполняют полицейские задачи.

Правовые аспекты тоже являются весьма спорными. Некоторые европейские страны, особенно Германия, запрещают использование военных для выполнения задач ПОСООП. Другие, такие как Франция и Италия, активно их используют. Однако юридические препятствия значительны. Последствия, связанные с разрешением военному персоналу применять силу, особенно смертоносную силу, для поддержки правоохранительной деятельности, весьма опасны. Солдат учат применять силу в первую, а не в по-

следнюю очередь – в отличие от полицейской подготовки. Полномочие осуществлять аресты – еще одна проблемная сфера. В некоторых операциях ПОСООП может потребоваться разрешение солдатам арестовывать и задерживать подозреваемых; но это может привести к юридической ответственности солдат, если их полномочия четко не установлены законом.

Наконец, следует отметить, что присутствие военизированных полицейских сил, таких как французская жандармерия, итальянские карабинеры и испанская гражданская гвардия, снижает потребность в некоторых действиях ПОСООП в некоторых европейских странах. Часто эти гибридные силы способны удовлетворить многим из требований по ПОСООП. Универсальность этих сил позволяет решать широкий круг задач ПОСГВ.

Вооруженных сил просят взять на себя множество задач ПОСООП в ответ на текущий кризис. Все чаще военные освобождают перегруженные полицейские силы при выполнении задач правоохранительных органов низкого уровня, таких как контроль дорожного движения и обеспечение безопасности за пределами крупных городов, а также усиление сил пограничной безопасности. По мере развития ситуации вооруженным силам некоторых стран может потребоваться взять на себя дополнительные задачи по обеспечению безопасности, такие как обеспечение безопасности в тюрьмах и обеспечение продовольствием.

Поддержка, оказываемая оборонными структурами для выполнения основных услуг (ПОСОУ)

К военным часто обращаются для оказания услуг населению, когда по ряду причин эти услуги не могут быть предоставлены другими или потому, что эти услуги традиционно оказывали военные. Гражданские власти во многих странах без колебаний обращаются к своим вооруженным силам с просьбой о помощи, чтобы обеспечить предоставление услуг, которые они рассматривают как основные.

Под основными услугами мы подразумеваем те услуги, выполнение которых настолько важно для функционирования государства, что они должны быть предоставлены, иначе государство и его граждане пострадают, иногда очень тяжело. Примерами основных услуг могут быть услуги, связанные с реагированием на чрезвычайные ситуации: правоохранительные, пожарные и скорая помощь. Поскольку четкого определения не существует, государства стали свободно характеризовать услуги как важные, часто из-за потенциальных политических последствий отказа от их предоставления. В некоторых случаях эти услуги обычно оказывались другими структурами государства или коммерческими поставщиками.

Требование о предоставлении таких услуг может появляться по разным причинам. Они могут потребоваться, потому что крупная катастрофа сделала их обычного поставщика неспособным их обеспечивать, или промышленная авария или забастовка могли вызвать прекращение оказания кон-

кретной услуги. Военные традиционно оказывали государству другие важные услуги, такие как обезвреживание взрывоопасных боеприпасов. Наконец, могут потребоваться специализированные одноразовые услуги, когда ни одно существующее государственное учреждение не может справиться с задачей только своими собственными ресурсами.

Список основных услуг, которые военные силы предоставляют гражданским властям, обширен. Операции ПОСОУ могут потребовать от военных оказывать самую разную поддержку, начиная от сбора мусора и заканчивая действиями от имени правительства в экстремальных обстоятельствах. В этом последнем случае вооруженные силы, в силу присущих им способностей по командованию и управлению, должны быть готовы к осуществлению функций по обеспечению непрерывности государственного управления (НГУ) и непрерывности операций (НО) в случае нарушения способности правительства функционировать, например из-за крупной природной катастрофы или из-за нападения.

Другие задачи ПОСОУ могут включать поисково-спасательные операции (ПСО). Во многих странах, таких как Финляндия, национальные службы ПСО находятся в вооруженных силах. Военные силы часто имеют необходимое оборудование, такое как вертолеты, и необходимую подготовку для выполнения этой задачи. Другие типы задач ПОСОУ такого рода могут включать создание и обслуживание лагерей для беженцев в случае массовой иммиграции из-за конфликта или стихийных бедствий в соседних странах.

До сих пор наиболее распространенной причиной использования вооруженных сил в операциях ПОСОУ является реакция на забастовки. Военные силы неоднократно оказывали важные услуги, такие как реагирование на пожары в случае забастовки пожарных, в том числе несколько раз за последние два десятилетия в Великобритании, а в последнее время в Греции в 2010 году.

Вооруженные силы также оказали помощь ПОСОУ в ответ на забастовки транспортных рабочих во Франции в 1980-х годах, рабочих-перевозчиков топлива в Великобритании в 2000 году и Греции в 2010 году, а также в нескольких случаях оказывали поддержку правоохранительным органам в ответ на забастовки сотрудников тюрем.

Этот набор задач включает случаи, когда военным поручается предоставлять услуги, которые считаются важными по соображениям безопасности или по другим причинам, например в сфере общественного здравоохранения. Примеры могут включать предоставление услуг по управлению воздушным движением в случае забастовки или оказание вспомогательных услуг после вспышки пандемического заболевания, как в нынешнем случае с глобальной чрезвычайной ситуацией, связанной с COVID-19. Поскольку те, кто работает в критических секторах, таких как транспорт, пожарная безопасность и скорая помощь, могут стать недееспособными из-за болезни, логично, что вооруженных сил могут попросить вмешаться для оказания

таких услуг. Точно так же, когда государства начинают оправляться от разрушительного воздействия болезни, вооруженные силы, вероятно, будут играть более активную роль в дезинфекции общественных мест и при мониторинге населения на предмет рисков для здоровья.

Поддержка, оказываемая оборонными структурами в случае гражданских беспорядков (ПОСГБ)

Государства могут в результате войны, восстания или стихийного бедствия, счесть необходимым установить охрану закона, порядка и стабильности с помощью иных средств, кроме обычных правоохранительных органов. Во время сильных волнений и беспорядков, гражданское руководство может обнаружить, что его правоохранительные органы перегружены и что необходимо призвать военных помочь восстановить и поддерживать порядок. Оказание поддержки оборонными структурами во время большого кризиса может потребовать введения военного положения. Военное положение означает необходимость задействовать вооруженные силы для выполнения основных функций правоохранительных органов, а также множества других важных услуг. В большинстве стран НАТО не было военного положения в послевоенный период, даже в тех, в которых были военные правительства, которые действовали в соответствии с существующими в то время законами. Военное положение выходит далеко за рамки этого: солдаты выполняют задачи, предназначенные для сотрудников полиции.

Хотя это маловероятно, но необходимость ввести военное положение может возникнуть после значительной природной или промышленной катастрофы, такой как чрезвычайная ситуация, связанная с пандемией, или в ответ на крупную террористическую атаку с применением оружия массового поражения. В таких случаях может произойти общий срыв соблюдения закона, порядка и стабильности, что сделает существующие правоохранительные организации неспособными выполнять свои обязанности. В таком случае вооруженным силам необходимо будет установить контроль, обычно путем объявления военного положения. Хотя эта концепция не закреплена во многих конституциях, базовая структура для ее реализации обычно присутствует, особенно в тех странах, где есть милитаризованные полицейские силы.

Как уже отмечалось, в случаях полного срыва функционирования государства от вооруженных сил вполне может потребоваться выполнение широкого круга основных функций. Еда, вода, жилье, одежда – список может показаться бесконечным. Часто вооруженные силы, как было описано выше, являются единственными организациями, способными реагировать из-за их присущих им логистических возможностей и способности к самостоятельному развертыванию.

Критерии для субъектов, принимающих решения

Для эффективной оценки ситуаций, в которых вооруженные силы могут быть использованы во внутренних чрезвычайных ситуациях, особенно в чрезвычайных ситуациях, связанных с пандемическими заболеваниями, требуются логические и простые критерии. При рассмотрении запросов о помощи следует учитывать шесть соображений. Конечно, считается, что в некоторых странах иногда эти критерии могут не замечаться или игнорироваться, если угроза катастрофического заболевания, с которой сталкивается страна, достаточно велика.

Первое и главное соображение – это *законность*. Каждый запрос следует оценивать с точки зрения соответствия законам этого государства и его международным обязательствам. Соответствуют ли запрос и способ его подачи законам страны, в частности, конституции и тем законам, которые были приняты для регулирования использования вооруженных сил? В то время, как во многих государствах, таких как Германия и США, действуют законы, ограничивающие внутреннее использование вооруженных сил, в других, особенно во Франции, таких ограничений нет. Также могут быть исключительные события, такие как крупные катастрофы или вспышки очень заразных заболеваний, приводящие к срыву соблюдения закона и порядка, что может потребовать способностей, которые могут предоставить только военные, даже если такая работа противоречит архитектуре закона. Хотя этого еще не произошло в случае с кризисом COVID-19, такую возможность нельзя исключать, особенно в связи с ростом безработицы и затрудненным доступом к продуктам питания.

Второй критерий – *летальность*. Этот критерий рассматривает вопрос о том, может ли военным в рамках оказания поддержки потребоваться применить силу, особенно смертоносную. Как уже говорилось ранее в этой статье, вопрос применения силы во внутренних чрезвычайных ситуациях чреват опасностью. Летальность также рассматривает возможность того, что против тех вооруженных сил, которые участвуют в усилиях по ПОСГВ, может быть использована сила. Возможность применения силы может потребовать, чтобы вооруженные силы были обеспечены специальным оборудованием и специально обучены, а также были изданы соответствующие правила, регулирующие применение силы. Как правило, вооруженные силы, поддерживающие гражданские власти, всегда должны стремиться избегать применения смертоносной силы, за исключением чрезвычайных ситуаций. Тем не менее, обстоятельства могут потребовать участия в потенциально смертельных действиях в целях самообороны или для предотвращения большего вреда населению, как это может иметь место в случае вспышки очень заразной и смертельной эпидемии. Если возникнет необходимость в принудительном применении карантинных приказов, может возникнуть ситуация, когда станет необходимо применить силу со всеми последствиями такого решения, как отмечалось выше в обсуждении ПОСГВ.

Риск – третий из критериев, регулирующих использование вооруженных сил в ПОСГВ. Хотя он подобен летальности, риск больше связан с безопасностью солдат в миссиях ПОСГВ. В частности, он направлен на оценку наличия повышенного риска для безопасности и здоровья тех военных, которые в процессе выполнения задания могут подвергаться воздействию вредных веществ, таких как биологические или химические токсины, или от которых требуются опасные действия, такие как спасение гражданского персонала или тушение крупных пожаров. Например, поддержка гражданских властей в нынешнем кризисе COVID-19 может подвергнуть солдат воздействию самого вируса; аналогичным образом, дезактивация территории с радиационным или химическим загрязнением представляет опасность для сил, выполняющих эту задачу. Риск также направлен на определение долгосрочного воздействия на военных как физического, так и психологического выполнения задач, которые могут быть тяжелыми, такими как сбор и захоронение тел большого количества погибших в результате крупного бедствия или пандемического заболевания. Размещение солдат на улицах в военной форме может дать ощущение повышенной безопасности, но может сделать их более уязвимыми к нападениям.

Готовность – это четвертый критерий, который должен управлять процессом рассмотрения вопроса о развертывании вооруженных сил в миссиях ПОСГВ. Вооруженные силы существуют для защиты нации от внешних угроз; в той мере, в какой они вовлечены в задачи ПОСГВ, они могут быть не в состоянии выполнять свои основные задачи по национальной обороне, поскольку всегда есть сопутствующие издержки, которые нужно платить. Для тех задач ПОСГВ, которые мало связаны с военными функциями, таких как, скажем, сбор мусора, и которые могут иметь длительный характер, может иметь место некоторая эрозия основных военных навыков, таких как танковая стрельба или артиллерийская огневая поддержка, что потребует времени, усилий и ресурсов для восстановления. Готовность также направлена на измерение сопутствующих издержек, связанных со способностью вооруженных сил выполнять другие военные функции и функции ПОСГВ. Если армия или ее части задействованы в задаче ПОСГВ, она может быть не в состоянии быть используемой для выполнения других задач в разумные сроки. В случае чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19, мы наблюдали случаи, когда готовность воинских частей или морских сил подвергалась негативному воздействию. Кризис вирусного заражения, вероятно, также негативно повлияет на способность вооруженных сил рекрутировать и обучать новых членов.

Пятое соображение при оценке запроса – это *расходы*. Вопрос о том, кто платит за участие военных в ПОСГВ, приобретает все большее значение. Многие миссии и задачи ПОСГВ могут потребовать значительных затрат ресурсов. В частности, когда военные оказывают помощь гражданским властям в ликвидации последствий стихийных бедствий после крупного стихийного бедствия, это может включать в себя затраты значительных сумм

на поставки и транспортировку в дополнение к затратам на персонал. В странах Европы эти расходы в некоторых случаях несет само министерство обороны. В других случаях министерство обороны ожидает возмещения части или всех этих расходов министерством или агентством, которому оказывается помощь. Эти соображения должны быть учтены задолго до того, как возникнет необходимость в поддержке, оказываемой вооруженными силами.

В тех случаях, когда ожидается, что министерство обороны оплатит оказываемую поддержку, этот критерий должен также включать оценку воздействия на ассигнования, в рамках которых функционируют военные. Также могут быть обстоятельства, при которых военные получают возмещение за предоставленные услуги и материалы, которые они могут использовать для целей, отличных от их восстановления. В этих случаях военные вполне могут использовать деньги для возмещения расходов для приобретения недостающего оборудования или для проведения необходимого обучения. В случае чрезвычайной ситуации в стране, связанной с вирусным заражением, вопрос о стоимости может быть изначально спорным, но он обязательно возникнет снова, когда кризис затянется.

Последний критерий – это *соответствие*. Этот критерий направлен на ответ на вопрос о том, правильно ли, или общественность считает правильным, выполнение военными задач ПОСГВ. Этот вопрос связан с более широкой проблемой имиджа вооруженных сил. Соответствие также связано с вопросом о том, в интересах ли министерства обороны выполнение данной задачи. В случае оказания помощи при стихийных бедствиях военные почти всегда отвечают утвердительно. Однако есть случаи, особенно те, которые связаны с потенциальным применением смертоносной силы против граждан, что может рассматриваться военными как несоответствующее и наносящее ущерб имиджу вооруженных сил.

Хотя эти шесть критериев чаще всего определяют оценку военными просьбы о помощи, могут быть и другие, такие как рассмотрение того, имеют ли военные возможности с точки зрения количества военнослужащих или их подготовки, чтобы предоставить помощь. У вооруженных сил из-за экспедиционных операций или других ангажементов может просто не хватать повышенных ресурсов для оказания поддержки.

Еще одно соображение – это вопрос о наличии *уникальных способностей*. Как правило, военных следует просить предоставить поддержку ПОСГВ только в том случае, если военные обладают уникальными способностями, не имеющимся по типу или требуемому количеству в других агентствах. Типичный пример включает предоставление поддержки дезактивации. У большинства других ведомств нет военных возможностей для обеззараживания химического или биологического заражения; поэтому в случае такого инцидента может оказаться целесообразным запросить военную поддержку, поскольку никакое другое агентство не может предоставить такую поддержку.

Заключение

Должно быть ясно, что вооруженные силы представляют собой огромный потенциал, который лица, принимающие решения, должны учитывать в случае кризиса, связанного с пандемическими заболеваниями. Вооруженные силы обладают рядом способностей, многие из которых уникальны, что может существенно повлиять на способность государства пережить кризис, который мы сейчас наблюдаем в отношении COVID-19. Растущая тенденция к дальнейшему расширению невоенных функций вооруженных сил, хотя и имеет большое значение, не обходится без затрат, которые в какой-то момент необходимо учитывать.

Кажется очевидным, что мы, вероятно, увидим все больше военных на улицах, выполняющих критически важные задачи. Мы должны приветствовать способность и готовность военных делать это. Но об этом вкладе нельзя забывать, когда кризис пройдет.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Д-р Джон Л. Кларк - профессор Центра им. Маршалла в Гармише, Германия. Доктор Кларк признан ведущим экспертом по вопросу роли вооруженных сил в обеспечении внутренней безопасности, в частности, по вопросам кибербезопасности. Он разработал и провел множество курсов по проблемам национальной безопасности, кризисному управлению и операциям по обеспечению стабильности, а также разрабатывал основанные на сценариях учения и симуляции. Он возглавлял крупный исследовательский проект по европейским подходам к внутренней безопасности. Опубликовал несколько книг о роли вооруженных сил в чрезвычайных ситуациях внутри страны, в том числе *What Should Armies Do? Armed Forces in Civil Security and Armies in Homeland Security: American and European Perspectives [Что делать армии? Вооруженные силы в гражданской безопасности и армии в национальной безопасности: американская и европейская точки зрения]*. В последнее время он работал старшим научным сотрудником в исследовательской программе им. Эйзенхауэра в Оборонном колледже НАТО в Риме в 2016–2017 годах, уделяя особое внимание операциям по кибербезопасности.



Пандемия на Ближнем Востоке и в Северной Африке: размышления о текущих и будущих воздействиях

Петра Вейланд

Европейский центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <https://www.marshallcenter.org>

Резюме: COVID-19 не пощадил ни один регион Глобального Юга и Глобального Севера. По очевидным причинам особенно сильно пострадали страны Глобального Юга. Это включает в себя регион Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), поскольку большинство его стран и обществ принадлежат к Глобальному Югу. Последствия вечной бедности, авторитаризма, коррупции и других серьезных долгосрочных недостатков означают, что этот вирус затронул общества, крайне плохо подготовленные для мобилизации огромных усилий, необходимых для противодействия не только ближайшим, но и огромным будущим вызовам. Поскольку долгосрочные недостатки управления и новые вызовы, порожаемые COVID-19, взаимно усиливают друг друга, поиск и проведение устойчивых решений на будущее становится еще более трудным – и более острой необходимостью. Эта перспектива не может оставаться без последствий для всего Средиземноморского региона – и для Европы. Партнерские отношения между Европой и странами Ближнего Востока и Северной Африки необходимы, как никогда. Чтобы эти партнерства были эффективными, они должны включать много новых заинтересованных сторон; они должны быть основаны на доверии и на принципе, что ответственность за региональную, национальную и особенно за безопасность человека должна быть общей.

Ключевые слова: MENA (БВСА), COVID-19, управление, международная помощь, партнерства Европа-БВСА.

Введение ¹

Вряд ли найдется страна в мире, которая не пострадала сильно от пандемии COVID-19. Ситуация в США или Южной Кореи показывает, что даже самые богатые и стабильные страны Глобального Севера не были обойдены стороной и борются за безопасность своего населения и функционирование своей экономики. Если Глобальному Северу чрезвычайно сложно контролировать пандемию, то страны Глобального Юга сталкиваются с еще более мучительной и трудной борьбой. Постоянная бедность, неэффективное управление и структурные недостатки означают, что большинство стран Глобального Юга неспособны успешно преодолеть кризис размеров COVID-19 без надежной внешней помощи. В наименее развитых странах не только отсутствуют эффективные социальные системы, но и крайне слаба национальная экономика. Более того, правящие элиты чаще всего бывают популистскими, авторитарными и коррумпированными – все это мешает успешному решению этой огромной проблемы.

Беглый взгляд на имеющиеся статистические данные и исследования² показывает, что большинство стран Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) не являются исключением в этом отношении. Показательным в этом отношении является *Рейтинг недееспособности государств*³ за 2019 год, который характеризует их как «крайне уязвимые» и помещает большинство⁴ из них в категорию «предупреждение» или «тревога». *Арабский отчет о многомерной бедности*⁵ «показывает, что из 286 миллионов человек, живущих в десяти странах, охваченных этим анализом, 116,1 миллиона (40,6 %) принадлежат к бедным домохозяйствам, из которых 38,2 миллиона (13,4 %) живут в крайней бедности». Другой важный документ, составленный Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Западной Азии (ЭСКЗА), дает четкие показатели многочисленных серьезных структурных недостатков. В нем подчеркивается, что «бедность

¹ Выражаю благодарность Росио Корралес Рейон за ее ценные комментарии к этой статье.

² Смотри, к примеру: UNDP, *Arab Human Development Reports (AHDR)*, <http://arab-hdr.org>; Joseph Bahout et al., *Arab Horizons: Pitfalls and Pathways to Renewal* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2018), https://carnegieendowment.org/files/ArabHorizons_report_final.pdf; Adel Abdellatif and Ellen Hsu, UNDP's Regional Bureau for Arab States, "Grappling with a Crisis Like No Other: The Fragility of Arab Countries in the Face of COVID-19," *Medium.com*, March 31, 2020, <https://medium.com/@UNDPArabStates/grappling-with-a-crisis-like-no-other-the-fragility-of-arab-countries-in-the-face-of-COVID-19-a174b1017824>.

³ 2019 Fragile State Index, <https://fragilestatesindex.org>.

⁴ Исключениями являются страны Арабского залива, такие как Оман, ОАЭ или Катар.

⁵ United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, *Arab Multidimensional Poverty Report*, No. E/ESCWA/EDID/2017/2; (Beirut: United Nations, 2017), с. 7, <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/multidimensional-arab-poverty-report-english.pdf>.

широко распространена, затрагивая более четырех из десяти домохозяйств и детей», и что «дополнительная четверть населения потенциально уязвима в плане бедности домохозяйств, а большинство бедных в НРС [среди арабских стран] крайне бедны».⁶

Все эти доклады показывают, что предварительные условия для успешного противодействия пандемии такого размаха, как COVID-19, и особенно ее долгосрочным последствиям, в регионе БВСА вряд ли имеются. Чтобы справиться с непосредственными последствиями пандемии, необходимы функционирующие национальные и местные органы власти и критически важная инфраструктура, средства и возможности, позволяющие им предоставлять необходимые общественные услуги, хорошо оснащенная система здравоохранения в распоряжении всех слоев общества, социальная инфраструктура, система обеспечения нуждающихся людей и здоровая экономика. Другими словами, предварительным условием для успешной борьбы с пандемией является высокий уровень национальной безопасности и безопасности человека, чего в регионе практически нет.

В этой статье более подробно рассматривается глубоко укоренившиеся политико-экономические недостатки, стоящие на пути успешного преодоления непосредственных и будущих последствий пандемии для человеческой и национальной безопасности в регионе БВСА. Учет этих исторических структурных недостатков будет *sine qua non* (непременным условием) любой успешной стратегии по смягчению долгосрочных последствий пандемии. Поскольку безопасность в регионе уже находится на рекордно низком уровне, существует высокий риск еще большей нестабильности и кризисов в качестве долгосрочного эффекта пандемии. Это не может оставаться без последствий для соседа БВСА – Европы. Поэтому в интересах Европы оказывать стратегически обоснованную поддержку. Немедленная денежная помощь там, где она необходима, безусловно, является ближайшей задачей. Тем не менее, любое среднесрочное и долгосрочное сотрудничество по преодолению последствий пандемии должно основываться на глубоком анализе, изложенном в этой статье.

COVID-19 затронул регион, страдающий от постоянных структурных дефицитов

На момент написания этой статьи еще слишком рано создавать полную картину масштабов долгосрочных последствий пандемии. Однако ясно то, что регион остро нуждался в реформе задолго до вспышки COVID-19, и эти структурные недостатки делают невозможным эффективное решение кри-

⁶ UN Economic and Social Commission for Western Asia, *Arab Multidimensional Poverty Report*, p. 21.

зиса сегодня. Последствия пандемии станут еще одним тяжелым бременем,⁷ накладывая друг на друга и усугубляя огромные социально-экономические, финансовые, социальные и культурные проблемы, от которых регион страдает так давно.⁸

Давние неразрешенные недуги будут продолжать преследовать регион. За исключением региона Персидского залива, страны БВСА сильно пострадали в результате десятилетий неолиберальных реформ экономики, проводимых государством после обретения независимости. Структурная перестройка и приватизация экономики государств, постоянное сокращение социальных услуг, усиление авторитаризма и расширение секторов безопасности в сочетании с клановым капитализмом, резко растущим населением и перекосом демографической пирамиды привели к постоянному росту бедных слоев населения, сокращению среднего класса и появлению меньшинства сверхбогатых. Все это имело чрезвычайно пагубные последствия не только для граждан, но и для отношений между государством и обществом, для стабильности региона БВСА в целом и даже для Европы, как основного направления мигрантов. Давно прошли времена после обретения независимости, когда в социальных договорах между популистскими революционными политическими лидерами таких стран, как Египет, Ирак или Тунис, социальные услуги успешно обменивались на политическое согласие. Прошли те времена, когда щедрые средства из стран Персидского залива служили альтернативным источником финансирования для бедных соседних арабских государств. Безвозвратно ушли те времена, когда необеспеченное население нашло альтернативу сокращению государственных субсидий, став трудовыми мигрантами в нефтедобывающих странах Персидского залива. Несмотря на то, что положение по-прежнему намного лучше, чем в других странах, с резким сокращением доходов от нефти с 2014 года и отсутствием реальной альтернативы системе государства-рантье, ситуация стала нестабильной даже в странах Персидского залива. На протяжении десятилетий огромное богатство, накопленное в нефтяном секторе, позволяло правящей элите обменивать отстранение от политики и отсутствие любой критики королевской элиты на зажиточный образ жизни коренного арабского населения. По мере приближения конца нефтяной экономики, цена на нефть на мировых рынках упала до рекордно низкого

⁷ Marwan Muasher, "The Old Ways Won't Work," *Diwan – Middle East Insights from Carnegie*, April 9, 2020, <https://carnegie-mec.org/diwan/81478>.

⁸ Marwan Muasher, "The Next Arab Uprising. The Collapse of Authoritarianism in the Middle East," *Foreign Affairs* (November/December 2018), www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-10-15/next-arab-uprising; Rami G. Khouri, "Comprehensive, Contentious, Convulsive, and Continuing: Some Observations on the 2010–2020 Arab Uprisings," *Journal of Middle East Politics and Policy* (A Harvard Kennedy School student publication, Spring 2020): 8–14, <https://jmepp.hkspublications.org/wp-content/uploads/sites/17/2020/03/Khouri.pdf>.

уровня, и никаких альтернативных стратегий обеспечения устойчивого будущего реализовано не было. Следовательно, темные тучи уже сгустились на горизонте прежде чрезвычайно богатых стран Персидского залива еще до вспышки пандемии.

Главный недостаток во всех странах БВСА – бедных или богатых – один и тот же. На протяжении десятилетий наследники популистских и светских политических лидеров после обретения независимости (а также королевские семьи) оказывались неспособными реализовать возможные решения для выхода из социально-экономического болота, описанного выше. В первую очередь заинтересованные в отражении любых угроз своему привилегированному политическому и экономическому статусу, исходящих от все более лишенных гражданских прав масс, они преобразовали систему управления во все более авторитарные и коррумпированные администрации и вложили значительные средства в расширение секторов безопасности своих стран, сделав так, что они в первую очередь служат интересам элит и бюрократии вместо того, чтобы серьезно заняться потребностями безопасности своих обществ.

Растущее недовольство населения все более неприемлемой ситуацией достигло апогея в 2011 году, когда арабские восстания потребовали уважения достоинства, хлеба и свержения режимов. Некоторые правящие элиты – особенно в королевствах Марокко, Иордании и Саудовской Аравии – быстро отреагировали и удовлетворили некоторые из самых насущных потребностей своего населения. Тунис предпринял смелые шаги по удовлетворению потребностей тунисских мужчин и женщин. Однако этих мер оказалось во многом недостаточно. Другие авторитарные элиты в странах Ближнего Востока и Северной Африки выступили против требований населения, озвученных в 2011 году, с еще большими репрессиями, отсюда и полное опустошение, которое мы наблюдаем сегодня в Сирии, Ираке, Йемене и Ливии. Тем не менее, даже в сегодняшних репрессивных условиях, которые намного более ужасны, чем в 2011 году, народные протесты снова нарастают во многих странах БВСА, особенно в Ираке, Ливане, Иордании, Судане, Алжире и Тунисе.

Таков был, в общем и целом, политико-экономический ландшафт в странах Ближнего Востока и Северной Африки, когда разразился кризис COVID-19: большие части региона охвачены бесконечным, крайним вооруженным насилием; почти ничего не было достигнуто в отношении новых социальных контрактов, уравнивающих законные потребности населения в безопасности с необходимостью стабильности режима,⁹ экономики, все еще па-

⁹ Так в Индексе трансформации Бертельсманна (BTI) на 2020 год говорится о регионе БВСА: «Едва ли найдется хоть одна страна, которая действительно решает свои фундаментальные структурные проблемы: круги властной элиты и широко распространенная коррупция; рост населения, особенно среди беднейших

дающей, и культуры страха и огромного взаимного недоверия, определяющих отношения между политическими элитами и населением арабских стран. Короче говоря, когда разразился COVID-19, национальная безопасность и безопасность человека, свобода от страха и свобода от нужды были уже на рекордно низком уровне, и многие тысячи граждан в зонах конфликта погибли, были искалечены или страдали от посттравматического стрессового расстройства. Тысячи людей были брошены в тюрьмы за то, что требовали реформ, а молодые люди превратились в потерянное поколение, неспособные сыграть свою естественную роль, став способными и квалифицированными будущими лидерами своих стран.

Не следует забывать и о сотнях тысяч мужчин, женщин и детей, которые пытались найти индивидуальный путь выхода из затруднительного положения, став внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) в своих странах или в качестве беженцев, населяющих перенаселенные лагеря в Ливане, Иордании или Турции. Будущее не сулит ничего хорошего и тем беженцам, которые уехали еще дальше от своих стран, и в конечном итоге прозябают в «горячих точках» ЕС, таких как греческие острова.¹⁰ Их судьба была уже до пандемии крайне мрачной. Со временем местное принимающее население перешло от изначально приветливого отношения ко все более враждебному – либо из-за того, что инфраструктура местного управления не была построена для размещения бесконечного числа мигрантов, либо из-за в целом растущего популизма и агитации против беженцев. Их затруднительное положение усугубляется неспособностью или нежеланием Европы, будь то на национальном или коллективном уровне, реализовывать долгосрочные решения для этих людей. Живя в чрезвычайно густонаселенных районах, что делает физическое дистанцирование невозможным, и страдая от нехватки воды, средств гигиены и санитарии,¹¹ просители убежища, беженцы и ВПЛ относятся к тем слоям населения БВСА, которые наиболее подвержены риску заражения коронавирусом.

Короче говоря, все эти долгосрочные социальные недостатки делают любые попытки успешно справиться с пандемией весьма сложной задачей. Более того, многие авторитарные элиты уже используют меры по ограничению распространения пандемии, чтобы еще больше укрепить свои позиции

слов; и неустойчивость общей безопасности», <https://www.bti-project.org/en/reports/regional-report-ENA.html>.

¹⁰ Human Rights Watch, “Greece: Refugees Working to Protect Moria Camp from Covid-19,” April 22, 2020, <https://www.hrw.org/hy/node/341138>.

¹¹ Justin Schon, “Protecting Refugees in the Middle East from Coronavirus: A Fight against Two Reinforcing Contagions,” *POMEPS Studies* 39, Special Issue on the COVID-19 Pandemic in the Middle East and North Africa (Washington, DC: George Washington University, Elliott School of International Affairs, April 2020), <http://pomeps.org/protecting-refugees-in-the-middle-east-from-coronavirus-a-fight-against-two-reinforcing-contagions>.

во власти в ущерб обществам.¹² Борясь с огромным долгосрочным бременем пандемии у себя дома, всем странам Глобального Севера также придется переоценить свою способность и готовность оказывать достаточную помощь. При нарушении глобальных цепочек поставок будет иметь место дополнительное серьезное воздействие, скорее всего на продовольственную безопасность региона.

Помимо уровня национальной политической экономии, геополитическое измерение добавляет кризису еще один уровень сложности. После вторжения в Ирак в 2003 году, в странах Ближнего Востока и Африки наблюдается постепенный распад регионального геополитического порядка. Уход США оставил пространство, открытое для растущего числа региональных и глобальных игроков (особенно Ирана, России,¹³ Китая,¹⁴ Турции и стран Персидского залива), которые усиливают свое присутствие в регионе и поддерживают прокси-силы или государственные элиты с целью изменения геополитического ландшафта в свою пользу.

Все эти региональные и глобальные силы будут стремиться сохранить и расширить свое недавно завоеванное региональное влияние. Необходимость отвлекать национальные средства и возможности для борьбы с последствиями пандемии в своих странах не обязательно приведет к уходу из региона, а скорее к поиску новых механизмов сохранения влияния.

Сосредоточение внимания на национальных государствах и населении

Хотя эта оценка в целом верна для всех стран региона БВСА, кризис определенно затронул каждую страну по-своему, отражаясь крайне неблагоприятно на ее обществе, ее сельские и городские районы, ее отдельных граждан или их домохозяйств. Кроме того, по мере развития кризиса, каждый день приходит с новыми событиями, новыми чрезвычайными ситуациями и статистическими обновлениями, которые не могут быть описаны на этих

¹² Nathan J. Brown, Intissar Fakir, and Yasmine Farouk, "Here to Stay? The Impact of the Coronavirus in the Middle East Has Led to Shifts in the Nature of Authoritarianism," *Diwan – Middle East Insights from Carnegie*, April 22, 2020, <https://carnegie-mec.org/diwan/81611>; Sarah Yerkes, "Coronavirus Threatens Freedom in North Africa," *Carnegie Endowment for International Peace*, April 24, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/04/24/coronavirus-threatens-freedom-in-north-africa-pub-81625>.

¹³ Dmitri Trenin, "Russia's Viral Calculations," *Diwan – Middle East Insights from Carnegie*, April 16, 2020, <https://carnegie-mec.org/diwan/81575>.

¹⁴ Guy Burton, "China and COVID-19 in MENA," *POMEPS Studies* 39, Special Issue on the COVID-19 Pandemic in the Middle East and North Africa (Washington, DC: George Washington University, Elliott School of International Affairs, April 2020): 25-28, <https://pomeps.org/china-and-covid-19-in-mena>.

страницах.¹⁵ Тем не менее, можно выделить три основные категории стран и определенные сегменты населения БВСА, которые подвергаются определенному воздействию: зоны конфликтов и несостоятельные государства; относительно стабильные, экономически и структурно очень хрупкие страны; и, наконец, арабские страны-экспортеры нефти в регионе Персидского залива.¹⁶ Также необходим выход за пределы макроуровня национальных государств и включение микроуровня последствий пандемии для отдельных лиц и домохозяйств, поскольку они являются основным элементом любого общества. Если закрыть глаза на воздействие пандемии на микрокосм повседневной жизни, то будет невозможен анализ последствий для макроуровня национального государства и его стабильности.

Во-первых, это *зоны конфликтов и несостоявшиеся государства* - такие страны, как Ливия, Йемен, Ирак и Сирия, которые в течение многих лет были втянуты в гражданские войны и вооруженные конфликты как последствия арабских восстаний в 2011 году. Затяжные конфликты привели к почти полностью разрушенной инфраструктуре государственных и социальных служб; страны разделились на гибридные и динамичные констелляции конкурирующих государственных, негосударственных, полугосударственных и иностранных субъектов, борющихся с или против того, что когда-то было центральным правительством; экономика в руинах; молодое поколение (будущее любого общества) без надлежащего образования, исключенное из участия в принятии решений в своей стране или покинувшее страну. В эту категорию также входит перенаселенный сектор Газа,¹⁷ находящийся в условиях блокады со стороны Израиля. Больше всего от кризиса пострадали мирные жители, живущие в зонах конфликтов и несостоявшихся государствах.¹⁸

Затем есть *относительно стабильные, но хрупкие страны*. В эту категорию попадают Ливан, Иордания, Египет, Алжир и Тунис. С их большой численностью населения и слабой администрацией, каждая из них борется со своими собственными структурными недостатками. Хотя существующие правительственные и административные структуры предоставляют базо-

¹⁵ Для ежедневного бюллетеня новостей, связанных с COVID-19 на Ближнем Востоке, смотри *BBC Essential Media Insight Service*, <https://monitoring.bbc.co.uk>.

¹⁶ Для анализа отдельных стран, смотри: POMEPS Studies 39, a special issue on the *COVID-19 Pandemic in the Middle East and North Africa*, April 2020: https://pomeps.org/wp-content/uploads/2020/04/POMEPS_Studies_39_Web.pdf.

¹⁷ Zaha Hassan and Hallaamal Keir, "U.S. Policy Response to Coronavirus in Gaza," *Policy Outlook – Carnegie Endowment of International Peace*, March 30, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/03/30/u.s.-policy-response-to-coronavirus-in-gaza-pub-81390>.

¹⁸ Eric Goldstein and Amy Braunschweiger, "When Health Care Is Decimated By War: COVID-19 in the Middle East and North Africa," *Human Rights Watch*, April 16, 2020, accessed April 20, 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/04/16/when-health-care-decimated-war-COVID-19-middle-east-and-north-africa>.

вые услуги для борьбы с текущим воздействием пандемии, без остро необходимой помощи со стороны мирового сообщества эти страны вскоре столкнутся с чрезвычайно серьезными проблемами, если они не хотят перейти из состояния хрупкости в состояние развала. Это тем более важно, поскольку финансовая помощь стран Персидского залива резко сократилась из-за резкого падения цен на нефть. Уязвимость этих стран усугубляется тем фактом, что население, особенно молодое поколение, в значительной степени исключено из процесса принятия политических решений и не видит будущего в своих странах. В то время как сторонние наблюдатели склонны думать, что арабские восстания 2011 года были не более чем недолгой «Арабской весной», поколение восстаний на самом деле продолжало выражать свое недовольство, свои требования об обеспечении экономических возможностей, а также об их включении в политическую жизнь и подотчетности управления. Учась на прошлых ошибках, протестующие разработали новые сети и новые формы действий, чтобы их требования были услышаны.

Резкое сокращение доходов от нефтяного и туристического секторов ограничило даже *богатым странам-экспортерам нефти* возможность реализовать необходимые стратегии решения основных политико-экономических проблем. Большие доходы от нефти давали возможность поддерживать прекрасную систему здравоохранения в прошлом, что позволило администрациям государств Персидского залива сегодня успешно решать неотложные проблемы COVID-19, с которыми их граждане сталкиваются. Однако это не относится к большому количеству населения Персидского залива – трудовым мигрантам, включая мигрантов в сфере обслуживания. Опять же, ситуация усугубляется особыми проблемами, с которыми сталкивается каждая страна в отдельности,¹⁹ например высокой стоимостью участия Саудовской Аравии в войне в Йемене и потерей доходов от паломничества в хадж.

Не следует забывать, что кризис глубоко влияет на безопасность каждого отдельного гражданина мужского и женского пола, каждого домашнего хозяйства и многих местных сообществ. Безотлагательность удовлетворения их потребностей, особенно в наше время, является вопросом не только прав человека, но и будущего их стран. Это должно вызывать беспокойство и в Европе.

¹⁹ Смотри, к примеру: Netty Idayu Ismail, "Market Devouring Record Gulf Bonds Won't Touch Oman, Bahrain," *Bloomberg*, April 19, 2020, по состоянию на 20 апреля 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-19/bond-market-devouring-record-gulf-debt-won-t-touch-oman-bahrain>; Vivian Nereim, "Saudi Arabia Looks at 'Painful Measures,' Deep Spending Cuts," *Bloomberg*, May 2, 2020, www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-02/saudi-arabia-looking-at-painful-measures-deep-spending-cuts.

Практически полное бездействие экономики всех стран БВСА наиболее серьезно сказывается на тех, кто находится в нижней части социальной пирамиды. Чем дольше продолжается изоляция, тем сильнее страдают миллионы поденщиков, работающих в обширных неформальных секторах своих стран.²⁰ Не имея возможности покинуть свои дома, оставленные без ежедневного заработка и без социальной помощи, они все чаще не могут приносить еду к столу – что ставит их перед выбором: «смерть от вируса COVID-19 или смерть от голода» – либо игнорировать правила карантина и подвергать себя риску заражения и наказания, или голодать.²¹ Без их скудных доходов и без социальных услуг, предоставляемых правительством, НПО, негосударственные субъекты, вооруженные группы или религиозные организации становятся все более важными для удовлетворения потребностей этих людей. Услуги, предоставляемые такими организациями, могут иметь свою цену, поскольку они дают этим организациям возможность получить влияние. В лучшем случае, эти организации со временем будут включены в пользующиеся доверием структуры местного самоуправления. В худшем случае, помощь предоставляется при условии их присоединения к вооруженной группе.

Продолжающиеся блокировки и карантин, рост числа умерших, невозможность сводить концы с концами уже привели к серьезным психологическим, эмоциональным, физическим и сексуальным последствиям для большинства граждан БВСА, особенно для тех, кто живет в переполненных жилищах в районах трущоб или в лагерях беженцев. Среди наиболее уязвимых групп – дети и женщины, ВПЛ, беженцы и трудовые мигранты,²² в том числе домашние рабочие с проживанием в семье. Домашнее насилие резко возрастает во всех обществах, пострадавших от коронавируса, но эти группы особенно уязвимы. Из-за запретов избегание домашнего насилия стало еще более сложным, поскольку учреждения, которые в обычное время помогают жертвам, такие как приюты для женщин, также были вынуждены резко сократить свои услуги. Кроме того, получить поддержку от полиции или судебных органов стало практически невозможно. В недавнем докладе²³ при-

²⁰ Относительно определения неформального сектора и статистических данных за период 1999-2007, смотри Friedrich Schneider, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro, "Shadow Economies: All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007," Policy Research Working Paper No. 5356 (The World Bank, July 2010), <http://documents.worldbank.org/curated/en/311991468037132740/pdf/WPSS5356.pdf>.

²¹ Rana Taha and Dina Aboughazala, "COVID-19 Analysis: Can Arab World's Poorest Survive Stay at Home Calls?" *Insight BBC Monitoring*, April 13, 2020.

²² Mauro Testaverde, "Social Protection for Migrants during the COVID-19 Crisis: The Right and Smart Choice," *World Bank Blogs*, April 28, 2020, <https://blogs.worldbank.org/voices/social-protection-migrants-during-covid-19-crisis-right-and-smart-choice>.

²³ Hesham Shawish, "Covid 19 Analysis: Lockdown Shines Light on Domestic Abuse in

водятся некоторые примеры домашнего насилия в Ливане. Можно ожидать, что ситуация будет похожей во всех обществах региона и за его пределами.

Еще одна особо уязвимая группа, о которой почти ничего не слышно, – это сотни тысяч ВПЛ в зонах боевых действий. Закрытие внутренних границ представляет собой огромную дополнительную проблему для государственных служб или международных организаций при оказании помощи. Как и ВПЛ, местное сельское население сильно зависит от местных добровольных организаций, которые стараются изо всех сил, даже несмотря на то, что они плохо оснащены и недофинансированы. Как упоминалось ранее, ужасная ситуация может не оставить людям другого выбора, кроме как обратиться за помощью к какой-либо военизированной группе, которая затем может заставить их стать активными сторонниками воинствующей экстремистской группировки.

Пытаясь понять человеческие страдания, вызванные COVID-19, мы не можем забывать беженцев и лиц, ищущих убежища, в сильно переполненных лагерях в Греции²⁴ или судьбу тех, кого перебрасывают из лагеря в лагерь в Турции – многие из них пришли из зон конфликтов в странах Ближнего Востока и Северной Африки.

Региональная и международная помощь

Короче говоря, национальные правительственные администрации вряд ли могут в достаточной степени бороться с последствиями коронавируса в своих странах и смягчать их последствия. Ситуация усугубляется тем, что в странах Ближнего Востока и Северной Африки отсутствуют скоординированные национальные ответные меры арабских стран по борьбе с пандемией на региональном уровне. Более того, региональные органы – Лига арабских государств, Организация исламских стран или Совет сотрудничества стран Персидского залива²⁵ – традиционно очень слабы и, следовательно, практически не могут помочь в нынешней ситуации.

Поскольку страны Глобального Севера также находятся под огромным давлением, чтобы обеспечить выживание их экономик, объем межправительственной помощи со стороны Глобального Севера может снижаться по ряду причин, в том числе вызванным пандемией серьезным глобальным экономическим спадом. Так что будущее не светлое. Растущий популизм и

Lebanon,” *BBC Monitoring: Insight*, April 15, 2020, по состоянию на 16 апреля 2020.

²⁴ Human Rights Watch, “Greece: Island Camps Not Prepared for Covid-19 – Government Neglect Puts Lives at Risk,” April 22, 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/04/22/greece-island-camps-not-prepared-COVID-19>.

²⁵ Смотри, однако, о помощи для удовлетворения непосредственных потребностей борьбы против пандемии: Matthew Hedges, “Authoritarian Exploitation of COVID-19 in the GCC,” *POMEPS Studies* 39, 35-37.

односторонность действий также оказывают негативное влияние на международную солидарность, недавними примерами которых являются решение президента Соединенных Штатов прекратить финансирование ВОЗ или отказ большинства европейских стран разместить даже небольшое количество несовершеннолетних, без сопровождения взрослых, для проживания в «горячих точках» на греческих островах.

Международные и многосторонние организации, такие как МВФ, ВОЗ, G7 или ЕС, осведомлены о ситуации и рассматривают возможность оказания помощи. Однако огромный объем помощи, необходимой во всем мире, затрудняет оказание необходимой помощи даже этими организациями.

Подведение итогов: вызовы будущего

Успешная борьба с пандемией COVID-19 зависит не только от финансирования, от способных технократов, которые возглавят борьбу с пандемией, и от разумно функционирующей администрации. В конечном счете, выздоровление зависит от подотчетности, прозрачности и доверия, а также от участия и инклюзивности граждан – и все это под эгидой концепции совместной ответственности. Для этого необходимо участие населения и политическое руководство, искренне ставящее благополучие страны на первое место. Это предварительные условия для стран БВСА, чтобы успешно преодолеть тяжелые трудности восстановления после того, как вирус будет побежден. Другими словами: без значимого нового общественного договора ни одна администрация, ни правящая элита не могут успешно бороться с долгосрочными последствиями пандемии. Если всего этого не хватало еще до начала кризиса, трудно понять, как и без того крайне измученное население сможет нести дополнительные трудности, необходимые для восстановления своей страны.²⁶ И все же, без выполнения этих условий, регион почти наверняка погрузится в еще большую дестабилизацию.

Даже если все эти предварительные условия будут выполнены, регион все равно будет нуждаться в солидарности внешних партнеров, искренне заинтересованных в мирных, процветающих соседях. Первым адресатом в этом отношении, безусловно, является Европа. Что необходимо, так это то, чтобы ЕС воплотил свои ценности, цели и действия, определенные в *Глобальной стратегии внешней политики и политики безопасности Европейского союза*,²⁷ в мощные формы устойчивого взаимодействия.

Это предварительные условия для преодоления будущих последствий пандемии. Это также предварительные условия для того, чтобы регион мог

²⁶ Muasher, “The Old Ways Won’t Work.”

²⁷ “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

справиться с еще одним надвигающимся кризисом, даже более масштабным, чем COVID-19: последствиями изменения климата.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Петра Вейланд изучала исламские науки в Бонне, Германия. Она получила степень доктора философии по социальной антропологии ближневосточных обществ в Билефельдском университете, Германия. Она получила свою квалификацию путем участия во многих полевых исследованиях в регионе, во время преподавания в Академии Генерального штаба вооруженных сил Германии и Европейском центре исследований в области безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Среди ее основных исследовательских интересов – человеческое измерение безопасности и инновационные подходы к безопасности в Средиземноморском регионе.



Грегори Глисон, Куралай Байзакова
Connections QJ 19, № 2 (2020): 113-128

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.19.2.08>

Рецензированная статья

COVID-19 в Центральноазиатском регионе: меры реагирования на национальном уровне и региональные последствия

Грегори Глисон ¹ и Куралай Байзакова ²

¹ *Европейский центр исследований по вопросам международной безопасности Джорджа К. Маршалла*, <https://www.marshallcenter.org/>

² *Казахский национальный университет им. Аль-Фараби, Алматы, Казахстан*, <https://www.kaznu.kz/en>

Резюме: Вскоре после того, как в марте 2020 года в Казахстане был зарегистрирован первый случай COVID-19 в Центральной Азии, правительство приняло немедленные шаги по введению мер по сдерживанию и смягчению последствий. Поскольку случаи COVID-19 появились вскоре после этого в Узбекистане, Кыргызстане, а затем и в Таджикистане, правительства этих стран оперативно отреагировали, введя чрезвычайные меры, предоставив правоохранительным и медицинским органам возможность реализовать широкий спектр мер по борьбе с инфекцией для защиты здоровья населения. Были введены ограничения на трансграничные поездки. В большинстве крупных городов были введены временные ограничения для изоляции, а также был введен комендантский час. Обычные коммерческие полеты были отменены или значительно сокращены в международных и многих внутренних аэропортах. Были введены новые уровни визовых ограничений во всех странах Центральной Азии. Первоначальные меры сдерживания инфекции оказались весьма успешными в ограничении раннего распространения COVID-19. Но правительства немедленно столкнулись с широким спектром социальных и экономических трудностей, вызванных COVID-19. Внезапное прекращение обычных доходов и обеспечения средств к существованию для многих людей, нарушение цепочек коммерческих поставок, падение цен на сырьевые товары и, в частности, для Кыргызстана и Таджикистана, потеря возможностей для трудоустройства и денежных переводов мигрантов, в сочетании с

другими последствиями COVID-19 привело к общерегиональной экономической катастрофе. Пандемия требовала немедленные действия со стороны всех правительств в регионе и сосредоточила внимание на решении долгосрочных социальных, экономических и даже региональных политических проблем, связанных с последствиями пандемии.

Ключевые слова: Центральная Азия, COVID-19, экономический кризис, региональная безопасность.

SARS-CoV-2, вирус, вызывающий болезнь COVID-19, появился в Китае в конце 2019 года, а в начале 2020 года начал появляться в странах по всему миру. Страны Центральной Азии – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – находятся на пути между Китаем и многими его торговыми партнерами в Европе и на Ближнем Востоке. COVID-19 впервые был обнаружен в Казахстане в марте 2020 года, а затем в Узбекистане, Кыргызстане,¹ а позже и в Таджикистане.² Последствия COVID-19 вскоре были замечены и в Туркменистане.³ В этот период COVID-19 также распространился в странах Центральной Азии, граничащих с Афганистаном, Ираном и Россией.

В то время как COVID-19 одинаково бросает вызов всем обществам и всем странам, страны находятся в разнообразных, а иногда, и что очень важно, совсем разных обстоятельствах. Некоторые уникальные условия ставят отдельные страны в сравнительное выгодную ситуацию, а некоторые ставят их в невыгодное положение.⁴ Во всех случаях, каковы бы ни были

¹ Gregory Gleason and Anna Gussarova, "Covid-19's Long-term Implications for Central Eurasia," *Diplomatic Courier*, May 6, 2020, <https://www.diplomaticcourier.com/posts/covid-19s-long-term-implications-for-central-eurasia>.

² Catherine Putz, "Where Are There Still No COVID-19 Cases? An Updated Analysis," *The Diplomat*, May 6, 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/where-are-there-still-no-covid-19-cases-an-updated-analysis>.

³ Власти Туркменистана избегали не только официальных заявлений о Covid-19, но и запрещали туркменской прессе и средствам массовой информации упоминать о болезни. Тем не менее, 9 апреля 2020 года президент Туркменистана принял участие в необычной видео-дискуссии с участием четырех глав государств Центральной Азии. Глава Туркменистана присоединился к остальным и пообещал выйти на новый уровень регионального сотрудничества в борьбе с Covid-19 в Центральной Азии. См. «Касым-Жомарт Токаев призвал глав тюркоязычных государств объединиться для преодоления нынешнего глобального кризиса», *KAZINFORM*, 10 апреля 2020, https://www.inform.kz/ru/kasym-zhomart-tokaev-prizval-glav-tyurkoyazychnyh-gosudarstv-ob-edinit-sya-dlya-preodoleniya-nyneshnego-global-nogo-krizisa_a3636537. Заявление президента Туркменистана некоторое время было размещено на веб-сайте правительства Туркменистана, <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=20713>.

⁴ Хотя страны региона часто объединяются под названием «Центральная Азия», на самом деле существуют значительные различия в политической практике и политической культуре в регионе. Многие из этих различий иллюстрируются раз-

плюсы или минусы конкретных ситуаций, все правительства должны осуществить три категории реакций. Первая – это неотложная медицинская помощь; она направлена на сдерживание распространения болезни. Вторая направлена на смягчение последствий болезни, особенно социальных и экономических последствий. Третья категория связана с долгосрочной или структурной адаптацией к последствиям, медицинским, социальным и экономическим воздействиям пандемии.

Чрезвычайные меры – линия фронта в пандемии

В конце 2019 года правительства стран Центральной Азии активно проводили политику, направленную на расширение экономических связей, социальных отношений, туризма и других форм трансграничных отношений в масштабах всего региона. Трансграничное движение во всех пяти государствах Центральной Азии было на высоком уровне. Экономическая политика приносила хорошие результаты во всей Центральной Азии. В частности, Узбекистан, успокоенный выборами нового президента в 2016 году и сосредоточенный на политике, направленной на активизацию внешнеэкономической деятельности, находился в процессе весьма успешной экономической реформы, все более связывающей Узбекистан с его соседями и с внешним миром. Вице-президент Всемирного банка Сирил Мюллер, отвечающий за регион Европы и Центральной Азии, в январе 2020 года отметил, что «программа кредитования Узбекистана сейчас вторая по величине в регионе». За короткий период Узбекистан перешел из относительно изолированного государства в положение страны с крупнейшим портфелем Всемирного банка среди посткоммунистических стран.⁵

Объявление 31 декабря 2019 года о появлении, по-видимому, загадочной вспышки пневмонии в китайской провинции Хубэй не вызвало особой тревоги в государствах Центральной Азии. Медики и правоохранительные

личным журналистским освещением в международных СМИ, таких как *Eurasianet* (<https://eurasianet.org/dashboard-coronavirus-in-eurasia>), *Radio Free Europe/Radio Liberty* (www.rferl.org/a/the-spread-of-the-coronavirus/30401889.html) и *Sputnik* (<https://sputniknews.com/>).

⁵ Всемирный банк определяет регион Европы и Центральной Азии как включающий Албанию, Армению, Азербайджан, Беларусь, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Грузию, Казахстан, Косово, Кыргызскую Республику, Молдову, Северную Македонию, Черногорию, Польшу, Румынию, Российскую Федерацию, Сербию, Таджикистан, Турцию, Туркменистан, Украину и Узбекистан – группа стран, в которую входят практически все государства посткоммунистического мира. Турция, конечно, никогда не была коммунистической страной, и большинство организаций не относят Турцию к категории «Европа» или «Центральная Азия». The World Bank, “Uzbekistan Enters the Next Phase of Market Reforms with Renewed Support from the World Bank,” January 18, 2020, www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/01/18/uzbekistan-enters-next-phase-of-market-reforms-with-renewed-support-from-world-bank.

органы Центральной Азии следили за объявлениями китайских медицинских властей. Политики из Центральной Азии отреагировали очень осторожно, высказав опасения, что надо избежать преувеличения рисков для здоровья населения, которое могло бы вызвать неоправданные тревоги.

Власти в Центральной Азии недавно имели предыдущий опыт борьбы с вирусной инфекцией. В начале 2003 г. китайские медицинские власти выявили вспышку тяжелого острого респираторного синдрома (SARS) в Китае. За несколько месяцев вспышка вируса атипичной пневмонии в 2003 году распространилась по крайней мере на два десятка стран. За 18 месяцев вспышка атипичной пневмонии заразила более 8000 человек, в результате чего чуть менее 800 умерли. Поскольку политические и медицинские власти в Центральной Азии проводили оперативную и высокоэффективную политику противодействия инфекциям, ни в одной из стран Центральной Азии не было зарегистрировано случаев атипичной пневмонии. Поэтому, когда новости о новой вспышке атипичной пневмонии появились в конце 2019 года и начали увеличиваться в начале 2020 года, медицинские власти в Центральной Азии были чрезмерно спокойными, полагая, что их меры по борьбе с инфекцией были адекватными.

Но вирус, появившийся в 2019 году, был новым, очень заразным и очень опасным.⁶ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) начала публиковать отчеты о распространении вируса. Поскольку инфекция распространилась на граничащие с Китаем страны и масштабы эпидемии росли, реальность угрозы в Центральной Азии стала очевидной. Таджикские и туркменские власти, отрицая наличие проблемы, начали осуществлять превентивные меры даже без публичного объявления. Границы были внезапно закрыты по причинам, о которых общественность не знала.⁷ Наблюдатели стали очевидцами действий, свидетельствующих о распространении эпидемии без какого-либо публичного уведомления.⁸ В заявлениях некоторых лидеров вина, похоже, перекладывалась на другие страны.⁹ Распространение инфекции было беспрецедентным, но распространение информации в но-

⁶ SARS-CoV-1 и SARS-CoV-2 связаны, но разные вирусы и вызывают разные инфекции. SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome), WHO, <https://www.who.int/ith/diseases/sars/en>.

⁷ Farangis Najibullah, "Tajik Workers Face Dire Future as Russia Closes Borders Over Coronavirus," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, March 18, 2020, www.rferl.org/a/tajik-workers-face-dire-future-as-russia-closes-borders-over-coronavirus/30495815.html.

⁸ Nathan Paul Southern and Lindsey Kennedy, "Central Asian States Can't Hide the Coronavirus Any Longer. Authoritarian States Have Been Downplaying Numbers. That Won't Last," *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/central-asian-states-cant-hide-coronavirus-kazakhstan-uzbekistan-kyrgyzstan-tajikistan-turkmenistan>.

⁹ Andrea Schmitz, "Someone Else's Virus," *SWP Comment*, March 27, 2020, www.swp-berlin.org/en/publication/someone-elses-virus.

вом цифровом информационном пространстве было еще более беспрецедентным, чем сама эпидемия. Общественность, казалось, распространяла информацию об инфекции, даже когда государственные органы отрицали проблему.¹⁰

COVID-19 распространился по Центрально-азиатскому региону в первые месяцы 2020 года, вызвав своевременные и эффективные правительственные меры в каждой из пяти стран Центральной Азии. Меры сдерживания были сосредоточены в крупных городах. Ограничения на трансграничные поездки подкреплялись изоляцией в городах, введением комендантского часа и ограничением выхода из дома. Коммерческие авиаперелеты были ограничены. Транспортные и грузовые перевозки в основных районах остановились. Были введены визовые ограничения, и для передвижения в городах требовалось удостоверение личности. Магазины и государственные учреждения закрывались. Нарушение социальной и экономической жизни в результате физического дистанцирования и отслеживания контактов стало очевидным почти сразу. Поскольку государства всего мира закрыли или существенно сократили трансграничные перевозки и фрахт, цены на многие товары, продаваемые на международном рынке, резко упали. Падение цен на первичные сырьевые товары поставило экспортеров из Центральной Азии в шаткое положение. Нарушение цепочек поставок в торговле и транспорте по всему региону Центральной Азии было значительным по сравнению с любыми мерами, к которым были подготовлены центрально азиатские политические и экономические власти.

Таблица 1 включает данные, предоставленные отдельными государствами Всемирной организации здравоохранения и содержащиеся в Отчете о состоянии дел ВОЗ. Данные приведены за период с первого выявления COVID-19 в государствах Центральной Азии (15 марта 2020 г.) и включают данные, представленные через 45 дней (1 мая 2020 г.). Данные включают количество случаев, недавних инфекций и смертей, приписываемых COVID-19. Данные ВОЗ четко указывают на то, что правительствам стран Центральной Азии по всем сравнительным стандартам следует дать высокую оценку за их действия по сдерживанию распространения вируса атипичной пневмонии в начальный период. Принятые меры значительно препятствовали распространению инфекции.

Первоначальные меры по сдерживанию могут сгладить кривую дисперсии за счет ограничения начального распространения, но долгосрочное сдерживание становится все труднее, по мере того как число инфицированных людей увеличивается и появляются новые инфекции из иностранных источников. Последующие данные ВОЗ указывают на всплески, особенно в Кыргызстане. На сайте Министерства здравоохранения Российской Федера-

¹⁰ Farangis Najibullah, "Despite Zero Reported Cases, Coronavirus on Everyone's Mind in Tajikistan," *Radio Free Europe/ Radio Liberty*, April 3, 2020, www.rferl.org/a/despite-zero-reported-cases-coronavirus-on-everyone-s-mind-in-tajikistan/30527299.html.

Таблица 1. Зарегистрированные в ВОЗ случаи заболевания в государствах Центральной Азии в первые 45 дней после начала вспышки COVID-19.

Страна	Число первого доклада о COVID-19	Случаи (1 мая 2020)	Умершие (1 мая 2020)	Население (миллионы)	Территория Квадратные километры
Казахстан	15 марта 2020	3551	25	18,5	2 724 900
Кыргызстан	19 марта 2020	756	8	6,5	199 951
Таджикистан	1 мая 2020	15	0	9,2	143 100
Туркменистан	нет	0	0	5,9	491 210
Узбекистан	16 марта 2020	2046	9	33,5	448 978

Источник: Числа по COVID-19 собраны национальными властями и приведены в Докладе о состоянии дел ВОЗ.¹¹ Данные о населении взяты из Бюро по демографической информации, итоги на середину 2019 года.¹² Сообщаемые числа заражения вирусом COVID-19 в некоторых случаях существенно отличаются от чисел из других источников. Сравните, например, цифры, перечисленные на информационной панели COVID-19 Центра системных наук и инженерии (CSSE) университета Джона Хопкинса.¹³

ции по чрезвычайным ситуациям «Стопкоронавирус» ежедневно размещается информация о распространении COVID-19 в Российской Федерации. Данные свидетельствуют о быстром росте распространения вируса.¹⁴ Другие граничащие с Центральной Азией страны сталкиваются с растущей угрозой COVID-19. В разделе, озаглавленном «COVID-19 поражает Афганистан», в последнем отчете SIGAR (Специальный генеральный инспектор по восстановлению Афганистана) отмечалось: «Многочисленные и в некоторых случаях уникальные уязвимости Афганистана – слабая система здравоохранения, широко распространенное недоедание, прозрачные границы, массо-

¹¹ WHO, “Coronavirus Disease (COVID-2019) Situation Reports,” <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>.

¹² Population Reference Bureau. Относительно данных, смотри: <https://www.prb.org>.

¹³ Johns Hopkins University, “Corona Virus Map,” <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

¹⁴ Российское министерство здравоохранения, «Стопкоронавирус», <https://xn--80aesfреbagmfb1c0a.xn--p1ai>.

вое внутреннее перемещение, соседство с Ираном и продолжающийся конфликт – делают весьма вероятным то, что в ближайшие месяцы страна столкнется с катастрофой в области здравоохранения».¹⁵

Чрезвычайная медицинская ситуация в государствах Центральной Азии еще не закончилась. Она может продолжаться в течение некоторого периода, и конкретная продолжительность этого периода может быть неизвестна в течение некоторого времени. На нынешнем этапе заражения следует обратить внимание на вторую категорию – среднесрочные проблемы и последствия. Это этап, на котором страны Центральной Азии, индивидуально и коллективно, должны справиться с проблемами нарушения общественного и политического порядка, вызванными COVID-19. Шаги, предпринятые правительствами стран Центральной Азии, будут иметь долгосрочные последствия для социального, экономического и даже политического будущего государств и региона. Пандемия COVID-19 потребует тесного сотрудничества между гражданскими политическими властями и структурами национальной безопасности стран в регионе Центральной Азии.

SARS-CoV-2 – не статичный оппонент. Это также не стратегический противник. В стратегических взаимодействиях противник принимает решения на основе постоянно корректирующихся расчетов.¹⁶ В стратегическом взаимодействии стороны вносят коррективы, исходя из ожиданий. Во многих стратегических взаимодействиях обман является важным способом действий, иногда симуляцией, а иногда и провокацией. Бравата и притворство могут быть полезными инструментами в стратегической игре. Но SARS-CoV-2 не расчетливый противник. Вирусы зависят от условий и не меняют свои условия.

В борьбе с вирусными инфекциями, зависящими от условий, никакая стратегическая позиция не является полезной, если она не направлена на устранение или смягчение условий, которые предоставляют возможности для распространения вируса. Устранение условий, в которых процветает вирус, является первым принципом в борьбе с вирусом. Есть и другие факторы, которые могут ускорить отступление вируса, но среди них нет оскорблений и риторических выступлений. Эффективными являются только те меры, которые специально сформированы и применяются для борьбы с объективными угрозами.

¹⁵ *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Quarterly Report to the United States Congress, April 30, 2020, p. 14, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterly-reports/2020-04-30qr-intro-section1.pdf>.*

¹⁶ Основанная на идеях Фукидида, классическая работа по логике стратегической теории Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap* (New Haven & London: Yale University Press, 1981).

От сдерживания к смягчению последствий и восстановлению

В первые два месяца пандемии правительства стран Центральной Азии приняли быстрые и эффективные меры, чтобы остановить дальнейшее распространение инфекции COVID-19. Однако, обвал цен на сырьевые товары, нарушение коммерческих цепочек поставок, внезапный спад в числе рабочих мигрантов и денежных переводах мигрантов, прекращение обычных доходов и обеспечения средств к существованию, а также побочные эффекты пандемии вызвали беспрецедентный социальный и экономический кризис в Центральной Азии. Социальные и экономические потрясения на этом уровне неизбежно влекут за собой политические последствия.

В интервью в Бишкеке кыргызский ученый Азамат Темиркулов резюмировал кризис в Кыргызстане, отметив, что «предприятия решат свои трудности за счет сокращения рабочих мест, некоторые закроются из-за отсутствия прибыли, другие полностью обанкротятся. Наши трудовые мигранты начнут возвращаться домой, пополняя ряды армии безработных Кыргызстана». Темиркулов отметил: «Мы находимся в нестандартной ситуации; это не очередной циклический кризис, а это значит, что применяемые меры должны также включать нестандартные решения».¹⁷

Преобладающая политическая культура центрально-азиатских обществ, по крайней мере по сравнению с западными обществами, ориентирована на социальную сплоченность. Многие аспекты текущих социальных и экономических условий в Центральной Азии могут указывать на высокий уровень уязвимости перед инфекционными заболеваниями. Сообщества Центральной Азии в определенной степени различаются по регионам, но в целом общественные отношения в странах Центральной Азии можно охарактеризовать как сильно ориентированные на семью, социальные, сконцентрированные в густонаселенных деревнях и городах и с пожилыми людьми, поддерживаемыми семьями. Заболевания диабета и высокого кровяного давления, а также другие хронические состояния, связанные с уязвимостью к COVID-19, относительно широко распространены. Большое количество людей в странах Центральной Азии работают в качестве самозанятых или в неофициальной экономике. Многие из этих людей не имеют по закону права на социально-экономическую защиту, которая предоставляется официально нанятым лицам.

Международная организация труда, например, подсчитала, что до 75 процентов занятых в Таджикистане были в теневом секторе. Данные о занятости в неформальном секторе могут быть ненадежными, и можно ожидать, что в других странах Центральной Азии серый сектор будет меньше по сравнению с этим, но последствия срыва занятости, вызванного условиями

¹⁷ Азамат Темиркулов, «Пандемия – шанс реформировать экономику Кыргызстана», *Вечерний Бишкек*, 13 апреля 2020 г., https://www.vb.kg/doc/387130_azamat_temirkylovov_pandemiia_eto_shans_perestroit_ekonomiky_kr.html.

пандемии, можно рассматривать только как очень серьезные.¹⁸ Возможно еще более важно то, что большое количество рабочих-мигрантов, особенно из Таджикистана и Кыргызстана, занимают рабочие места за рубежом, в основном в Российской Федерации. Также большое количество рабочих-мигрантов из Узбекистана работало в Южной Корее. Экономическая роль этих схем трудовой миграции значительна. По оценкам исследования ПРООН, до 50 процентов национального ВВП Кыргызстана формируется денежными переводами от мигрантов из Кыргызстана.¹⁹ Актуальные данные о потоках денежных переводов между Российской Федерацией и Таджикистаном см. в реестре Всемирного банка потоков денежных переводов по всему миру.²⁰ Последствия пандемии как с экономической, так и с политической точки зрения огромны.²¹

Долгосрочные политики адаптации и восстановления

Выбор, сделанный сейчас политическим руководством стран Центральной Азии в отношении того, как бороться с долгосрочными последствиями пандемии, будет определять геополитическое будущее государств Центральной Азии. Государства Центральной Азии, в частности Казахстан и Узбекистан, в краткосрочной перспективе реализовали высокоэффективные меры государственной политики для преодоления первой фазы чрезвычайной медицинской ситуации. Среднесрочные проблемы борьбы с ухудшающимися социально-экономическими условиями и политика, необходимая для их решения в следующие месяцы и годы, будут в центре внимания предстоящей деятельности правительств. В странах Центральной Азии правоохранительным органам, вооруженным силам и другим службам безопасности были поручены непосредственные первоначальные задачи, но по мере того, как более сложные вопросы, такие как очень широкомасштабная безработица, начинают оказывать давление на местных и национальных руководителей, можно ожидать, что их задачи станут еще более сложными.

Значительное увеличение государственных расходов на государственную поддержку в чрезвычайных ситуациях и падающие по спирали государственные доходы из-за дефицита налогов уже истощили большую часть каз-

¹⁸ *World Employment and Social Outlook, Trends 2019* (Geneva: International Labor Organization, 2019), с. 53, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670542.pdf.

¹⁹ *Labour Migration, Remittances, and Human Development in Central Asia*, Central Asia Human Development Series (UNDP, 2015): с. 8, <https://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/CAM&RHDpaperFINAL.pdf>.

²⁰ The World Bank, "Remittance Prices Worldwide: Making Markets More Transparent," <https://remittanceprices.worldbank.org/en/corridor/Russia/Tajikistan>.

²¹ Catherine Putz, "Remittances to South and Central Asia Poised to Dive Dramatically," *The Diplomat*, May 05, 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/remittances-to-south-and-central-asia-poised-to-dive-dramatically>.

начейских средств в странах Центральной Азии, за исключением Казахстана. Можно ожидать, что с финансовой точки зрения ни одно из центрально-азиатских правительств не сможет выдержать в течение длительного периода такие уровни расходов и ограниченные доходы без дополнительных финансовых источников. Правительствам стран Центральной Азии необходимо будет преодолеть давление от структурной перестройки в масштабах, о которых раньше даже не предполагалось. Самостоятельные программы «спасения» в государствах Центральной Азии могут соответствовать требованиям в течение определенного времени, но неспособность правительств финансировать столь крупный дефицит в течение длительного периода без риска безудержной инфляции делает иностранную помощь неизбежной.

Крупные международные финансовые институты выстраиваются в очередь, чтобы предложить помощь. Директор-распорядитель МВФ Кристилина Георгиева прямо описала масштабы пандемической проблемы: «Covid-19 разрушил наш социальный и экономический порядок с молниеносной скоростью и в масштабах, которых мы не видели на памяти живущих».²² Основные кредитные организации выступили вперед. Всемирный банк находится в процессе разработки новых форм программ экстренного финансирования.²³ Все традиционные региональные банки развития, такие как Азиатский банк развития, и даже новые региональные банки, такие как Евразийский банк развития и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, обязались мобилизовать новые формы поддержки для решения проблем. Но традиционные организации оказания помощи предоставляют либо ограниченные гранты, либо программы долгосрочного кредитования. Ожидается, что ни один из этих традиционных механизмов не покроет расходы на поддержку правительств государств Центральной Азии в долгосрочной перспективе. Международные финансовые донорские организации призваны помогать странам преодолевать «ухабы на дороге»; они не предназначены для предоставления всех ресурсов в ситуациях, когда все транспортные средства остановлены, а все дороги закрыты.²⁴

Богатые страны Европы, Ближнего Востока и Северной Америки находятся в аналогичной ситуации в отношении финансовых проблем, но конкретный набор вариантов в их распоряжении сильно отличается. Из-за серьезности экономических потрясений, вызванных пандемией, центральные финансовые власти в развитых странах обратились к инструментам такого

²² Kristalina Georgieva, "Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy," *IMF*, April 9, 2020, www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser.

²³ The World Bank, "World Bank Group and Covid-19 (coronavirus)," <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>.

²⁴ Gregory Gleason, "Post-Pandemic Central Asia: Moving Beyond 'Helicopter Money'," *The Diplomat*, May 20, 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/post-pandemic-central-asia-moving-beyond-helicopter-money>.

масштаба, которые ранее не использовались. В Европе Европейский механизм стабильности (ЕМС) в апреле 2020 года согласился ввести три меры защиты для рабочих, предприятий и правительств на сумму 540 миллиардов евро. 23 апреля 2020 года главы правительств ЕС (Европейский совет) одобрили соглашение.²⁵ В Соединенных Штатах Закон об оказании содействия в связи с коронавирусом, чрезвычайной помощи и экономической безопасности (CARES) был принят Конгрессом и подписан 27 марта 2020 года. Он предусматривает пакет экономической помощи на сумму более 2 триллионов долларов с финансированием для частных лиц и работников, компаний и органов местного самоуправления. Цель этого закона - предотвратить остановку экономики в целом, гарантируя, что у людей есть поддержка, что компании смогут продолжать работать, а правительства продолжать функционировать.²⁶

Эти финансовые программы являются новыми, но даже источники финансирования этих программ представляют собой новаторские подходы к государственному финансированию. Федеральный резерв США, который функционирует как центральный банк США, начал использовать нетрадиционные инструменты во время финансового кризиса 2008 года, чтобы стимулировать денежное обращение. США начали отходить от подобных программ, но пандемический кризис заставил вернуться к инновационным фискальным программам. В учебнике по традиционной рыночной экономике создание новых фискальных ресурсов путем печатания денег вызывает много вопросов. Если деньги не заработаны и не взяты займы, откуда они берутся? Просто «печатание денег» для покрытия невыплаченных обязательств – не панацея. Это вызовет инфляцию. Однако количество денег в обращении – это только один фактор, наряду с объемом обращения денег и их наличием. Чтобы ускорить использование денег при одновременном повышении их доступности (ликвидности), новые фискальные подходы привели к созданию чрезвычайных фондов на уровнях, о которых раньше даже не предполагалось. Федеральная резервная система США приняла политику покупки облигаций и акций на открытом рынке, а затем их перепродажи с целью ускорения обращения финансовых ресурсов. Европейский центральный банк последовал аналогичному курсу в Европе.

Этот курс невозможен для правительств Центральной Азии, потому что они зависят от доходов от экспорта (таких как доходы от экспорта казахстанской нефти) и зависят от иностранной валюты для финансирования закупок импорта из других стран, таких как Китай. Если центральные банки Центральной Азии просто начнут «печатать» больше своих национальных валют для оплаты счетов, это приведет непосредственно к инфляции. Финансовые

²⁵ “European Stability Mechanism (ESM) Pandemic Crisis Support,” <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>.

²⁶ Kelsey Snell, “What’s Inside The Senate’s \$2 Trillion Coronavirus Aid Package,” *NPR*, March 26, 2020, <https://www.npr.org/2020/03/26/821457551/whats-inside-the-senate-s-2-trillion-coronavirus-aid-package>.

менеджеры из Центральной Азии знакомы с горьким опытом 1992-1994 годов, когда их страны наводнили рубли, стоимость которых они не могли контролировать. Это привело к катастрофическим последствиям, люди теряли все свои сбережения, когда они полагались на банки для защиты своих сбережений. Эта ситуация слишком ярка в воспоминаниях многих жителей Центральной Азии. Правительственным финансовым менеджерам в странах Центральной Азии необходимо будет, по крайней мере частично, обратиться к внешнему миру в поисках решений проблем, вызванных пандемией.

Последствия пандемии SARS для региональной безопасности

Всего за первые несколько коротких месяцев 2020 года мир стал свидетелем фундаментальной трансформации глобального порядка в социальных, экономических и даже геополитических аспектах. Как резюмировал Дэвид Игнатиус, COVID-19 требует от оборонных аналитиков начать оценку того, как глобальное распространение этой смертельной болезни является катализатором изменения наших представлений о мире, процветании и войне.²⁷ В определенной степени любой кризис, настолько серьезный, как эта пандемия, является испытанием государства на стойкость. Государства и политические лидеры будут судить по их реакции. Реакция Центральной Азии на первую стадию пандемии является показательной. Быстрые и эффективные действия, как мы видели, заслуживают похвалы за непосредственную защиту здоровья населения. Но долгосрочные последствия более проблематичны. Квазиавторитарный, типа «сверху вниз», ответ будет подвергаться сомнению в связи с утверждением о том, что «свободное и открытое общество на самом деле лучше всего подходит для того, чтобы справиться с кризисом, который требует фактической, основанной на доказательствах стратегической политики принятия решений».²⁸ Даже если вирус SARS-CoV-2 ослабнет, волнообразно или внезапно исчезнет, долгосрочные последствия вызванного им срыва неизбежны и будут иметь продолжение. Как отметили Марлен Ларуэль и Мэдлин Макканн, «способность государства представить себя эффективно справившимся с кризисом может иметь серьезные политические последствия».²⁹

²⁷ David Ignatius, "The Coronavirus Is Already Reshaping Defense Strategies," *The Washington Post*, April 9, 2020, https://www.washingtonpost.com/opinions/how-the-coronavirus-is-changing-how-we-think-about-warfare/2020/04/09/7756d330-7a9f-11ea-a130-df573469f094_story.html.

²⁸ Haroro J. Ingram, "Pandemic Propaganda and the Global Democracy Crisis," *War on the Rocks*, May 18, 2020, <https://warontherocks.com/2020/05/pandemic-propaganda-and-the-global-democracy-crisis>.

²⁹ Marlene Laruelle and Madeline McCann, "Post-Soviet State Responses to COVID-19: Making or Breaking Authoritarianism?" *PONARS Eurasia*, Policy memo 641, March 2020, <http://www.ponarseurasia.org/memo/post-soviet-state-responses-covid-19-making-or-breaking-authoritarianism>.

Крупные международные финансовые институты выстраиваются в очередь, чтобы предложить помощь странам Центральной Азии, но масштаб и объем помощи вряд ли будут достаточными для стабилизации экономических последствий в долгосрочной перспективе. Необходима внешняя экстренная помощь. Но нет ничего бесплатного, особенно денег. Альтруизм не безграничен. Иностранные организации, отражающие интересы своих основных дольщиков в Пекине, Москве или Вашингтоне, будут стремиться получить влияние на решения, принимаемые бенефициарами. Если помощь извне сопровождается ограничениями, важно спросить какие будут условия.

По всем причинам, изложенным выше, в Центрально-азиатском регионе в 2019 году были отмечены признаки значительного прогресса. В 2019 году в Казахстане была осуществлена политическая преемственность, омраченная некоторой критикой за менее чем полностью инклюзивного демократического участия в процессе принятия решений, но экономика росла высокими темпами. Кыргызстан вел переговоры о новых формах торговли и соглашениях о займах со своим северным «покровителем», Россией. Большое количество киргизских рабочих в России считалось надежной формой взаимозависимости. Экономический рост Таджикистана был медленным, но положительным, в ожидании политической преемственности, которая сохранит правление в большой семье президента. Туркменистан инвестировал в увеличение экспортного потенциала своих углеводородных богатств. Узбекистан уверенно шел по пути первой реальной экономической трансформации, либерализации цен и приватизации многих государственных активов. Было бы преувеличением утверждать, что общественная поддержка правительств Центральной Азии была единодушной, но не будет преувеличением сказать, что на сегодняшний день большая часть населения выступает за дальнейшее улучшение того, что считалось статус-кво. COVID-19 изменил это резко и существенно.

Каковы последствия удара SARS-Cov-2 по статус-кво в Центральной Азии? COVID-19 окажет влияние на внешнюю политику каждого из центрально-азиатских государств, даже если вирус вскоре ослабнет или полностью исчезнет. Можно ожидать, что сдвиги в отношениях, вызванные крахом мирового торгового порядка и промежуточным положением центрально-азиатских государств, навсегда повлияют на отношения между государствами. Когда разразилась пандемия, государства придерживались совершенно разных внешнеполитических позиций. Внешнеполитическая стратегия Казахстана в новой столице Нур-Султан подчеркивает многовекторность внешней политики страны, которая позволяет ей сохранять хорошие экономические отношения как с Москвой, так и с Пекином, не становясь слишком политически зависимыми ни от одной из этих столиц. Активно развивающаяся торговля углеводородами поддерживалась Россией, Саудовской Аравией и другими крупными производителями, но тянула и Казахстан вверх в качестве бенефициара. Формула Казахстана оказалась

успешной и, в конечном итоге, как утверждают аналитики, позволит ему действовать огромные ресурсные богатства страны в диверсифицированной экономике, подпитываемой как цифровыми технологиями, так и нефтью.

Внешнеполитические стратеги Узбекистана заявили о намерении участвовать в гонке, начиная с 2016 года соглашаться на фундаментальные структурные изменения в его экономике, чтобы открыться для иностранного импорта и искать возможности для экспорта. Выборы нового президента в декабре 2016 года открыли новое направление в развитии «узбекского пути», процесса, набирающего обороты в последующие годы. К 2020 году внешняя политика Узбекистана становилась все более устойчивой и ориентированной на международное партнерство по всем направлениям на основе равноправия. Впервые после распада СССР внешнеполитическая позиция Узбекистана характеризовалась хорошими и улучшающимися экономическими, социальными и политическими отношениями со всеми государствами региона Центральной Азии и гармоничными отношениями с Пекином и Москвой.

Внешнеполитические позиции Кыргызстана и Таджикистана были менее благоприятными. Эти две страны были похожи между собой по ряду ограничивающих факторов. Каждая из стран горная, с ограниченным развитием городов, сельским хозяйством и земледелием, ограниченными сезонами и наличием пахотных земель. Обе страны разделены крупными горными хребтами на северную и южную части: столица Кыргызстана расположена в северной части страны, а столица Таджикистана – в южной. Разделение между севером и югом усиливается сильным региональным разделением с различными культурными основами и даже языками. Обе страны являются чистыми импортерами энергии, потому что у них практически нет запасов углеводородов, хотя обе страны богаты гидроэнергетическим потенциалом. Обе страны географически расположены на обочинах сложившихся торговых коридоров. Уровень их экономического развития был одним из самых низких среди постсоветских государств. В течение десятилетия до 2020 года и Кыргызстан, и Таджикистан все больше полагались на Москву и Пекин в вопросах финансирования и доступа на рынки.

Кыргызстан и Таджикистан можно противопоставить Туркменистану, поскольку они не обладают ни одним из его преимуществ, но разделяют его ограничения. Богатый углеводородами Туркменистан разработал внешнюю политику, которую назвал «позитивным нейтралитетом». Эта отличительная внешняя политика была разработана, чтобы позволить Туркменистану развивать свои огромные ресурсы природного газа и в то же время оставаться в стороне от дипломатических осложнений. Эта уникальность стала определяющей чертой политического курса страны по всем вопросам, кроме экспорта газа за границу. Диверсификация углеводородной экономики никогда даже не рассматривалась в качестве цели государственной политики.

Внезапное прекращение функционирования мировой торговой системы поставило под сомнение внешнеполитические приоритеты государств Центральной Азии. Серьезность срыва может подтолкнуть государства к большей опоре на общие региональные цели и, с другой стороны, может также ускорить курс развития, в котором они найдут общий интерес с внешними покровителями, будь то Москва, Пекин, или даже Нью-Дели.

Некоторые аналитики с нетерпением ожидают возможность определить политические последствия в евразийском пространстве, которые вытекают из срывов, вызванных пандемией. Евразийские «интеграционисты» считают, что пандемия делает тесные экономические и политические связи в регионе более важными, чем когда-либо. Премьер-министр России Михаил Мишустин (до того, как он сам был поражен коронавирусом), заявил 10 апреля 2020 года на видеоконференции с лидерами Центральной Азии, что «механизмы Евразийского экономического союза уже доказали свою эффективность». Мишустин заявил: «Наши страны работают вместе, четко и согласованно, чтобы сообща противостоять общей угрозе».³⁰ Никита Мендкович, сторонник более тесных связей между Москвой и столицами Центральной Азии, предупредил, что нарушение функционирования рынков приведет к значительному дефициту продовольствия в государствах Центральной Азии, если Евразийский экономический союз не будет уполномочен восстановить линии поставок во всем регионе.³¹

«Евразийские» институты, ориентированные на север, могут столкнуться с некоторой конкуренцией со стороны «азиатских» институтов, ориентированных на восток. Предложения на льготных условиях по развитию инфраструктуры, включенные во многие проекты Пекинской «Инициативы мостов и дорог» (ИМД), могут привлечь повышенное внимание в столицах Центральной Азии в результате катастрофы в линиях торговли и поставок. Ситуация после пандемии более сложная, но, как заметил Арне Элиас Корнелиуссен, «Covid-19 не меняет стратегическую логику ИМД Китая».³²

По мере того, как конкуренция между возникающими векторами иностранной помощи и иностранного влияния разрешается, бюрократические споры о приоритетах и порядке операций могут все больше вытесняться спорами об интервенциях, посягающих на национальный суверенитет. Эти различия во взглядах могут стать не только проблемами для координации,

³⁰ «Механизмы ЕАЭС демонстрируют свою действенность – Мишустин о борьбе с COVID», *Спутник*, 10 апреля 2020 г., <https://ru.sputnik.kg/politics/20200410/1047808934/mishustin-eaehs-mekhanizmy-kachestvo.html>.

³¹ Никита Мендкович, «Борьба с коронавирусом: в силах ли ЕАЭС преодолеть последствия пандемии», *Спутник*, 8 апреля 2020 г., <https://tj.sputniknews.ru/economy/20200409/1031039737/evraziyskoe-soobschestvo-koronavirus.html>.

³² “International online discussion with IWPR: COVID-19 and the Chinese BRI in Central Asia,” *Central Asia Bureau for Analytical Reporting*, April 24, 2020, <https://cabar.asia/en/international-online-discussion-with-iwpr-covid-19-and-the-chinese-bri-in-central-asia>.

но и могут привести к соперничеству за юрисдикцию. Кыргызстан и Таджикистан, в частности, столкнулись с тяжелыми экономическими условиями в результате пандемии. Границы между странами Центральной Азии, особенно в регионе Ферганской долины, во многом были результатом политического выбора, сделанного давно иностранными политическими властями. Пандемия коронавируса грозит подтолкнуть страны Ферганской долины к ситуации, когда возможен только кондоминиум с соседями – кондоминиум, который может защитить их общества, даже если он не защищает их национальный суверенитет.

Отказ от ответственности

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

Об авторах

Грегори Глисон – профессор по вопросам безопасности в Европейском центре исследований в области безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Центр Маршалла является партнерством Министерства обороны Германии и Министерства обороны США. В течение 2018-2019 годов, находясь в отпуске из Центра Маршалла, Глисон работал советником Министерства обороны США в Узбекистане при Академии Вооруженных сил Узбекистана. До прихода в Центр Маршалла в 2007 году, Глисон вел курсы по международным отношениям и связям с общественностью. Глисон ушел на пенсию из Университета Нью-Мексико, где он является почетным профессором.

Куралай Байзакова – профессор международных отношений и мировой экономики Казахского национального университета имени аль-Фараби, Алматы, Казахстан, и директор Института проблем безопасности и сотрудничества. Ее исследовательские интересы включают международную безопасность, региональную безопасность, сотрудничество в области безопасности, региональную и европейскую интеграцию. Доктор Байзакова – выпускница Центра им. Маршалла и автор более 300 научных публикаций.



Последствия пандемии COVID-19 для китайской инициативы «Один пояс, один путь»

Фрэнк Моуриц

Европейский центр исследований по вопросам безопасности им. Джорджа К. Маршалла, <https://www.marshallcenter.org/en>

Университет Бундесвера, Мюнхен, <https://www.unibw.de/home-en>

Резюме: В статье рассматриваются краткосрочные и долгосрочные последствия пандемии COVID-19 для инициативы «Один пояс, один путь» (ИМД – инициатива мостов и дорог). Временной срыв экономики по всему миру нарушил глобальные цепочки поставок, что вызвало серьезные задержки в реализации инфраструктурных проектов ИМД и увеличило затраты. В настоящее время Китаю и странам-партнерам ИМД придется отвлечь внимание и ресурсы на борьбу с распространением вируса и оказание помощи своим экономикам. Таким образом, серьезное замедление развития ИМД неизбежно. Однако долгосрочные последствия на данный момент все еще не ясны и в значительной степени будут зависеть от того, как долго коронавирус будет отбрасывать назад мировую экономику. Китай, похоже, полон решимости продолжать работу по ИМД, несмотря ни на что, но возникает вопрос, достаточно ли быстро восстановится экономика Китая и есть ли у Пекина финансовые резервы, чтобы поддерживать высокий уровень решимости осуществлять и обеспечивать ИМД. Если Китаю удастся поддерживать ИМД на протяжении всей пандемии, коронавирус может открыть возможности для использования «масочной дипломатии» и проектов инфраструктуры здравоохранения ИМД для укрепления глобального положения Пекина и локального признания ИМД. Учитывая изменившиеся обстоятельства, странам ИМД рекомендуется пересмотреть свое участие в ИМД, уделив должное внимание краткосрочным и возможным долгосрочным эффектам. Им следует подумать могут ли они по-прежнему позволить себе эти инфраструктурные проекты, даже если они требуют больше времени для завершения, являются более дорогостоящими и имеют меньший экономический эффект.

Ключевые слова: Шелковый путь, COVID-19, экономические последствия, восстановление экономики, иностранные инвестиции.

Введение

Среди ученых широко распространено мнение, что одна из самых разрушительных пандемий в истории человечества, чума или черная смерть, возникла в Китае и распространилась по старому шелковому пути в Европу.¹ Она продемонстрировала пример, который стар, как история человечества: когда люди и товары перемещаются, бактерии и вирусы тоже. Сегодня есть некоторые предположения о том, что COVID-19 распространялся по «новому шелковому пути» – Китайской инициативе «Один пояс, один путь» (ИМД),² и даже высказывались предположения, что ИМД способствовала распространению вируса.³ Подобные споры бессмысленны, потому что даже без современных транспортных средств, таких как самолеты, грузовые корабли и поезда, чума достигла самых отдаленных уголков мира и унесла жизни значительной части населения планеты. Взаимосвязанность может ускорить распространение пандемии, но изоляция от торговых путей и международного обмена не является эффективной защитой, как демонстрирует распространение COVID-19 во всех частях мира.

Однако реальный недостаток взаимосвязанности и ее старшего брата, глобализации, заключается в том, что крупный глобальный сбой, такой как пандемия, имеет последствия, распространяющиеся волнами по всему миру. Неизбежно то, что глобальная инициатива по развитию инфраструктуры, такая как «Один пояс, один путь», сильно страдает от прерывания цепочек поставок и ограничений на международные поездки, вызванных коронавирусом. Под эгидой «Один пояс, один путь» Китай участвует в строительстве портов, железных дорог, автомагистралей, трубопроводов, электростанций, заводов и многих других видов экономической инфраструктуры. ИМД также включает в себя другие средства для увеличения глобальной взаимосвязанности Китая, такие как сотрудничество в области цифро-

¹ Giovanna Morelli *et al.*, “*Yersinia pestis* Genome Sequencing Identifies Patterns of Global Phylogenetic Diversity,” *Nature Genetics* 42, no. 12 (October 2010): 1140–43, <https://doi.org/10.1038/ng.705>; Stephanie Haensch *et al.*, “Distinct Clones of *Yersinia pestis* Caused the Black Death,” *PLoS Pathogens* 6, no. 10 (October 2010), <https://doi.org/10.1371/journal.ppat.1001134>.

² Salvatore Babones, “The ‘Chinese Virus’ Spread Along the New Silk Road,” *Foreign Policy*, April 6, 2020 <https://foreignpolicy.com/2020/04/06/chinese-coronavirus-spread-worldwide-on-new-silk-road>; Parag Khanna, “Covid-19 Is Traveling Along the New Silk Road,” *Wired*, February 28, 2020, <https://www.wired.com/story/covid-19-is-traveling-along-the-new-silk-road>.

³ Andreea Brînză, “Some Say China’s Belt and Road Helped Create This Pandemic. Can It Prevent the Next One?” *The Diplomat*, April 2, 2020, <https://thediplomat.com/2020/04/some-say-chinas-belt-and-road-helped-create-this-pandemic-can-it-prevent-the-next-one>.

вых технологий, образования и общественного здравоохранения, но в основе инициативы лежит инфраструктура. Быстрый прогресс в развитии инфраструктуры жизненно важен для целей Китая по интеграции своей экономики в цепочки создания добавочной стоимости в Азии, на Ближнем Востоке, в Африке и Европе. Чем больше времени потребуется для налаживания связей между Китаем и странами ИМД, тем больше времени потребуется, прежде чем Китай сможет воспользоваться преимуществами своих обширных инвестиций в ИМД. Однако из-за пандемии инфраструктурные проекты ИМД сталкиваются с рядом серьезных проблем. Прерваны поставки сырья и приостановлено производство строительных компонентов. Некоторые рабочие не вышли на работу из-за мер изоляции или из-за боязни заразиться; в отдельных анекдотических сообщениях рассказывается о местных сотрудниках, которые отказались работать вместе с китайскими коллегами. Инженеры и проектировщики строительства не смогли выехать или находятся на карантине. Пандемия также демонстрирует особую уязвимость проектов ИМД: зависимость от Китая. Большинство проектов финансируется китайскими деньгами и выполняется китайскими строительными компаниями, в которых часто используется большая китайская рабочая сила. Таким образом, если экономика Китая испытывает трудности, то же самое происходит и с прогрессом ИМД. Более диверсифицированный подход, в большей степени опирающийся на местную экономику, упростил бы замену сырья, строительных деталей и рабочих. Пандемия по-прежнему будет иметь негативные последствия, но будет легче адаптироваться к новой ситуации.

Китайские обещания противоречат суровой реальности

Несмотря на очевидные проблемы, описанные выше, которые серьезно ставят под сомнение устойчивость ИМД в целом, китайская сторона сделала много официальных заявлений о приверженности к инициативе. Китай поспешил сообщить, что ИМД останется приоритетом политики даже во время пандемии COVID-19, а также после нее. Были даны заверения, что проекты ИМД не будут отменены или остановлены, и что не будет никаких задержек. Однако, учитывая глобальные последствия пандемии, партийным чиновникам пришлось признать, что для ИМД будут негативные последствия. В феврале 2020 года в официальной версии все еще говорилось, что ИМД «не пострадала»⁴ от коронавируса. Эта позиция сначала изменилась на «отсутствие серьезного воздействия на ИМД»,⁵ а затем, в марте, на «временное

⁴ Zhong Nan, "BRI Projects Not Affected by Coronavirus, Official Says," *China Daily*, February 21, 2020, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202002/21/WS5e4f7970a31012821727952f.html>.

⁵ Gao Yang, "No Serious Impact of Virus on BRI Projects," *China Daily*, March 4, 2020, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202003/04/WS5e5ee134a31012821727c0d3.html>.

воздействие на ИМД».⁶ В апреле, после того как большинство ограничений в Китае было снято, партия поспешила объявить, что китайские компании «перезапускают большинство зарубежных проектов».⁷ Эта формулировка интересна, потому что слово «перезапуск» указывает на то, что что-то было полностью остановлено и, хотя говорилось о «временном воздействии», никогда официально не признавалось, что работа над проектами ИМД остановилась.

Объявление о перезапуске ИМД явно противоречит сообщениям со всего мира, которые показывают, что большое количество проектов все еще приостановлено или может быть продолжено, но только гораздо более медленными темпами. Несмотря на официальные заверения в том, что Китайско-пакистанский экономический коридор (флагманский проект ИМД) «продвигается вперед полным ходом»,⁸ правительству Пакистана в конечном итоге пришлось признать, что в его работе ожидаются серьезные сбои и задержки.⁹ Строительство высокоскоростной железной дороги, финансируемое Китайским банком развития (CDB) в Индонезии,¹⁰ и еще один железнодорожный проект в Нигерии¹¹ приостановлены. Работа по особой экономической зоне в Камбодже почти полностью остановилась,¹² а электростанция, которую строит китайская строительная компания, не смогла начать работу в мае 2020 года, как планировалось.¹³ Сообщается также о

⁶ Zhou Jin, "Virus Having Temporary Impact on BRI Construction, Minister Says," *China Daily*, March 5, 2020, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202003/05/WS5e60a0d7a31012821727c9c5.html>.

⁷ Yan Yunming, "Chinese Companies Restarting Most Overseas Projects amid COVID-19 Shows BRI Vitality," *Global Times*, March 23, 2020, <http://www.globaltimes.cn/content/1186577.shtml>.

⁸ Wang Bozun, "CPEC to March Forward at Full Speed despite Pandemic: Pakistani FM," *Global Times*, March 19, 2020, <http://www.globaltimes.cn/content/1183171.shtml>.

⁹ Mehtab Haider, "CPEC Projects May Face Delay, Disruption: Report," *The News International*, April 25, 2020, <https://www.thenews.com.pk/print/649536-cpec-projects-may-face-delay-disruption-report>.

¹⁰ George Liao, "'One Belt One Road' Begins to Stall in SE Asia as Chinese Economy Reels," *Taiwan News*, May 6, 2020, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3929303>.

¹¹ Daniel Russel, Asia Society Policy Institute, "The Coronavirus Will Not Be Fatal for China's Belt and Road Initiative but It Will Strike a Heavy Blow," *South China Morning Post*, March 19, 2020, <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3075624/coronavirus-will-not-be-fatal-chinas-belt-and-road-initiative-it>.

¹² Andre Wheeler, "COVID-19: Can China Offset the Long-Term Socio-Economic Impact on China's Belt Road Initiative?" *Mizzima*, April 15, 2020, <http://mizzima.com/article/covid-19-can-china-offset-long-term-socio-economic-impact-chinas-belt-road-initiative>.

¹³ Yohei Muramatsu and Shunsuke Tabeta, "Southeast Asia Rail Projects Stall as China Focuses on Recovery," *Nikkei Asian Review*, May 5, 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/Southeast-Asia-rail-projects-stall-as-China-focuses-on-recovery>.

задержках на электростанциях в Мьянме и Бангладеше.¹⁴ Учитывая экономическую неопределенность, некоторые страны даже начали пересматривать проекты ИМД, которые уже были запущены или находятся на стадии планирования. Крупномасштабный проект по строительству моста в Бангладеше ставится под сомнение местными властями.¹⁵ Проект так называемого «шелкового города и пяти островов» в Кувейте, проект городского развития мегаполиса, также находится под угрозой,¹⁶ и Таиланд объявил, что хочет отложить проект высокоскоростного поезда, связывающего его с Китаем.¹⁷ Можно ожидать еще объявлений о задержках, остановках операций и повторных переговорах, поскольку операции возвращаются в нормальное состояние не быстро.

Даже когда будет достигнута нормализация работы цепочек поставок и международных поездок, маловероятно, что ИМД сможет продолжить работу в соответствии с планом. Китай, а также страны, присоединившиеся к ИМД, сталкиваются с серьезными экономическими проблемами из-за пандемии, которая может отвлечь внимание и ресурсы от ИМД.

Перспективы Китая

В настоящее время Китай настолько занят спасением своей внутренней экономики, что иностранным инвестициям, возможно, придется отойти на второй план. По данным Национального статистического бюро Китая, ВВП сократился на 6,8 % в первом квартале 2020 года.¹⁸ Из-за очень сильных ограничительных мер блокировки по всему Китаю, большинство компаний были закрыты, а некоторые из них так и не открылись заново, и в январе и феврале 2020 года было объявлено о 240 000 банкротств. Вероятно, еще многие компании обанкротились в течение этого периода, но не смогли объявить о банкротстве, потому что большинство государственных учреждений было закрыто в первые месяцы года. Числа, вероятно, вырастут еще больше, потому что 36 % частных компаний заявили в феврале, что они не

¹⁴ Tridivesh Singh Maini, "Coronavirus and It's Impact on the Belt and Road," *Modern Diplomacy*, March 24, 2020, <https://moderndiplomacy.eu/2020/03/24/coronavirus-and-its-impact-on-the-belt-and-road>.

¹⁵ Russel, "The Coronavirus Will Not Be Fatal for China's Belt."

¹⁶ Mordechai Chazizza, "The Impact of the Coronavirus Pandemic on China's Belt and Road Initiative in the Middle East," *Middle East Institute*, April 28, 2020, <https://www.mei.edu/publications/impact-coronavirus-pandemic-chinas-belt-and-road-initiative-middle-east>.

¹⁷ "Deferral Sought on Signing Rail Contract," *Bangkok Post*, April 14, 2020, <https://www.bangkokpost.com/business/1899110/deferral-sought-on-signing-rail-contract>.

¹⁸ National Bureau of Statistics of China, "Preliminary Accounting Results of GDP for the First Quarter of 2020," April 20, 2020, http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202004/t20200420_1739811.html.

смогут пережить еще один месяц изоляции, которая была отменена только в середине апреля.¹⁹

Немногие из тех компаний, которые пережили пандемию, вернулись к работе на полную мощность. Перезапуск цепочек поставок требует времени, а требования к инфекционному контролю снизили производительность и увеличили затраты. Отрасли промышленности, ориентированные на экспорт, также сталкиваются с проблемой низкого мирового спроса. Объем производства будет значительно ниже в течение 2020 и, возможно, 2021 года. Как следствие, безработица растет и вероятно достигнет уровня, невиданного долгое время. Официальное число безработных увеличилось на 3 миллиона в период с декабря 2019 года по март 2020 года до рекордных 5,9 %. Если бы около 50 миллионов рабочих-мигрантов, многие из которых не могут вернуться к своей работе в больших городах, были включены в статистику, количество людей, не имеющих работы, может легко увеличиться вдвое.²⁰ Многие китайцы, потерявшие работу, будут изо всех сил пытаться выплатить долги. Таким образом, дефолт по ссуде также станет проблемой для компаний, которые уже сильно пострадали от последствий пандемии. Государственная банковская система Китая, вероятно, сможет абсорбировать большие суммы невыплаченных кредитов, хотя на самом деле никто не знает, насколько крепки государственные банки Китая, но кредитный кризис в стране ограничит возможность выдавать новые кредиты для дорогостоящих проектов ИМД. Это может поставить под сомнение проекты, которые все еще находятся на стадии планирования и, по крайней мере, приведет к пересмотру рентабельности. В прошлом китайские инвесторы очень быстро предоставляли ссуды даже для экономически неоднозначных проектов. Это, вероятно, изменится и более рискованные инвестиции могут быть отменены. Даже проекты ИМД в продвинутой стадии реализации могут столкнуться с проблемами, если рефинансирование старых кредитов станет более затруднительным.

Из-за исключительного экономического спада, отмеченного первым за десятилетия сокращением ВВП, руководство коммунистической партии находится под давлением, чтобы переориентировать внимание на внутренние инвестиции. Призывы к принятию большого пакета мер стимулирования становятся все громче, но партия все еще сопротивляется, потому что она уже ввела несколько программ расходов после глобального финансового кризиса 2007-2009 годов. Увеличение государственных расходов по-

¹⁹ Jiayan Feng, "More than 240,000 Chinese Companies Declare Bankruptcy in the First Two Months of 2020," *SupChina*, April 9, 2020, <https://supchina.com/2020/04/09/more-than-240000-chinese-companies-declare-bankruptcy-in-the-first-two-months-of-2020>.

²⁰ Sun Yu and Christian Shepherd, "China Struggles with Sharp Rise in Unemployment," *Financial Times*, April 23, 2020, <https://www.ft.com/content/5c172455-e967-45a5-84c8-47efc3788b08>.

могло стабилизировать замедляющийся рост ВВП в последние годы, но задача от инвестиций сокращается по мере того, как Китай становится более развитым. Однако альтернативы государственным расходам как средству преодоления экономического шока, вызванного пандемией, нет и, хотя у Китая есть большие резервы, они уменьшились в последние годы отчасти из-за финансирования ИМД. Это означает, что Китай будет вынужден более осторожно расходовать средства и будет иметь меньше финансовых возможностей для иностранных инвестиций. Еще до пандемии в китайском Интернете увеличивалось количество постов, в которых ИМД называли «большой утечкой денег» (по-китайски: да са би), что вызывает удивление, поскольку цензоры изо всех сил пытаются подавить любую публичную критику политики правительства.²¹ Те же люди теперь требуют приоритезации внутренних расходов и отказа от ИМД, по крайней мере, на время.

Перспективы для стран ИМД

Ситуация на принимающей финансирование стороне инициативы «Один пояс, один путь» похожа или даже хуже. Страны-партнеры Китая озабочены борьбой с пандемией и ее экономическими последствиями. Многие страны Центральной Азии, Ближнего Востока и Африки недофинансируют системы общественного здравоохранения и особенно уязвимы. В настоящее время внимание будет уделяться спасению жизней и прекращению роста новых инфекций. Страны, столкнувшиеся с чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения, вряд ли будут иметь возможность продвигать свои планы экономического развития.

В отличие от Китая, многие страны ИМД не смогут полностью запустить свою экономику в течение длительного времени. Когда они это сделают, потребуется экономическая помощь, чтобы поддержать их экономику. Для этой цели будет использована большая часть финансовых ресурсов, что ограничивает средства, которые могут быть инвестированы в проекты ИМД. Многие государственные деятели поймут, что они больше не могут позволить себе строительство новых автомагистралей, железных дорог, трубопроводов или портов. Те проекты, которые уже подвергались сомнению, станут еще более уязвимыми со стороны оппозиционных сил и местной общественности. Китайско-пакистанский экономический коридор со временем становится все более непопулярным среди пакистанцев, и правительство уже до пандемии изо всех сил пыталось защитить эту инициативу от критики. С 2017 года против китайского присутствия в Пакистане было направлено пять терактов.²² Кувейт также столкнулся с очень сильной политической критикой плюсов и минусов участия в программе «Один пояс,

²¹ “From the Party, with Love: China Releases a Movie Drama Featuring Its Belt-and-Road Project,” *The Economist*, September 5, 2019, <https://www.economist.com/china/2019/09/05/china-releases-a-movie-drama-featuring-its-belt-and-road-project>.

²² Helen Blackwell, “Pakistan Refocuses on Counter-Terrorism to Protect China’s Investments,” *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, September 19, 2019,

один путь».²³ В Центральной Азии протесты против экономического влияния Китая и жалобы на их вмешательство во внутренние дела в 2019 году стали более громкими.²⁴ Эти тенденции будут усиливаться, если недовольство Китаем как начальной точки вспышки заразы и его ролью в распространении вируса перевесит последствия китайской «дипломатии масок», которая включает предоставление медицинского оборудования и советников странам, пострадавшим от коронавируса. Страны, которые недовольны тем, как Китай справляется со вспышкой болезни, могут полностью пересмотреть свое более тесное сотрудничество с Китаем. Пандемия высветила негативные последствия участия в цепочке поставок, которая сильно ориентирована на Китай. Это может резко снизить энтузиазм по поводу участия в ИМД. Как видно из вышеизложенного, существует множество финансовых и политических причин, которые могут заставить страны отложить или даже отменить проекты ИМД.

Даже страны, которые хотят продолжать проекты ИМД в соответствии с планами, могут не иметь такой возможности. Целых 23 страны ИМД уже находились в долговом кризисе до пандемии,²⁵ и стоимость борьбы с вирусом и спасения экономики еще больше увеличит риск невозврата кредитов. Некоторые из местных подрядчиков, участвующих в строительстве проектов ИМД, обанкротятся во время пандемии, что приведет к дальнейшим логистическим проблемам и задержкам. Задержки, связанные с прерыванием международных цепочек поставок и с проблемами национальной экономики, также сделают проекты ИМД более дорогими. Чтобы иметь возможность поддерживать ИМД, таким странам, как Камбоджа, Кыргызстан, Шри-Ланка, Пакистан, Джибути или Черногория, потребуется списание долгов.

Однако вряд ли Китай будет массово списывать долги. Суммы настолько большие, что Китай не может себе позволить отказаться от выплат. Согласно анализу Кильского института мировой экономики, Китай одолжил развивающимся странам на 50 % больше денег, чем он официально сообщил. Эти «скрытые долги» искажают международное наблюдение за практикой кредитования. Анализ показывает, что китайское правительство и государственные кредитные агентства предоставили займы на сумму 520 миллиардов долларов более чем 150 странам. Большая часть этих кредитов была

<https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/09/sasia-pakistan-protects-chinese-investments>.

²³ Sebastian Castelier, "Can Kuwait's Silk City Project Overcome Islamist Opposition in Parliament?," *Al-Monitor*, June 5, 2019, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/06/kuwait-silk-city-bump-unanticipated-obstacles.html>.

²⁴ Aruuke Uran Kyzy, "Why Is Anti-Chinese Sentiment on the Rise in Central Asia?," *The Diplomat*, October 8, 2019, <https://thediplomat.com/2019/10/why-is-anti-chinese-sentiment-on-the-rise-in-central-asia>.

²⁵ John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective," *Journal of Infrastructure, Policy and Development* 3, no. 1 (2019): 139-175, <https://doi.org/10.24294/jipd.v3i1.1123>.

выдана в последние годы на проекты, связанные с ИМД. В настоящее время на Китай приходится четверть общего объема банковских кредитов развивающимся странам, и он является крупнейшим официальным кредитором, превосходящим Всемирный банк или МВФ.²⁶

Банк развития Китая и Экспортно-импортный банк Китая (EXIM) имеют достаточно ресурсов и политической поддержки для сохранения текущего уровня кредитования, но из-за коронавируса можно ожидать лавину просьб о пересмотре условий кредита. Китай пересмотрел условия большого количества кредитов, связанных с ИМД, хотя часто только в обмен на уступки со стороны стран-получателей, и похоже, что он хочет продолжить эту практику.²⁷ В апреле 2020 года правительство Кыргызстана объявило, что ведет активные переговоры с правительством Китая и банком EXIM о реструктуризации долгов на 1,7 миллиарда долларов.²⁸ Тем не менее, Китай может столкнуться с негативной реакцией внутри стран реципиентов из-за предложения более выгодных условий кредита, особенно если его нежелание списывать кредиты сохранится. Наиболее вероятный сценарий состоит в том, что периоды погашения будут увеличены, что не решит проблему долга, но, по крайней мере, позволит пока продолжить расширение ИМД. То, попадут ли страны, в конечном итоге, в дефолт по кредитам, зависит от доходов, которые они получают от завершённых проектов ИМД. История ранних проектов ИМД пока неоднозначна, что должно беспокоить не только партнеров ИМД, но и Пекин. Таким образом, пандемия коронавируса стала переломным моментом для ИМД.

Дорога вперед

Одной из причин, по которым Китай инициировал ИМД, было поддержание высоких темпов экономического роста внутри страны за счет увеличения своей доли в глобальных цепочках создания стоимости и расширения своих экспортных рынков. Теперь, когда коронавирус привел к падению ВВП (экономика Китая сократилась на 6,8 % в первом квартале 2020 года), ИМД может стать еще более важной для экономической стратегии Пекина по поддержанию долгосрочного роста. Сейчас развивающийся мир нуждается в иностранных инвесторах и займах больше, чем когда-либо. А благодаря пандемии коронавируса будет еще меньше коммерческих, а также государственных инвесторов и кредиторов. Китай может оказаться единственной

²⁶ Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart, and Christoph Trebesch, "China's Overseas Lending," Working Paper 26050 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2019), <https://doi.org/10.3386/w26050>.

²⁷ Agatha Kratz, Daniel H. Rosen, and Matthew Mingey, "Booster or Brake? COVID and the Belt and Road Initiative," *Rhodium Group*, April 15, 2020, <https://rhg.com/research/booster-or-brake-covid-and-the-belt-and-road-initiative>.

²⁸ Aida Dzhumashova, "Exim Bank of China to Reschedule Debt of Kyrgyzstan," 24.KG, April 29, 2020, https://24.kg/english/151447_Exim_Bank_of_China_to_reschedule_debt_of_Kyrgyzstan_.

страной, у которой все еще есть достаточно резервов для инвестиций в страны с формирующимся рынком и в развивающиеся страны. Это открывает возможности для установления новых отношений с ранее скептически настроенными режимами и может вынудить страны заключить сделки с Китаем просто потому, что в данный момент альтернативы нет. Пандемия также предлагает другие возможности для повышения позиций Китая в мире. Пекин изо всех сил пытается стать образцом для подражания в борьбе с COVID-19, чтобы повысить свой имидж и отвлечь внимание от собственных неудач на ранней стадии вспышки. Китай поспешил предложить медицинскую помощь в виде масок для лица, респираторов и бригад врачей. Эта «масочная дипломатия» уже принесла внешнеполитические выгоды. Когда в ЕС стало не хватать медицинских средств защиты и прекратился экспорт за пределы ЕС, страна-кандидат в ЕС Сербия заявила, что европейская солидарность мертва, и обратилась за помощью к Китаю. Этот инцидент может стать поворотным моментом для международной ориентации Сербии.

Кризис с коронавирусом также может придать новый импульс концепции «шелкового пути здоровья», которая в большинстве случаев игнорировалась несмотря на то, что она была частью ИМД с 2017 года. Китай имеет хороший послужной список в предоставлении финансирования для развития инфраструктуры здравоохранения в Азии и Африке. Более целенаправленная ориентация ИМД к здравоохранению могла бы помочь повысить признание на местном уровне глобальной экономической экспансии Китая на фоне растущей критики его «дипломатии долговых ловушек». Председатель КНР Си Цзиньпин уже начал чаще использовать термин «шелковый путь здоровья» в официальных беседах. Если Китай окажется крупным спонсором здравоохранения во время пандемии, страны, получающие помощь от Китая, будут иметь большее доверие и с большей вероятностью будут участвовать в сотрудничестве по программе ИМД. Однако пока рано говорить о том, сможет ли Китай извлечь выгоду из глобального кризиса в области здравоохранения. Многие будут зависеть от того, насколько хорошо он справляется с внутренними кризисами. Чем быстрее восстановится экономика Китая, тем раньше Пекин сможет перенаправить внимание и ресурсы на ИМД. Пандемия COVID-19, несомненно, станет препятствием для ИМД, но в следующие месяцы будет решено, будет ли это смертельным ударом или может ли она превратиться в долгосрочный стимул для ИМД в духе «то, что тебя не убивает, только делает тебя сильнее».

Что это означает для стран ИМД?

Учитывая столь неопределенный будущий результат, субъекты, принимающие политические решения в странах ИМД, сталкиваются с трудным решением: продолжать ли ИМД и надеяться на быстрое восстановление мировой экономики или отказаться от проектов ИМД, чтобы минимизировать потери. Пандемия COVID-19 глубоко изменила расчеты рентабельности

стран, участвующих в ИМД. Проекты, добавленная стоимость которых была неопределенной до пандемии, вероятно больше не стоят дальнейшего риска. Однако некоторые страны уже настолько много инвестировали в ИМД и так сильно задолжали Китаю, что больше не могут выйти из нее. Другие страны могут продолжать рассматривать ИМД как единственный шанс для экономического развития. Эти страны могут только попытаться как можно лучше смягчить негативные последствия пандемии, что нелегко сделать, поскольку большинство срывов произошло на китайской стороне соглашения. Попытка повысить устойчивость проектов за счет многосторонности ИМД может быть целесообразной мерой. Китай уже начал быть более открытым для проектов с участием многих заинтересованных сторон, поскольку ИМД становится все более дорогим. Учитывая негативную реакцию, вызванную пандемией, увеличились шансы убедить Китай отказаться от части своего контроля над ИМД. Разрешение многосторонним институтам и иностранным банкам финансировать проекты ИМД не только снизит зависимость от Китая и диверсифицирует риски, но также повысит прозрачность и, возможно, даже окажет положительное влияние на эффективность и устойчивость. Пересмотр существующих займов может дать дополнительную передышку и, хотя маловероятно, что Китай пойдет на существенные финансовые уступки, он дает возможность пересмотреть условия использования внутренних источников финансирования и привлечь местные компании, тем самым увеличивая положительное экономическое влияние в странах ИМД. Шансы договориться с Китаем о более выгодных условиях сотрудничества никогда не были лучше, потому что ИМД стал слишком важным с точки зрения внешней политики и слишком большим с экономической точки зрения, чтобы он потерпел неудачу.

Отказ от ответственности

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

Об авторе

Франк Моуриц – научный сотрудник Центра им. Маршалла и Университета Бундесвера в Мюнхене. Он является докторантом Кельнского университета и имеет степень магистра международной политики и исследований по Восточной Азии Университета Уорик со специализацией по международной политической экономике Азиатско-Тихоокеанского региона. Его исследования сосредоточены на геоэкономике, международной экономической взаимозависимости и безопасности в Восточной Азии.



Страны Западных Балкан перед лицом пандемии COVID-19: политические рекомендации

Группа изучения вопросов региональной стабильности в Юго-Восточной Европе

Консорциум военных академий и институтов исследования безопасности инициативы Партнерство ради мира, <https://pfp-consortium.org/>

Резюме: Эти рекомендации по выбору политики отражают выводы Первого виртуального совещания «Страны Западных Балкан перед лицом пандемии COVID-19», созванного исследовательской группой Консорциума ПРМ «Региональная стабильность в Юго-Восточной Европе» 28 мая 2020 года. Статья включает ряд реальных предложений для правительств стран Западных Балкан, а также для ЕС, государств-членов ЕС и лиц, принимающих решения в НАТО, о том, как противостоять коронавирусу и вызовам, связанным с безопасностью, в Юго-Восточной Европе.

Ключевые слова: COVID-19, ситуационный анализ, рекомендации по политике, Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Черногория, Северная Македония, Сербия.

Краткое изложение рекомендаций¹:

- *Правительствам Западных Балкан (ЗБ) и ЕС:* системы здравоохранения должны поддерживаться средствами из объявленного ЕС пакета поддержки в размере 3,3 млрд евро и других западных источников.

¹ Эти рекомендации по политике были подготовлены Предрагом Юрековичем (Австрийская национальная академия обороны, Вена) на основе предложений, представленных участниками вебинара. Ценную поддержку в корректуре и верстке оказали Бенедикт Хенселлек и Лиза Тагверчер (Академия национальной обороны Австрии, Вена). Участниками этого вебинара были (в алфавитном порядке): Милена Бешич (Центр демократии и прав человека, Подгорица), Альба

- *Правительствам стран ЗБ*: государственные средства, выделенные на преодоление кризиса, должны использоваться прозрачно, а любые возможности для коррупции должны быть ограничены.
- *Правительствам ЗБ, ЕС и Совету регионального сотрудничества (СРС)*: менее националистический региональный климат следует использовать в качестве отправной точки для структурированного регионального сотрудничества в борьбе с пандемией, которое также должно поддерживаться Комиссией ЕС и СРС в Сараево.
- *Правительствам ЗБ*: Следует восстановить четкое разделение исполнительной и законодательной властей. Решения конституционных судов, касающиеся мер COVID-19, должны выполняться, а контролирующая роль омбудсменов и НПО должна соблюдаться.
- *ЕС и другим международные субъектам*: Следует и дальше укреплять независимость судебной власти, уделяя особое внимание использованию государственных средств во время кризиса. Любое нецелевое использование государственных средств политиками во время кризиса должно быть публично осуждено, это касается и любых других вовлеченных лиц.
- *ЕС и ОБСЕ*: Следует усилить мониторинг выборов, а также соблюдать обязательство по свободному освещению в СМИ предстоящих парламентских или местных выборов.
- *Специальному представителю ЕС (СПЕС) для ЗБ*: СПЕС должен действовать активно, чтобы продемонстрировать серьезную заинтересованность в демократическом развитии региона и внести свой вклад в конструктивное разрешение конфликтов внутри и между отдельными странами ЗБ.
- *ЕС*: Следует начать более подотчетную и динамичную интеграционную политику по отношению ко всем странам ЗБ. Безвизовый режим должен быть предоставлен Косово без дальнейших задержек.
- *ЕС*: Следует избегать противоречивых сигналов внутри ЕС по важным вопросам консолидации мира (например, Хосеп Боррелл и Мирослав Лайчак о Косово).

Села (Албанский институт международных исследований, Тирана), Филип Эйдус (Белградский университет), Бенедикт Хенселлек, Предраг Юрекович, Сандро Кнезович (Институт развития и международных отношений, Загреб), Магдалена Лембовска (Eurothink, Скопье), Лулзим Печи (Косовский институт политических исследований и разработок, Приштина), Джордже Попович (Белградский фонд политического передового опыта), Дениса Сарайлич (независимый консультант, Сараево) и Марсель Салаи (оперативная администрация Консорциума ПРМ, Гармиш-Партенкирхен).

- *ЕС и США*: Следует обозначить четкую общую линию ЕС-США по диалогу Белград-Приштина и другим ключевым темам региональной консолидации.

Анализ ситуации

Несмотря на умеренное течение COVID-19 в странах ЗБ на сегодняшний день, эпидемия выявила явные недостатки в устойчивости региональных систем здравоохранения. Кризис показал, что в регионе остро ощущается нехватка медицинских средств защиты и оборудования для реанимации. В обеих сферах существует высокая степень зависимости от иностранных игроков. Отсутствовали планы и меры профилактики пандемии. Ввиду низкой устойчивости систем здравоохранения умеренное течение COVID-19 в ЗБ могло быть достигнуто только с помощью строгих мер в рамках комендантского часа. Они были основаны на частично авторитарных и непрозрачных решениях политиков в обход парламентов и их конституционных прав.

Например, чрезвычайное положение в Сербии было объявлено неконституционным образом с ложным заявлением о том, что парламент не смог собраться для проведения заседания. В разгар кризиса в большинстве стран ЗБ почти полностью игнорировалось верховенство закона и разделение властей. По данным региональных аналитических центров и правозащитных организаций, за этим последовало множество примеров нарушений прав человека, таких как непропорциональное ограничение свободы передвижения, нарушение свободы СМИ и права на справедливое судебное разбирательство. Несмотря на то, что с мая строгие меры были снова ослаблены, есть опасения, что авторитарные структуры могут остаться в силе после окончания COVID-19. Поэтому ожидается, что пандемия еще больше снизит демократические стандарты на парламентских или местных выборах, запланированных на этот год в Боснии и Герцеговине (БиГ), Черногории, Сербии и Северной Македонии.

Однако, подобно тому, что происходило во время стихийных бедствий, государства ЗБ продемонстрировали во время пандемии, что они в принципе способны преодолеть националистические противоречия во время кризисов. Обнадеживающим знаком в этом отношении стало сотрудничество между медицинскими учреждениями из Сербии и Косово во время пика коронакризиса. Пандемия не должна использоваться как предлог для дальнейшего затягивания процесса расширения ЕС. Таким образом, «зеленый свет» ЕС, полученный Албанией и Северной Македонией в конце марта в отношении начала переговоров о членстве и назначения специального представителя ЕС для ЗБ, должен быть использован для ускорения процесса интеграции, и укрепления связей между ЗБ и ЕС.

В противном случае многовекторное влияние (Россия и особенно Китай) на ЗБ с возможным негативным влиянием на региональную консолидацию может еще больше усилиться. Вопреки всем реальным фактам, сербское руководство представило Китай как главного международного союзника во

время коронакризиса, несмотря на пакет поддержки ЕС в размере 3,3 миллиарда евро для ЗБ. Еще одним фактором является отсутствие общей стратегии ЕС и США по важным вопросам консолидации, таким как нормализация отношений между Сербией и Косово.

Рекомендации по политике

Применительно к Албании

- *Албанскому правительству*: Необходимо вкладывать средства, чтобы медицинский персонал оставался в стране. Эти меры должны выходить за рамки простого повышения заработной платы.
- *Албанскому правительству*: В свете возможной новой пандемии, правила, касающиеся кризиса, должны быть полностью скоординированными и прозрачными, чтобы избежать путаницы и обеспечить их соблюдение.
- *Донорам*: Поскольку Албания входит в пятерку беднейших стран Европы, ей следует оказывать помощь в плане медицинского оборудования и средств индивидуальной защиты, обучения и всех других форм медицинской помощи.
- *Албанскому правительству*: Следует воздерживаться от авторитарных и непрозрачных мер, например, от незаконного сноса Национального театра и непропорционального применения силы частью полиции против протестующих.
- *Албанским политическим партиям*: Необходимо найти способы достижения консенсуса между двумя партиями в отношении избирательной реформы, что является основным условием межправительственной конференции с ЕС (без которой «зеленый свет» для переговоров ничего не значит).
- *Албанскому правительству и оппозиции*: Пандемия и сопутствующие меры не должны использоваться в качестве оправдания для продолжающегося отсутствия Конституционного суда и действующего Верховного суда.

Применительно к БиГ

- *Совету министров БиГ*: Следует взять на себя более активную роль в определении политики во время пандемии; должна быть координация усилий с властями более низкого уровня и международными организациями. Учитывая возможную вторую волну пандемии, необходимо обеспечить координацию на государственном уровне для согласования мер в каждом государственном образовании и районе Брчко.

- *Парламентской ассамблее БиГ:* Не следует соглашаться на подчиненную роль во время пандемии. Следовательно, во время кризиса должны без перерыва проводиться сессии, а заседания – на регулярной основе.
- *Институциям БиГ:* Существующий план реагирования на случай пандемии в БиГ следует пересмотреть и обновить с учетом опыта, полученного во время текущего кризиса COVID-19. План должен включать конкретные меры по координации и коммуникации, чтобы избежать путаницы и отсутствия ясности.
- *Институциям БиГ:* Необходимо усилить механизмы борьбы с коррупцией, особенно в отношении государственных закупок. Случаи коррупции, возникшие во время пандемии, должны рассматриваться как можно эффективнее и действеннее, чтобы восстановить доверие общества к институциям.
- *Институциям БиГ:* Меры, призванные минимизировать все опасности для здоровья населения, следует применять последовательно и без исключений, как это было в случае с некоторыми религиозными учреждениями во время пандемии.
- *Властям субъектов:* В случае повторного объявления чрезвычайного положения, при определении будущих мер, ограничивающих свободу передвижения, должны быть приняты во внимание рекомендации Конституционного суда БиГ (Решение AP 1217/20 от 22 апреля 2020 г.).²
- *Институциям БиГ:* Необходимо создать среду, благоприятствующую свободным СМИ в соответствии с основными демократическими принципами. В этом отношении следует учитывать рекомендации Уполномоченного по правам человека БиГ по защите здоровья журналистов.
- *Институциям БиГ:* В сотрудничестве с Агентством по защите личных данных БиГ необходимо предоставить четкие (письменные) инструкции по использованию личных данных во время кризисов.
- *Институциям БиГ:* Меры по организации местных выборов в ноябре 2020 года должны быть адаптированы к условиям пандемии и должно быть обеспечено необходимое финансирование. Необходимо гарантировать свободные избирательные кампании и равный доступ к обществу, как это определено в Законе о выборах.
- *Гражданскому обществу:* После пандемии необходимо определить экономические и финансовые потребности и приоритеты наиболее уязвимых слоев населения.

² Конституционный суд пришел к выводу, что имело место нарушение свободы передвижения по статье II (3) (m) Конституции Боснии и Герцеговины и статье 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении запрета на передвижение лиц младше 18 лет и старше 65 лет на территории Федерации БиГ.

- *Гражданскому обществу*: Во время кризисов следует взять на себя более динамичную функцию наблюдения, особенно в отношении случаев коррупции, а также в целях предотвращения нарушений прав человека.

Применительно к Косово

- *ЕС*: Следует избегать противоречивых сигналов внутри Союза по противоречивой теме территориального обмена между Косово и Сербией, поскольку они порождают политическую нестабильность и усиливают напряженность в регионе.
- *ЕС*: Косово должен быть предоставлен безвизовый режим без дальнейшего промедления.
- *ЕС/США*: Должна быть обозначена четкая общая линия ЕС-США по диалогу Белград-Приштина.

Применительно к Черногории

- *Институциям Черногории*: Роль парламента в контроле над действиями правительства должна быть вновь усилена, а контроль восстановлен, в частности, в отношении вопросов прав человека.
- *Институциям Черногории*: Требуется более быстрый ответ Верховного суда в отношении спорного вопроса, являются ли правительственные решения, принятые в ходе COVID-19, конституционными. Это, в частности, касается задержания лиц при ограничении свободы передвижения.
- *Институциям Черногории*: В соответствии со своей юрисдикцией омбудсмены должны более активно использовать свои полномочия в период пандемии и после пандемии для защиты и продвижения прав и свобод человека.
- *Институциям Черногории*: Следует уважать примат международного права над национальными законами, включая решения Европейского суда по правам человека, особенно в области защиты данных и конфиденциальности.
- *Институциям Черногории*: Следует разработать предполагающие участие всех, прозрачные стратегии реагирования на бедствия. Это должно включать тесное сотрудничество с организациями гражданского общества и развитие цифровых платформ, чтобы сделать государственные услуги более доступными. Уязвимые группы, в частности, нуждаются в активной информационной, экономической и социальной поддержке.
- *ЕС/ОБСЕ*: Над нарушениями защиты личных данных, а также прав на неприкосновенность частной жизни и демократических принципов, должен осуществляться более пристальный надзор.

- *ЕС:* Следует поддерживать выполнение рекомендаций по улучшению системы здравоохранения в Черногории, предоставленные некоммерческой организацией ECRI, и рекомендаций Комиссии ЕС в ее отчете по Черногории.

Применительно к Северной Македонии

- *Парламенту Северной Македонии:* Учитывая тот факт, что значительный процент правительственных постановлений не был напрямую связан с пандемией и что многие из них были признаны неконституционными, постановления правительства должны быть пересмотрены.
- *Институциям Северной Македонии:* Парламентские выборы следует проводить только при минимальном риске для здоровья населения. Все политические субъекты должны воздерживаться от использования пандемии COVID-19 в политических целях и должны стремиться к конструктивной роли в борьбе с кризисом.
- *Институциям Северной Македонии:* Должно быть проведено открытое обсуждение ограничений, налагаемых на права человека, перечисленных в Европейской конвенции, во время пика коронакризиса в Северной Македонии.
- *Институциям Северной Македонии:* Опыт с COVID-19 следует использовать для пересмотра системы антикризисного управления, чтобы создать эффективную и профессиональную систему с четкими обязанностями и потоком информации между участвующими учреждениями, а также протоколами и стандартными операционными процедурами.
- *Институциям Северной Македонии:* Следует инвестировать в медицинские материалы, оборудование и медицинский персонал, а также в цифровые инструменты для школ.
- *ЕС/ правительству Северной Македонии:* Процесс переговоров с Северной Македонией о членстве должен быть начат как можно скорее. Правительство страны-кандидата должно оставаться полностью приверженным европейским стандартам, верховенству закона и уважению прав и свобод человека даже во время кризисов.

Применительно к Сербии

- *Политическому руководству Сербии:* Политическое руководство должно четко заявить, что главная цель внешней политики – членство в ЕС. Следует избегать таких сигналов, как усиление внимания к другим центрам силы (например, Китаю и России) во время коронакризиса. Внутренняя и внешняя политика должна быть согласована с этой четкой ориентацией на ЕС.
- *Комиссии ЕС:* Учитывая, что Сербия определена Freedom House как «нелиберальная демократия», необходимо принимать гораздо боль-

шее участие по вопросам, касающимся демократии. Перед сербским руководством следует сделать заявление о том, что членство в ЕС невозможно для полуавторитарного государства.

- *Комиссии ЕС*: Следует потребовать немедленного восстановления разделения властей, уважения свободы средств массовой информации и снижения уровня преступности и коррупции до социально приемлемого уровня.
- *ЕС/ОБСЕ*: Во время предстоящих парламентских выборов следует продемонстрировать существенное взаимодействие с международными наблюдателями, потому что учитывая кризис и полуавторитарные условия, выборы не будут справедливыми.
- *Сербскому правительству/ Косовскому правительству*: Политический диалог должен быть продолжен как можно скорее. Следует избегать односторонних шагов, которые не способствуют достижению устойчивого соглашения. В этих переговорах следует использовать все возможности обоих обществ, чтобы избежать соглашения, которое может быть навязано гражданам с обеих сторон.
- *ЕС/США*: Необходимо снова найти единый трансатлантический голос, что имеет решающее значение для достижения окончательного соглашения о полной нормализации отношений между Белградом и Приштиной. Кроме того, обеим сторонам должен быть предложен четкий путь к полноправному членству в ЕС, а также помощь в преодолении антагонизма.

Применительно ко всем странам ЗБ

- *Правительствам ЗБ, ЕС и СРС*: Следует принять региональный подход к борьбе с пандемией COVID-19, особенно в области медицинского сотрудничества, общих правил в отношении деловых поездок, туристических поездок и поездок в других целях.

Отказ от ответственности

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

Connections: The Quarterly Journal Правила подачи рукописей

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

В число предпочтительных тем для будущих выпусков журнала входят:

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

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

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



COVID-19 застал врасплох большинство ученых, занимающихся вопросами международной безопасности. В первых опубликованных по этой теме статьях была представлена роль Китая и России в пандемии. В апреле 2020 года, преподаватели Центра им. Маршалла и аффилированные авторы из Консорциума Партнерство ради мира начали писать о том, как Пекин и Москва троллили европейскую общественность дезинформацией, пропагандистскими кампаниями оказания помощи и, без зазрения совести, пропагандировали авторитарные методы, как превосходящие западные модели в преодолении кризиса. Позже были добавлены работы о влиянии вируса на конкретные регионы, то есть на Европейский Союз, Балканы или Центральную Азию. Некоторые авторы обсуждали легитимное использование инструментов для борьбы с пандемией в национальном масштабе; другие работы возвращались к темам до коронавируса, таким как терроризм.

Этот специальный выпуск журнала *Connections* показывает то, что десять признанных экспертов сочли важным и заслуживающим внимания в отношении воздействия вируса на международные отношения.

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

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

ISSN 1812-1101

