



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

Пьер Жоликер

Кафедра политологии Королевского военного колледжа Канады,

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

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

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

Введение

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Консорциум ПрМ и ПСОО Украина

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Перенапряженная и перегруженная Украина

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

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

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

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

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

⁷ “Military Personnel.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Измерение степени усваивания

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

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

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

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

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

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

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

Анализ и заключение

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

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

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

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

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

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

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

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

Отказ от ответственности

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

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

Об авторе

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