



Ф. Флури & Т. Тагарев, *Connections QJ* 19, № 3 (2020): 5-14
<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.19.3.00>

Редакционная статья

Концепция устойчивости: последствия для безопасности и проблемы реализации

Филипп Флури¹ и Тодор Тагарев²

¹ Школа дипломатии и международных отношений, Университет Сетон Холл, Нью-Джерси, США, <https://www.shu.edu/diplomacy/>

² Центр по менеджменту безопасности и обороны, Институт ИКТ Болгарской академии наук, <https://it4sec.org/content/csdm>

Резюме: Стремясь к более действенному и эффективному реагированию на разнообразные и многомерные угрозы, все большее число организаций, занимающихся вопросами обороны и безопасности, ООН, НАТО и ЕС используют концепцию устойчивости (resilience) в своих стратегиях и политике безопасности. В этой статье представлен краткий обзор данной концепции, примеры определений, используемых в стратегических документах, и типы проблем, которые они стремятся решить. Затем мы познакомим читателя с 15 статьями, опубликованными в летнем и осеннем выпуске *Connections* 2020 года, в которых представлена эволюция концепции устойчивости и ее реализации политическими, оборонными и правоохранительными организациями, в том числе, и внутри них, а также ее ожидаемый вклад в кибербезопасность, в повышение готовности к стихийным бедствиям, в миротворчество, постконфликтное восстановление и противодействие гибридным угрозам.

Ключевые слова: устойчивость, теория, концепция, институты, политика, кризисное управление, риск бедствий, Сендайская структура, критическая инфраструктура, кибербезопасность, зрелость, гибридные угрозы, миротворчество, стабилизация, постконфликтное восстановление, НАТО, Европейский Союз.

В последние годы понятие устойчивости претерпело поразительное расширение за пределы области своего первоначального применения и трансформацию его значения. Первоначально оно обозначало способность материала (предметов и веществ) сгибаться, растягиваться, скручиваться или сжиматься, чтобы затем вернуться в исходную форму – в механике это работа, необходимая для деформации упругого тела до предела упругости, и «выполненная телом работа при восстановлении после такого напряжения».¹ В психологическом и медицинском контекстах оно использовалось метафорически в случаях болезни и проблем, чтобы описать психологическое качество, которое позволяет людям «быть сбитыми с ног невзгодами жизни и вернуться к нормальному существованию, по крайней мере, такими же сильными, как раньше».²

Его принятие различными науками и «дискурсами» как увеличило, так и, возможно, преувеличило его значение. В последней (медицинской) области вопросы описания устойчивости и того, что создает устойчивость, проблема, как повысить устойчивость и как использовать ее в процессе восстановления после травмирующих событий, стали важными предметами исследований и дискуссий. В таком разрезе под устойчивостью понимается нечто большее, чем просто «умение справляться» с ситуацией. Это подразумевает (потенциальную) способность превзойти данное состояние и вырасти за его пределы. Устойчивость также понимается как качество, которое можно улучшить, вложив в него соответствующие средства. В этом смысле «устойчивость» теперь также используется в исследованиях, связанных с бизнесом и окружающей средой, а также в сфере обороны и безопасности, в том числе и в области безопасности человека.

Этот специальный двухтомный выпуск журнала *Connections* (лето и осень 2020 г.) посвящен концепции (концепциям) устойчивости в сферах обороны и безопасности (включая безопасность человека). Если термин «устойчивость» широко используется в областях, не связанных с безопасностью, то это происходит и в сфере обороны и безопасности – ситуация, которая по чисто прагматическим причинам требует более тщательного изучения того, что на самом деле подразумевают различные заинтересованные группы под этим термином. Его чрезмерное использование может заставить нас поверить в то, что мы понимаем его во всех смыслах, чего, на самом деле, мы еще не можем утверждать.

В последнее десятилетие концепция устойчивости эволюционировала от чисто академических и инженерных вопросов к целенаправленному включению в национальную и международную политику безопасности.

¹ Noah Webster, *Webster's Revised Unabridged Dictionary* (G. & C. Merriam Co, 1913).

² "Resilience," Center for development of Security Excellence, н.д., по состоянию на 12 августа 2020, <https://www.cdse.edu/toolkits/insider/resilience.html>.

Одним из примеров первого является стратегия кибербезопасности Болгарии 2016 года «Устойчивая Болгария 2020».³ Подход к кибербезопасности, основанный на устойчивости, где устойчивость определяется как «способность предвидеть, противостоять, восстанавливаться и адаптироваться к неблагоприятным условиям, стрессам, атакам или недостаткам в системах, которые используют киберресурсы или обеспечиваются киберресурсами»,⁴ становится *де-факто* стандартом, определяющим как инженеринг систем, так и поиск адекватных организационных решений.

Организация Объединенных Наций приняла эту концепцию в начале этого века. В 2005 году Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий приняла «Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 годы», в которой особое внимание было уделено повышению устойчивости государств и обществ к бедствиям.⁵ Управление Организации Объединенных Наций определило устойчивость для снижения риска бедствий как «способность системы, сообщества или общества, потенциально подверженного опасностям, адаптироваться, путем сопротивления или изменения с целью достижения и поддержания приемлемого уровня функционирования и структуры», где эта способность «определяется степенью, в которой социальная система способна к самоорганизации, чтобы увеличить способность извлекать уроки из прошлых бедствий для лучшей защиты в будущем, и улучшения мер по снижению риска».⁶ Соответственно, в Хиогской рамочной программе действий особое внимание уделяется усилиям по повышению устойчивости за счет расширения национальных и местных возможностей управления рисками и их снижения, а также использования знаний, инноваций и образования для продвижения культуры устойчивости на всех уровнях. Последующая Сендайская рамочная программа действий, принятая в 2015 году⁷ с «обновленным чувством неотложности», призывает к

³ George Sharkov, “From Cybersecurity to Collaborative Resiliency,” Proceedings of the 2016 ACM Workshop on Automated Decision Making for Active Cyber Defense, Vienna, Austria, October 2016, pp. 3-9, <https://doi.org/10.1145/2994475.2994484>.

⁴ Ronald S. Ross, Victoria Y. Pillitteri, Richard Graubart, Deborah Bodeau, and Rosalie McQuaid, *Developing Cyber Resilient Systems: A Systems Security Engineering Approach*, NIST Special Publication 800-160, vol. 2 (Gaithersburg, MD: National Institute of Standards and Technology, November 2019), p. xiv.

⁵ *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, World Conference on Disaster Reduction, Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January 2005, <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>.

⁶ *Hyogo Framework for Action 2005-2015*, с. 4.

⁷ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Third UN World Conference, Sendai, Japan, 18 March 2015, <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>.

интеграции как снижения риска бедствий, так и повышения устойчивости, в политику, планы, программы и бюджеты на всех уровнях».⁸

Неопределенность и непредсказуемость среды безопасности является еще одной причиной принять концепцию устойчивости. Учитывая широкий спектр угроз и вызовов безопасности, распространение обычных и нетрадиционных конфликтов, нечеткие границы между военными, асимметричными и гибридными угрозами и вызовы, порожденные пандемией COVID-19, НАТО обратилось к необходимости повышения устойчивости каждого государства-члена и альянса в целом.⁹

Устойчивость также является центральным элементом стратегии Европейского Союза по борьбе с многомерными гибридными угрозами, сочетающимися принуждающие и подрывные средства, включая ХБРЯ угрозы и дезинформацию.¹⁰ Опять же, основную ответственность за повышение устойчивости и наращивание потенциала реагирования несут государства-члены, в то время как институты ЕС способствуют национальным усилиям.

⁸ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, стр. 9. В Сендайской рамочной программе используется определение устойчивости, которое было обновлено МСУОБ ООН в 2009 году: «Способность системы, сообщества или общества, подверженного опасностям, противостоять, абсорбировать, приспосабливаться к последствиям опасности и восстанавливаться после нее своевременно и эффективно, в том числе путем сохранения и восстановления его основных структур и функций».

⁹ НАТО определяет устойчивость как способность общества противостоять и легко и быстро восстанавливаться после таких потрясений, как стихийные бедствия, отказ критически важной инфраструктуры, гибридные или вооруженные нападения. Такая способность сочетает в себе гражданскую готовность и военный потенциал. Устойчивое противодействие за счет гражданской готовности в странах-членах НАТО рассматривается как «необходимое условие коллективной безопасности НАТО» и вносит важный вклад в «доверие к сдерживанию и обороне НАТО». Подход НАТО закреплен в статье 3 его учредительного договора: взяв на себя индивидуальные обязательства по поддержанию и укреплению устойчивости, союзники уменьшают «уязвимость НАТО в целом»; следовательно, устойчивость – это национальная ответственность. Были согласованы семь базовых требований для такой национальной устойчивости – они касаются основных функций «непрерывности управления, основных услуг населению и гражданской поддержки вооруженных сил» (военных усилий по защите территории Североатлантического союза и населения, требующих надежной гражданской готовности к уменьшению потенциальной уязвимости – вооруженные силы снова зависят от гражданского и коммерческого секторов в плане транспорта, связи и основных запасов, таких как продукты питания и вода). См. «Resilience and Article 3,» *NATO Topics*, по состоянию на 16 ноября 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.

¹⁰ «Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats,» Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, JOIN/2018/16 final (Brussels: European Commission, 13 June 2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52018JCO016>.

Кроме того, в Союзной стратегии безопасности ЕС¹¹ до 2020 года и в Программе борьбы с терроризмом¹² подчеркивается важность устойчивости и, в частности, устойчивости критических инфраструктур. Таким образом, принимая во внимание новую политику и уроки, извлеченные из реализации Директивы по европейской критической инфраструктуре 2008 года,¹³ Европейская комиссия предложила заменить ее новой директивой, направленной на повышение устойчивости критически важных организаций, предоставляющих основные услуги в ЕС.¹⁴

Тем временем устойчивость к внешним воздействиям рассматривалась и обсуждалась учеными, политиками и специалистами по военному планированию, ищущими новые способы повышения безопасности организаций, сообществ, промышленных секторов, критически важных инфраструктур, вооруженных сил и служб безопасности, а также обществ перед лицом новых и непредвиденных угроз и вызовов.

Чтобы поразмышлять над концептуальными и практическими разработками и обрисовать варианты формирования политики безопасности и обороны, мы предложили авторам прокомментировать:

- эволюцию концепции устойчивости;
- инвестирование в устойчивость по сравнению с инвестированием в превенции и готовность;
- показатели эффективности и показатели результативности;
- извлеченные уроки и передовой опыт в реализации концепции устойчивости.

В результате, летний и осенний выпуски журнала Connections 2020 года включают 15 оригинальных статей, в которых рассказывается об эволюции концепции устойчивости в секторе обороны и безопасности, ее реализации политическими, оборонными и правоохранительными организациями, а также об ее использовании внутри них, ее вкладе в кибербезопасность, готовность к стихийным бедствиям, миростроительство, постконфликтное восстановление и противодействие гибридным угрозам.

¹¹ European Commission, “Communication from the Commission on the EU Security Union Strategy,” Brussels, 24 July 2020, COM(2020) 605 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605>.

¹² European Commission, “A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond,” Brussels, 9 December 2020, COM(2020) 795 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:795:FIN>.

¹³ “Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European Critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve Their Protection,” *Official Journal* L 345, 75–82, 23 December 2008, <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/114/oj>.

¹⁴ European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Resilience of Critical Entities,” Brussels, 16 December 2020, COM(2020) 829 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:829:FIN>.

В своей основополагающей статье Питер Роджерс предлагает изучить разнообразные и многочисленные истоки концепции устойчивости, которые делают разработку единой теории одновременно привлекательной и сложной задачей. Однако такая трудность не удерживает в равной степени политиков и теоретиков от заявлений о том, что они понимают и применяют концепцию устойчивости, чтобы справиться с *неопределенностью*.¹⁵ Доктор Роджерс утверждает, что это стремление как к ограничению, так и к обобщениям ведет к неправильному пониманию различных точек возникновения и динамики концепции устойчивости.

Доктора Кармит Падан и Реувен Гал предлагают отобразить множество определений устойчивости в двумерной матрице, разделенной на четыре категории содержания: социальную, экономическую, политическую и военную.¹⁶ Эта матрица генерирует двенадцать подтипов устойчивости и может впоследствии использоваться для всестороннего определения устойчивости и ее подэлементов, а также для возможной оценки устойчивости в ее различных проявлениях.

Устойчивость также была доминирующим вопросом в обсуждениях во время трансатлантической конференции по безопасности 2020 года.¹⁷ Доктор Динос Керриган-Киру сообщает о результатах конференции с особым упором на ожидаемое пост-ковидное будущее. Автор заявляет, что, хотя пандемия не привела к новым конфликтам глобальных сил, она не привела и к расширению сотрудничества, необходимому для повышения устойчивости и ограничения человеческих и экономических потерь. Распространение пандемии усугубило процессы, угрожающие международному порядку, торговле, основанной на правилах, международному сотрудничеству и координации.

Доктор Надя Миланова показывает как концепция устойчивости в обороне и безопасности развивается в сторону включения широкого и многомерного набора уязвимостей и проходит через весь спектр связанных военных и невоенных стратегий смягчения последствий. Она утверждает, что, хотя коррупция и плохое управление в настоящее время признаны угрозами безопасности, укрепление оборонных и связанных с ними институтов безопасности как в странах-союзниках, так и в странах-партнерах, по-прежнему требует дальнейшего включения в качестве неотъемлемой части концепции устойчивости (как это предусмотрено в Декларация Варшавского

¹⁵ Peter Rogers, "The Evolution of Resilience," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 3 (2020): 13-32.

¹⁶ Carmit Padan and Reuven Gal, "A Multi-dimensional Matrix for Better Defining and Conceptualizing Resilience," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 3 (2020): 33-46.

¹⁷ Todor Tagarev, Raphael Perl, and Valeri Ratchev, "Recommendations and Courses of Action: How to Secure the Post-Covid Future," in *Transatlantic Security: Securing the Post Covid Future*, edited by IBM (Wien: Federal Ministry of Defense, 2020), 18-41.

саммита НАТО). Институциональная устойчивость, основанная на целостности, прозрачности и подотчетности, имеет решающее значение для выполнения обязательства НАТО по обеспечению устойчивости и ее базовых требований. К ним относятся непрерывность управления с возможностью принимать решения и предоставлять услуги населению.

Доктор Марлин Истон и Ванесса Лаурис представляют тематическое исследование последствий террористической атаки в аэропорту Брюсселя 22 марта 2016 года, в котором исследуется опыт полицейских в отношении их стратегий совладания со стрессом после террористической атаки и (не) официальной социальной поддержки на рабочем месте, которая повлияла на их устойчивость. В исследовании содержится углубленный анализ стратегий совладания и процессов социальной поддержки на рабочем месте, которые могут способствовать повышению устойчивости полицейских после травмирующего события. Кроме того, оно дает представление о передовых методах работы полицейских служб, направленных на повышение устойчивости и эффективности работы сотрудников.

Микио Ишиватари в своей статье «Эволюция концепции устойчивости: мягкие меры по управлению рисками наводнений в Японии» показывает, как концепция устойчивости развивалась в свете изменений климата, социально-экономической среды, адаптации технологий и т.д. Ишиватари анализирует области, которые влияют на устойчивость, анализируя изменение политики управления рисками наводнений, в частности с использованием мягких мер, в Японии. Основываясь на уроках развивающейся концепции устойчивости, он рекомендует развивающимся странам не только инвестировать в инфраструктуру, но и рассматривать мягкие меры в отношении изменений социально-экономических и природных условий.

Последующий осенний выпуск 2020 журнала *Connections* включает материалы, посвященные устойчивости в сфере кибербезопасности, постконфликтного миротворчества и безопасности человека.

Концепция устойчивости находит все более широкое применение в обеспечении кибербезопасности, включая попытки измерения уровня устойчивости и организационной зрелости. Во вступительной статье д-р Георги Шарков дает обзор моделей зрелости кибербезопасности и устойчивости организаций и сообществ и индексов кибербезопасности и предполагает, что зрелость должна быть в центре внимания национальных стратегий кибербезопасности второго поколения.¹⁸

Статья Андраша Хугика посвящена развитию гибридных войн и способностей для обеспечения кибербезопасности в Силах обороны Венгрии. Хугик прослеживает применение концепции устойчивости в Венгрии, пред-

¹⁸ George Sharkov, "Assessing the Maturity of National Cybersecurity and Resilience," *Connections: The Quarterly Journal* 19, no. 4 (2020): 5-24.

ставляет подробный сценарий гибридной атаки на страну, включая кибератаку, и на этой основе излагает ключевые меры по укреплению устойчивости на национальном уровне и в вооруженных силах.

Тема устойчивости к гибридному влиянию далее разрабатывается группой грузинских авторов во главе с доктором Шалвой Дзедзисашвили. В статье «Экономический след России и влияние на демократические институты в Грузии» авторы приводят убедительные статистические данные о влиянии России на экономику Грузии. На примере свободы СМИ они утверждают, что выше определенного порога более сильное экономическое влияние России положительно коррелирует с ослаблением грузинских демократических институтов. Авторы приходят к выводу, что экономический след России достиг «красной черты» в 9 процентов ВВП Грузии и необходимы значительные усилия, чтобы обратить эту тенденцию вспять и повысить устойчивость Грузии в ее экономическом и политическом измерениях.

Следующие три статьи посвящены устойчивости операций по стабилизации и поддержанию мира, а также усилий по миростроительству. Во-первых, д-р Филипп Флури критически оценивает миссию по стабилизации и восстановлению в Афганистане и приходит к выводу, что, несмотря на многочисленные положительные результаты, она была излишне амбициозной, не адаптированной к среде страны и нацеленной на построение мира для афганцев, а не *вместе* с ними. Напротив, миссии по миростроительству, дополненные мерами по повышению устойчивости, например, в Гватемале, Либерии и Тимор-Лешти, сфокусированы на местной ответственности и диалоге, и таким образом, могут достичь долгосрочных устойчивых результатов.

В своей работе Вероника Ваени Нзиоки рассматривает эволюцию международных миротворческих операций и то, как технологии способствуют их устойчивости. Передовые технологии, такие как установленные на дронах датчики, сенсорные сети и передовые средства связи, а также инновационные способы их применения могут повысить гибкость организаций и их способность предвидеть и прогнозировать, и таким образом, способствовать успеху операций и безопасности миротворцев.

Работа Марии Джулии Морейры напоминает нам о том, что женщины играют решающую роль в обеспечении устойчивости семьи, сообществ и общества. Поэтому, особенно с учетом пандемии COVID-19, Программа «ООН – женщины, мир и безопасность» уделяет особое внимание правительственным и международным усилиям по укреплению устойчивости и повышению безопасности.

В статье «После кризиса: роль устойчивости, чтобы вернуться более сильными» Джулия Ферраро исследует роль устойчивости в цикле управления стихийными бедствиями наравне с предотвращением, подготовкой и реагированием на кризисы различного происхождения. Затем она рассматривает Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий

как хорошую отправную точку для разработки мер устойчивости и сравнительного анализа в рамках всеобъемлющего подхода к кризисам.

Заключительный вклад в этот двухтомный специальный выпуск журнала *Connections* внесла доктор Борислава Манойлович. Посредством серии семинаров по решению проблем с участием южнокорейцев и представителей северо-корейских общин, проживающих в Южной Корее, она исследует факторы микроуровня, способствующие устойчивости к конфликту между Югом и Севером. Доктор Манойлович обнаруживает, что ключом к повышению устойчивости к конфликтам является качественное взаимодействие между членами сообществ и содействие пониманию, терпимости и уважению через образование.

Редакторы хотели бы поблагодарить авторов за вдохновляющий вклад и Редакционный совет *Connections* за то, что сделали эти два тома возможными. Совместная работа позволила нам задокументировать эволюцию – и расширение применения в политике безопасности – концепции, которая, возможно, еще не подошла к концу своего формирования. Поэтому неизбежно это исследование является предварительным и описательным. Несомненно, стоит вернуться к этой теме в будущем, чтобы изучить какие дальнейшие изменения будут иметь место в концепции устойчивости, какие имеются доказательства ее вклада в повышение безопасности, каковы примеры передового опыта и новаторских способов повышения устойчивости.

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.

Благодарность

Журнал *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 19, 2020 издается при поддержке правительства США.

Об авторах

Филипп Х. **Флури**, кандидат наук, является соучредителем и бывшим заместителем директора Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами (DCAF) и локальным исполнительным директором Женевского центра политики безопасности. После многих лет работы в качестве политического советника и преподавателя на всех континентах он в настоящее время является членом кафедры им. Серджио де Мелло Школы дипломатии и международных отношений, Университет Сетон Холл, Нью-Джерси. *E-mail*: drphilippfluri@gmail.com.

Тодор **Тагарев** – профессор Института информационных и коммуникационных технологий Болгарской академии наук и руководитель Центра менеджмента безопасности и обороны. Инженер по образованию, профессор Тагарев сочетает в себе опыт работы в правительстве с хорошими теоретическими знаниями и знаниями в области кибернетики, комплексных исследований и исследований безопасности – потенциал, эффективно реализованный в многочисленных национальных и международных междисциплинарных исследованиях, включая текущие проекты Horizon 2020 в областях кризисного менеджмента и кибербезопасности.
<https://orcid.org/0000-0003-4424-0201>