

# per Concordiam

Журнал по проблемам безопасности и обороны Европы

## ■ ВМЕШАТЕЛЬСТВО ЧЕРЕЗ ГРАНИЦЫ

Россия одержима желанием стать региональной державой

## ■ УПРАВЛЕНИЕ РАЗНОЛИКОСТЬЮ

Терпимость делает государства более сильными

## ■ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЯВЛЕНИЯ КИБЕРВОЙНЫ

Ныне действующие законы несовершенны

## ■ ПОБЕДА В ИНФОРМАЦИОННОЙ ВОЙНЕ

Как нейтрализовать вражескую пропаганду

## ПЛЮС

Ответ Турции ИГИЛу  
Операции по кибербезопасности,  
охватывающие многие страны  
Наступление на наркотрафик

# ВЫЖИВАНИЕ ПРОСВЕЩЁННЫХ ГОСУДАРСТВ

## Защита своей страны





10

## 10 Победа в информационной войне

Д-р Иева Берзина, Центр по вопросам безопасности и стратегических исследований, Национальная военная академия Латвии

Для того, чтобы нейтрализовать враждебную пропаганду, необходимо выработать стратегический план, объединяющий правительство с народом.

## 16 Демонстрация силы

Д-р Стефан Майстер, Совет по международным отношениям, Германия

Россия стремится восстановить свое имперское прошлое, используя бывшие советские республики в своих интересах.

## 24 Опасность изнутри

Беса Кабаши-Рамай, Центр исследовательской документации и публикаций, Косово

Дестабилизация общества создает серьезную угрозу национальной безопасности.

## 30 Управление разноликостью

Андрия Дурдан, Агентство безопасности и разведки Хорватии

Поиск этнической и религиозной терпимости.

## 36 Противодействие вмешательству извне

Д-р Пал Дуней, Центр им. Маршалла

Страны, на которые нацелилась Россия или другие внешние силы, должны выработать внутреннюю устойчивость к вмешательству.

## 42 Гибридная война и гибридные угрозы

Д-р Свен Бернхард Гарейс, Немецкий заместитель декана в Центре им. Маршалла и профессор международной политики в Вестфальском университете им. Вильгельма

Адаптация к типичным и нетипичным угрозам безопасности.



16



24

# разделы



В каждом номере

- 4 ПИСЬМО ДИРЕКТОРА
- 5 АВТОРЫ
- 7 ТОЧКА ЗРЕНИЯ
- 66 КАЛЕНДАРЬ

## СОТРУДНИЧЕСТВО

### 48 От неудачи к координации

Брайан Уилсон, заместитель директора Центра координации оперативных ответов на глобальные угрозы на море, и Уэйн Раабе, Министерство юстиции США, отдел расследования уголовных преступлений

Как неудавшаяся попытка перебежать в США в 1970 г. привела к «всеправительственному» подходу к кризисным ситуациям.

## БЕЗОПАСНОСТЬ

### 50 ИГИЛ в Турции

Д-р Ахмет С. Яйла, Университет им. Джорджа Мейсона

Ответ правительства имеет глобальные последствия.

## ПОЛИТИКА

### 56 Проблемы на горизонте

Подполковник Брайен Смит, Центральное командование США

Назревающая кибервойна требует пересмотра международного законодательства.

### 62 Наступление

Мартин Верриер, заместитель начальника аргентинского Управления политики по борьбе с наркотиками, выпускник Центра им. Маршалла

Комплексные меры Аргентины против контрабанды наркотиков подадут пример другим странам.



Фьорд Лисе в Норвегии создает ощущение спокойствия в мире, в котором растет озабоченность по поводу глобальных угроз.

ISTOCK



**GEORGE C. MARSHALL**  
EUROPEAN CENTER FOR SECURITY STUDIES

*Представляем* Вашему вниманию 30-й выпуск *per Concordiam*. В этом выпуске мы рассматриваем вопросы разработки стратегии, направленной на решение проблемы «жизнестойкости» народов и государств. В этом контексте жизнестойкость представляет собой способность государства обеспечить своим гражданам стабильность, таким образом защищая себя от внутренних и внешних угроз. Жизнестойкость берет начало внутри страны на основе таких факторов как верховенство закона, эффективное государственное управление, конкуренция в сфере СМИ, система сдержек и противовесов и прозрачные функционирующие государственные институты. Наши авторы описывают превосходные образцы всех этих факторов.

Пал Дуней и Беса Кабаши-Рамай рассматривают сегодняшний глобальный контекст безопасности, включая конфликты между государствами, которые предпочли бы вернуться к вестфальскому мировому порядку государственного суверенитета, и теми, кто желает видеть поствестфальский мир, в котором государства, общества и люди общаются свободно. Андрея Дурдан пишет о трудностях, связанных с управлением разноликостью, являющимся сложной задачей даже для устоявшихся демократий из-за проницаемости и изменчивости современного глобализированного мира.

Д-р Стефан Майстер считает, что устойчивое экономическое и демократическое развитие в европейском регионе зависит от возможности каждого государства обеспечить безопасность своим гражданам и укрепить государственность через действующие институты, основанные на верховенстве закона. Д-р Иева Берзина развивает идею о том, что эффективное сопротивление влиянию иностранной враждебной информации требует завоевания умов и сердец своей домашней аудитории, основываясь на убеждении, что слабость государства в том, что касается отношений между государственными институтами и обществом, должна вызывать больше беспокойства, чем вопрос о силе оппонентов.

Задача Центра им. Маршалла в том, чтобы делиться эффективными методами, учиться друг у друга, обсуждать возникающие новые направления, чтобы понять, как Европейский Союз и НАТО смогут сформулировать новые стратегии в отношении стран на южном фланге Европы, одновременно с этим снижая до минимума влияние негативных процессов на соседние страны и «побочный ущерб» соседям и партнерам НАТО и ЕС. Я надеюсь, что идеи, высказанные в этом номере журнала, активизируют диалог на эту сложную, но важную тему и дадут информацию к размышлению стратегам ЕС и НАТО.

Как всегда, мы в Центре им. Маршалла приветствуем ваши комментарии и точки зрения по этим вопросам и включим ваши ответы в следующие выпуски. Пожалуйста, связывайтесь с нами по адресу [editor@perconcordiam.org](mailto:editor@perconcordiam.org)

Искренне ваш,

Кит В. Дейтон  
Директор



**Кит В. Дейтон**

*Директор*

*Европейского центра по изучению вопросов безопасности им. Дж. К. Маршалла*

Кит Дейтон вышел в отставку с военной службы в Сухопутных войсках США в конце 2010 г. в звании генерал-лейтенанта, прослужив в вооруженных силах более 40 лет. Его последним назначением на действительной военной службе была должность Координатора США по вопросам безопасности между Израилем и Палестиной в Иерусалиме. В его послужном списке служба в качестве офицера-артиллериста, а также работа на посту офицера по военно-политическим вопросам при штабе Сухопутных войск США в Вашингтоне (округ Колумбия) и военного атташе США в Российской Федерации. В его послужном списке работа на посту директора аналитической группы по Ираку в ходе операция «Свобода Ирака». Генерал-лейтенант Дейтон проходил стажировку в Колледже для старшего руководящего состава при Гарвардском университете. Он также являлся старшим стипендиатом от Сухопутных сил США в Совете по международным отношениям в Нью-Йорке. Генерал-лейтенант Дейтон имеет степень бакалавра истории от Колледжа Вильгельма и Марии, степень магистра истории от Кембриджского университета, а также степень магистра международных отношений от Южнокалифорнийского университета.



**Д-р Иева Берзина** – старший научный сотрудник в Центре безопасности и стратегических исследований при Национальной военной академии Латвии. В настоящее время занимается тематикой информационной войны России, «цветными революциями», риторикой политических лидеров, политическим маркетингом и стратегическими коммуникациями.



**Д-р Пал Дуней** – профессор в Центре им. Маршалла, специализирующийся в вопросах НАТО и европейской безопасности. В 1996–2004 и 2007–2014 гг. он был директором учебного курса по вопросам политики безопасности в женевском Центре политики безопасности. В 2004–2007 гг. был старшим научным сотрудником в Стокгольмском институте исследования мира и в 2014–2016 гг. директором Академии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Бишкеке, Республика Кыргызстан. Его основные научные интересы охватывают страны бывшего Советского Союза, Восточной и Центральной Европы и в более широком плане европейскую безопасность.



**Андрея Дурдан** – офицер разведки в Управлении безопасности и разведки Хорватии. До этого она работала в Министерстве внутренних дел. В 2014 г. закончила обучение в Центре им. Маршалла по программе Прикладные исследования по вопросам безопасности. Обладает степенью магистра экономики факультета экономики и бизнеса Загребского университета в Хорватии.



**Клаус-Дитер Фритше** – государственный секретарь Федеральной Канцелярии Германии и комиссар Федеральной службы разведки. Он проработал в секторе безопасности Германии более 20 лет на разных должностях, включая должности государственного секретаря в Федеральном министерстве внутренних дел, Генерального директора федеральных служб в Федеральной Канцелярии и вице-президента Федерального Управления по защите Конституции. Имеет государственную квалификацию юриста.



**Д-р Свен Бернхард Гарейс** с 2011 г. работает в Центре им. Маршалла на должности заместителя декана от Германии. До этого он был заместителем начальника кафедры гуманитарных и социальных наук в академии Führungsakademie der Bundeswehr в Гамбурге в течение пяти лет. Он останется на должности профессора международной политики в университете Westfälische Wilhelms-Universität г. Мюнстер, а также читает лекции в качестве приглашенного преподавателя в Университете Хибру в Иерусалиме и в Университете Тамканг на Тайване.



**Беса Кабаши-Рамай** – директор Центра научной документации и публикаций. Она учредитель и владелица компании V.K.R. & Associates и работает консультантом по вопросам национальной безопасности в аппарате премьер-министра Косово. За плечами у нее более 10 лет работы в таких сферах как управление, выработка политики, международная безопасность, национальная безопасность и военная реформа, военные вопросы и общественная информация. Она обладает степенью магистра в общественных и международных отношениях/безопасности Питтсбургского университета в США.



**Д-р Стефан Майстер** возглавляет Центр Центральной и Восточной Европы, России и Средней Азии им. Роберта Боша в Германском Совете международных отношений. Он был старшим сотрудником по политическим вопросам в Европейском Совете по международным отношениям и приглашенным сотрудником в Трансатлантической академии в г. Вашингтон. Он специализируется в российской внешней, внутренней и энергетической политике; в взаимозависимости между российской внутренней и внешней политикой; и постсоветских конфликтах, особенно на южном Кавказе. Является соавтором книги «Восточный вопрос. Россия, Запад и серая зона Европы», изданной Институтом Брукинса в 2016 г.

*Европейский центр  
по изучению вопросов  
безопасности им. Дж.  
К. Маршалла:*

**Руководство**

Кит В. Дейтон  
*Директор*

Бен Рид  
*Заместитель директора (США)*

Йоханн Бергер  
*Заместитель директора (Германия)*

Посол Дуглас Гриффитс  
*Международные связи*

**Центр имени Маршалла**

Европейский Центр по исследованию вопросов безопасности имени Джорджа К. Маршалла – это совместный немецко-американский центр, основанный в 1993 г. Задачей центра является поддержка диалога и понимания между европейскими, евразийскими, североамериканскими и другими государствами. Тематика его очных курсов обучения и информационно-разъяснительных мероприятий: большинство проблем безопасности в 21 веке требуют международного, межведомственного и междисциплинарного подхода и сотрудничества.

*Контактная информация:*

*per Concordiam* editors  
Marshall Center  
Gernackerstrasse 2  
82467 Garmisch-Partenkirchen  
Germany  
editor@perconcordiam.org

*per Concordiam* – профессиональный журнал, ежеквартально публикуемый Европейским центром исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла и посвященный вопросам обороны и безопасности Европы и Евразии, предназначенный для ученых и специалистов, занимающихся проблемами обороны и безопасности. Мнения, выражаемые в этом журнале, не всегда представляют политику или точку зрения этого учреждения, равно как и любых других государственных органов Германии или США. Мнения, выражаемые в статьях, написанных авторами, не являющимися сотрудниками редакции, представляют исключительно точку зрения конкретного автора. Министр обороны принял решение, что публикация этого журнала необходима в целях работы с общественностью в соответствии с требованиями законодательства, распространяющегося на Министерство обороны США.

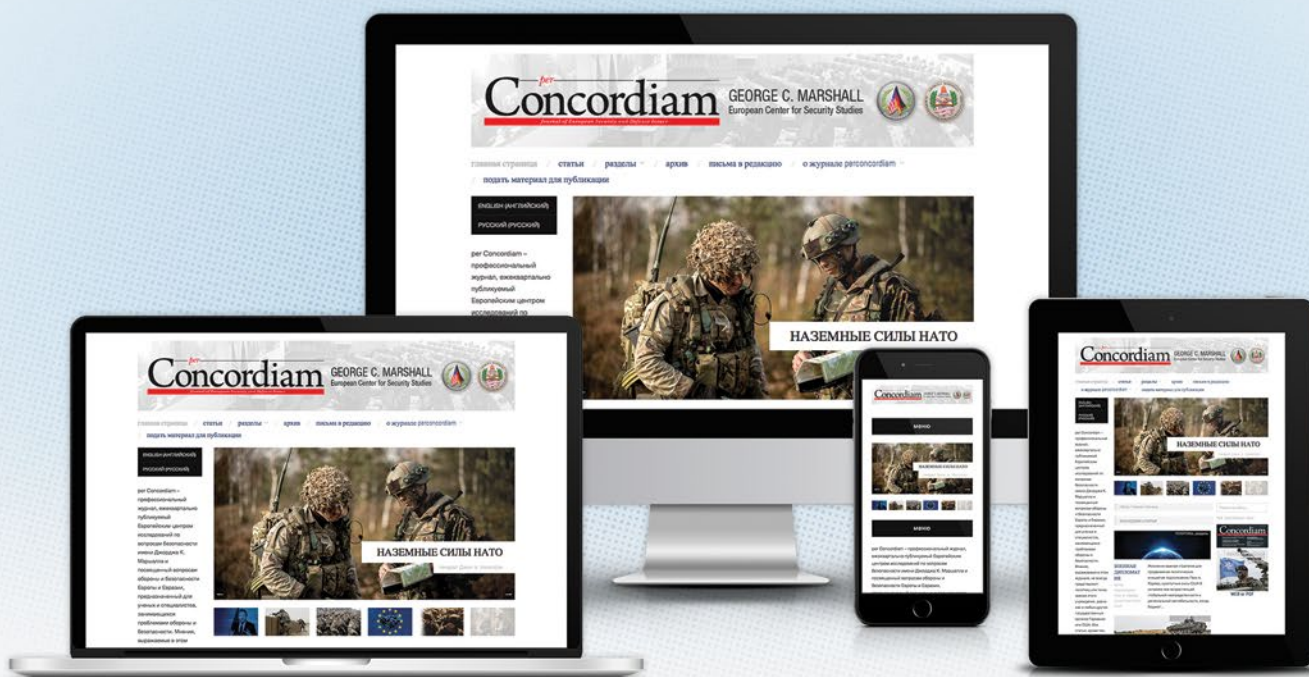
ISSN 2166-4080 (печатные издания)  
ISSN 2166-417X (интернет)

# ДВОЙНОЙ ОБЪЕМ ОНЛАЙН

Читайте новые и старые выпуски *per Concordiam*

<http://perconcordiam.com>

Отправляйте статьи, отзывы и запросы на подписку в  
Центр им. Маршалла по адресу: [editor@perconcordiam.org](mailto:editor@perconcordiam.org)



Еженедельно получайте самые свежие новости о  
*глобальной безопасности*

transnational  
**weekly**  
<http://www.marshallcenter.org>



# Гибридные УГРОЗЫ

## Преодоление новых вызовов

**Клаус-Дитер Фритше**, государственный секретарь Федеральной Канцелярии Германии, комиссар Федеральной службы разведки

**С** окончанием периода конфронтации между Востоком и Западом пришел долгий период, когда безопасность в Европе стала восприниматься как что-то само собой разумеющееся. Американский политолог Фрэнсис Фукуяма даже утверждал в своей книге «Конец истории и последний человек», что окончание «холодной войны» означает окончание эры великих конфликтов.

Но события развернулись по-другому, и за последние несколько лет мир стал более хаотичным. Тектонические сдвиги в классической геополитике разрушают стабильность, целостность и независимость государств и целых регионов. Что касается Запада, то многолетняя уверенность в политике безопасности сменилась множеством вызовов в Афганистане, Сирии, Ираке и Ливии, более агрессивной политикой России и войной на востоке Украины, большей самоуверенностью Китая и кризисом с беженцами.

Кроме того, Запад столкнулся с новыми проблемами в сфере безопасности. В 1993 г. Джон Аркилла и Дэвид Ронфелдт предсказали компьютерные войны, которые в настоящее время стали реальностью. Этот термин, однако, несколько расплывчатый и часто используется в контексте, который выходит далеко за рамки его первоначального значения. Первоначально этим термином обозначались военные операции с привлечением информационных технологий. Сегодня этот термин охватывает любые атаки на кибербезопасность, такие как кибершпионаж и киберпреступления.

Но и в первоначальном своем значении, и в более широком определении кибервойна является примером «гибридной угрозы» – еще одного термина,

который, также как и кибервойна, стал распространенным в нашей повседневной речи. Эти угрозы создают новые проблемы, которые находятся на мета-уровне и включают скрытые агрессии государств или негосударственных образований против отдельных людей, компаний, ведомств и правительств. Идентифицировать такие нападения и отследить организатора нападения чрезвычайно трудно. Они анонимно появляются в сети и наносят удары посредством традиционных или электронных средств массовой информации; в них тайно могут участвовать военные или разведывательные службы. Нападающая сторона затрудняет возможности объекта нападения обнаружить и отразить атаку, соблюдая при этом требования международного права.

Нападения на кибербезопасность, целенаправленная дезинформация, искаженная подача материала и пропаганда – это все реалии сегодняшнего дня. Предотвращение злоупотреблений цифровыми технологиями является основной задачей XXI века. Кибератаки на критические объекты инфраструктуры, такие как энергоснабжение, телекоммуникации, аэропорты, автомобильные и железные дороги, финансовые институты, политические партии или правительственные учреждения могут дестабилизировать страны, повлиять на исход выборов или свергнуть правительство. Нарушение работы сетей, манипуляции, целенаправленные нападения на электронные сети представляют собой побочные эффекты развития современных информационных технологий.

Еще одним распространенным термином в контексте кибербезопасности является «кибершпионаж», который угрожает конфиденциальности информации отдельных граждан, компаний и государственных



Здание Федеральной канцелярии в Берлине. ISTOCK

учреждений. По некоторым оценкам, в результате кибершпионажа немецкие компании ежегодно теряют 50 млрд. евро. Массированная кибератака на внутренние сети немецкого бундестага, раскрытая в мае 2015 г., наглядно продемонстрировала уязвимость государственных учреждений.

Разрушительные последствия сложной кибератаки против государства стали очевидны в Эстонии в 2007 г. Беспрецедентное нападение на эту прибалтийскую страну парализовало банки, правительственные учреждения, полицию и правительство на несколько дней. Нападение произошло в то время, когда эстонское правительство вело спор с Россией относительно переноса военного мемориала советских времен в пределах Таллинна. Это привело к предположениям, что это нападение совершила Россия, хотя эстонская Группа реагирования на чрезвычайные компьютерные ситуации так и не смогла точно установить нападавшего. Поэтому не случайно то, что именно в Эстонии НАТО создала свой Совместный центр совершенствования киберзащиты. Расположенный на территории старого воинского гарнизона, этот центр является концентрацией знаний – «мозгом» - в борьбе против кибершпионажа и цифрового терроризма в Европе. Именно там один раз в год члены НАТО проводят в реальном времени учения по отработке защиты компьютерных сетей с группами экспертов, которые разрабатывают способы поддержки государств, ставших объектами массированного кибернападения.

В Брюсселе Европейский Союз курирует Разведывательный и ситуативный центр, аналитический центр для разведслужб членов Европейского Союза. В 2016 г. в центре начало работу подразделение гибридных угроз – Группа интегрированных гибридных угроз. Она издает доклады с ранним упреждением об угрозах и сотрудничает с различными ведомствами, такими как Центр киберпреступлений и Центр по борьбе с терроризмом в штаб-квартире Европола, а также с Frontex

(Европейское агентство охраны сухопутных и морских границ) и Группой ЕС по реагированию на чрезвычайные компьютерные ситуации.

Гибридные атаки переходят черту того, что называется «законными средствами внешней политики». Они остаются ниже порога войны обычными средствами, но, тем не менее, представляют собой серьезное нападение на общества. Демократии, основанные на верховенстве закона, с трудом могут найти эффективные контрмеры, поскольку здесь не действует принцип «равенства типов оружия». Западные демократии соблюдают законы и играют по правилам, а авторы гибридных атак эти законы и правила намеренно обходят. В любом случае, ответные меры государств или институтов ЕС требуют решимости и сплоченности.

Но даже на внутреннем уровне борьба с кибератаками является очень сложной проблемой. В демократических странах государственные ведомства функционируют в четко очерченных границах юрисдикции и компетенции. Однако, феномен гибридных угроз нельзя подразделить на части, которые бы точно совпадали с участками компетенции соответствующих государственных органов. Существует «серая зона», в рамках которой должны сотрудничать правоохранительные органы, разведслужбы и службы безопасности информационных технологий.

Каждое ведомство проводит оценку инцидента под своим собственным углом зрения и действует на основе своей юрисдикции и компетенции. Поскольку Германия – федеральная республика, то юрисдикция разделена между федеральным правительством и штатами (землями). Борьбой против шпионажа занимается не только Федеральное управление защиты Конституции, но также и 16 Управлений защиты Конституции на уровне земель. Правоохранительные функции возложены не только на Федеральное управление криминальной полиции, но и на 16 земельных Управлений криминальных расследований. Этот уникальный немецкий подход добавляет проблем в борьбе с кибернападениями, поскольку требуется более высокий уровень координации для борьбы с явлением, которое не признает никаких границ.

Для того, чтобы справиться с этими вызовами, Германия решила применить всеправительственный подход. В 2011 г. правительство опубликовало свою первую стратегию кибербезопасности. В результате был создан Национальный центр киберзащиты. В нем все ведомства, участвующие в организации киберзащиты, обмениваются информацией и составляют совместные оценки текущей ситуации. Вторая редакция стратегии кибербезопасности была представлена в 2016 г. и представляет собой межведомственный подход ко всем федеральным видам кибердеятельности. Этот документ определяет примерно 60 стратегических целей и шагов по укреплению кибербезопасности в Германии.



Впервые предпринимается попытка представить германскую архитектуру безопасности как единое целое. Механизм устойчивой и эффективной архитектуры кибербезопасности определяется на стратегическом уровне. Упор делается на прозрачности совместной работы федеральных ведомств, отвечающих за борьбу с киберугрозами, и на определении областей сотрудничества. Современная архитектура кибербезопасности основывается на понимании того, что для решения этой задачи требуется непрерывная работа. Больше всего она требует эффективной координации и знания каждым ведомством того, что от него ожидают, а также бесперебойного обмена информацией.

Помимо классического хакерского нападения, гибридные угрозы включают также пропаганду и дезинформацию. Преднамеренное распространение ложной информации используется с целью вызвать политические разногласия в других странах, создать атмосферу неуверенности и дестабилизировать общества. Со времени российской оккупации Крыма попытки оказать влияние на общественное мнение существенно возросли. Они предпринимаются на радио, на телевидении, в социальных сетях, в онлайн-изданиях и на видеоплатформах. Для большей части населения интернет заменил обычные средства массовой информации. Это объясняет, почему интернет стал наиболее предпочтительной платформой для пропаганды.

Цель таких кампаний состоит в создании недоверия между западными странами и внутри НАТО. Каждый день в Интернете выставляются огромные объемы непроверенной информации, в особенности в социальных сетях, таких как Фейсбук. Более того, иногда трудно уловить разницу между бессмысленной болтовней, по существу верной информацией и ложной информацией. Быстрота распространения информации и склонность людей верить тому, что они прочитали или услышали, представляет очень серьезные угрозы. Целенаправленная обработка специфической аудитории может привести к манипулированию общественным мнением, к мобилизации масс, как было в случае с ложными сообщениями об изнасилованиях в Германии. Определенные СМИ опубликовали сообщение о том, что иммигранты изнасиловали девочку Лизу из смешанной немецко-русской семьи. Многие восприняли эту заведомо ложную

информацию как факт, и за этим последовали демонстрации. В конце концов вмешалось федеральное правительство и опровергло сообщение.

Первая попытка бороться с такой целенаправленной дезинформацией была предпринята два года назад, когда была создана Рабочая группа восточного стратегического командования в составе Управления внешней службы стратегического командования ЕС. Функциональное подразделение в составе этой рабочей группы по стратегическим связям с восточными странами-партнерами включает страны от восточных границ ЕС до западных границ России. В ее задачи входит противодействие дезинформации в странах, таких как Украина, Грузия и

Молдова, и оказание помощи в формировании общественного мнения. Эта рабочая группа публикует еженедельное издание «Обзор Дезинформации», давая обзорные случаи дезинформации в российских СМИ. Рабочая группа в основном сосредотачивает внимание на тех случаях дезинформации, которые имеют целью вызвать волнения в ЕС и породить сомнения относительно главного политического курса, особенно в государствах, где сильно российское влияние. Группа отделяет подозрительные по стандартам ЕС новости от дезинформации и сообщает о поступивших ложных новостях в легитимные уважаемые СМИ.

Германия подготавливает механизм борьбы с гибридными угрозами, в котором будут задействованы Федеральная канцелярия, Комиссар по вопро-

сам культуры, а также Федеральное управление прессы. Цель состоит в улучшении стратегических коммуникаций, которые играют решающую роль в противодействии гибридным угрозам. Только посредством стратегических коммуникаций можно повысить степень общественного осознания гибридных угроз и противостояния общества таким манипуляциям.

Однако, создание механизма сопротивляемости гибридным угрозам не должно быть делом одних только государственных ведомств и институтов. Необходим всеобщественный подход, который бы включал гражданское общество и частный сектор. Степень противостояния общества гибридным угрозам в основном зависит от негосударственных образований. Государство не будет решать, как компаниям защищать свои данные и как частным гражданам распоряжаться своей информацией. Это решают сами граждане и компании. □

**Только  
посредством  
стратегических  
коммуникаций  
можно повысить  
степень  
общественного  
осознания  
гибридных угроз и  
противостояния  
общества таким  
манипуляциям.**

# Победа в Информационной ВОЙНЕ

## Как государства могут вытеснить враждебную пропаганду

Д-р Иева Берзина

Центр по вопросам безопасности и стратегических исследований  
Национальная военная академия Латвии

ФОТОГРАФИИ: АССОШИЭЙТЕД ПРЕСС

Нелегко отличить пропаганду от стратегических коммуникаций. И то, и другое подразумевает систематическую и целенаправленную деятельность с целью влияния на точку зрения, отношение или поведение целевой аудитории в интересах вещателя. Некоторые утверждают, что суть пропаганды в ее манипулятивной природе. Однако, любая коммуникация, призванная служить определенным интересам, является в какой-то мере манипулятивной. Для того, чтобы достичь желаемого результата, любой профессиональный коммуникатор неизбежно высветит одни аспекты проблемы и приглушит другие, будет конструировать сообщения, выбирая наиболее привлекательные слова и образы, будет просчитывать наиболее подходящие каналы и интенсивность подачи информации и будет использовать мнение наиболее авторитетного лидера. Все эти сложные действия предпринимаются для того, чтобы оказать влияние на общественное мнение, что является целью как пропаганды, так и стратегических коммуникаций.

Характеризовать пропаганду как ложную информацию, а стратегические коммуникации как правдивую информацию было бы вводящим в заблуждение упрощением, поскольку пропаганда может основываться на точной информации. Пропаганда описывается как эмоциональный тип коммуникаций, лишенный рационального аргумента. Однако, такое описание обращено в основном к человеческой природе, а не к убеждению в том, что пропаганда является коварной формой коммуникаций. Моделирование рекламы выявило, что поведение потребителя определяется в основном эмоциями, а не рациональным мышлением. Это даже еще более верно по отношению к политическим и военным коммуникациям, поскольку они освещают темы, в которых аудитория не имеет непосредственного опыта. Таким образом, эмоциональность также не является адекватным отличительным фактором, поскольку любая коммуникация, чтобы

быть эффективной, должна иметь эмоциональную привлекательность. Будет также неверно заклеить информационную активность незападных СМИ как пропаганду, а такую же активность западных стран назвать стратегическими коммуникациями, поскольку событием, вызвавшим во многих западных академических кругах желание еще раз вернуться к изучению сути концепции пропаганды, было вторжение в Ирак.

И тем не менее, существуют важные отличия между стратегической коммуникацией и пропагандой. Главная идея концепции стратегических коммуникаций в том, чтобы подчеркнуть слово «стратегия», а не «коммуникация». Другими словами, коммуникация является стратегической функцией, поскольку любое действие говорит громче, чем слова. Таким образом, пропаганда отличается от стратегических коммуникаций тем, что ее внимание сосредоточено на чисто коммуникативных решениях, в то время как сила стратегических коммуникаций в переплетении правил и коммуникаций. Такой образ мышления подталкивает к тому, чтобы основное внимание сосредоточить на реальных потребностях и желаниях аудиторий, что является необходимым условием построения прочных отношений между правительствами и обществами. Это также служит правильной основой для сопротивления влиянию враждебной иностранной информации, потому что сплоченное общество имеет больший иммунитет к информации, которая используется для того, чтобы разрушить основы этого общества. Наглядным примером является развал Советского Союза, поскольку одной из его главных причин была массовая потеря доверия к системе. Есть четыре фактора, на которых базируется противодействие пропаганде, в основе которых лежит принцип аудитории как центрального элемента: 1) оценка влияния информации, основанная на измерениях; 2) всестороннее критическое мышление; 3) сильное гражданское общество и 4) позитивное видение будущего.

## **Влияние информации**

Борьба общественных мнений, которая обострилась в контексте украинского кризиса и появления в 2014 г. ИГИЛ, является важной вехой в международной системе в период после окончания «холодной войны». Западные страны, доминировавшие в мире после исчезновения биполярного мирового порядка, постепенно стали замечать, что незападные международные «игроки» бросают им вызов в информационном пространстве. Это стало, в основном, возможным благодаря глобализованному информационному пространству, способствующему распространению информации по всему миру. Западные аудитории теперь наблюдают за битвой информационных нарративов и схваткой культур политических коммуникаций. Например, отсутствие общественной потребности в достоверной информации в авторитарной России делает возможным такой масштаб манипуляций, который трудно представить на Западе. По мере того, как границы вещания на внутреннюю аудиторию и на внешнюю постепенно стираются, Россия использует тот же самый подход и в коммуникациях с аудиториями во всем остальном мире.

На Западе до такой степени озабочены этими событиями, что многие известные деятели уже заявляют о том, что Запад проигрывает информационную войну своим оппонентам, в основном России. Интересно, что Россия также считает себя проигравшей в этой информационной войне с Западом. Например, когда Россия готовила «войска» для информационной войны, теоретик информационных войн Игорь Панарин заявил, что Россия значительно слабее Запада в этой области и что она проигрывает эту войну, поскольку Запад заставляет Россию все время занимать оборонительную позицию и

оправдываться. Превосходство Запада в информационном пространстве признал также и президент России Владимир Путин во время встречи в дискуссионном клубе «Валдай» в 2014 г., сказав, что контроль над глобальными средствами массовой информации дает Западу возможность «представлять белое черным, а черное белым».

Почему обе стороны в информационной войне представляют себя проигравшими? Здесь может быть, как минимум, два объяснения. Одно состоит в том, что позиция проигравшего в информационной войне XXI века отвлекает от более важных проблем в обществе и заставляет мобилизовать общественную поддержку и увеличивать финансирование на исследовательские проекты, информационные кампании и создание новых институтов. Это будет чисто пропагандистский подход. Второе, более вероятное, объяснение состоит в том, что эти заявления о проигрыше основываются на эмоциях, поскольку нет никакого действующего механизма



Ложная и вводящая в заблуждение информация сегодня является распространенным элементом враждебных пропагандистских кампаний. ИЛЛЮСТРАЦИЯ PER CONCORDIAM

измерения влияния информации. Представление Запада о проигранной информационной войне, похоже, базируется на самом факте наличия ложных или частично ложных информационных сообщений, которые распространяет Россия. Но каково же на самом деле их воздействие на общий информационный поток? До какой степени все эти информационные заявления России повлияли на общественное мнение в западных обществах? Каковы причинно-следственные связи между общественным мнением на Западе и информационными кампаниями России?

Это важные вопросы, поскольку объектом нападения в информационной войне является когнитивное измерение общества, а содержание СМИ всего лишь инструмент. Тем не менее, российская кампания дезинформации сейчас находится в центре внимания многих западных институтов и «мозговых трестов». Повышение информированности общества о стратегии и тактике атакующего оппонента является важным условием устойчивости к таким атакам, но оно не является достаточным, поскольку то, насколько оппонент может добиться успеха, также зависит от степени уязвимости атакующей стороны. Это также зависит от выделяемых интеллектуальных и финансовых ресурсов, поскольку, если слишком много внимания уделять оппоненту, то существует риск потерять внутреннюю аудиторию, о чем свидетельствуют выводы исследования деятельности русскоязычных журналистов в Латвии в 2016 г. Европейской Обсерваторией Журналистики. В исследовании был сделан вывод, что причиной, почему было трудно создать проевропейские русскоязычные СМИ в Латвии, было то, что все инициативы в этой области оправдывались только необходимостью борьбы с российской пропагандой, а настоящее искреннее общение с русскоязычной аудиторией в стране отошло на второй план.

Еще одной причиной, почему сделать приоритетом разоблачение дезинформации не является наиболее эффективным способом борьбы с пропагандой, является то, что существуют более глубокие и более сложные причины того, почему люди предпочитают верить ложной и искаженной информации.

Многочисленные психологические исследования показывают, что правдивость излагаемых фактов не является решающим фактором в формировании точки зрения людей. Одно из таких исследований – исследование теории общественного суждения – поясняет, что идеи будут восприняты людьми или отвергнуты в зависимости от уже существующих у них убеждений и отношений, а не в зависимости от правдивости информации.

Существует также множество примеров того, как полностью фальшивые и сфабрикованные истории в СМИ продержались очень недолго, в то время как истории, основанные на контексте, поддерживающем главный посыл, оказывались более эффективными. Например, расследование, проведенное журналистами онлайн-новостного издания «Медуза», показало, что одной из причин, почему русская община в Германии поверила выдуманной истории о том, что иммигранты изнасиловали девочку по имени Лиза, было то, что отношение официальных лиц к сексуальным нападениям в Кельне накануне Нового Года, и их сообщения об этих

событиях снизили уровень доверия к полиции. Таким образом, невозможно планировать эффективные меры борьбы с пропагандой, не имея четкого понимания, почему люди думают так, как думают.

### Критическое мышление

Важность критического мышления как элемента противостояния пропаганде определяется частично особенностями глобализованного экономического пространства и особыми условиями игры. Во времена «холодной войны» информационный «железный занавес» отделял Запад от советского блока, что позволяло обеим сторонам действовать относительно автономно в пределах своих собственных информационных пространств. При нынешних обстоятельствах, однако,

имеет место взаимодействие между оппонентами. Поэтому вызов России в информационном пространстве провоцирует реакцию на Западе, которая может быть интерпретирована как ограничение демократических свобод. Например, запрет на российский телевизионный канал РТР-Планета в Литве в 2015 г. был представлен российским МИД как

*Представление  
Запада о проигранной  
информационной  
войне, похоже,  
базируется на  
самом факте  
наличия ложных или  
частично ложных  
информационных  
сообщений которые  
распространяет  
Россия.*



«полная политическая цензура». Более того, ограничение российских СМИ в прибалтийских странах упоминалось в 2016 г. в документах Регионального конгресса российских соотечественников в скандинавских и прибалтийских странах как показатель «усиления тоталитарных тенденций и проявление неонацизма в политике Латвии, Литвы и Эстонии».

России выгодно, когда демократические свободы ограничиваются в западных странах, поскольку это дает России факты, на основании которых она строит утверждение о том, что западные страны на самом деле не являются демократическими. Подрыв западной демократии как общемировой ценности является долгосрочной стратегической целью России, поскольку она стремится к созданию многополярного мирового порядка с различными политическими и экономическими моделями в противовес идее однополярного мирового порядка при глобальном доминировании Запада и моральном верховенстве западной либеральной демократии. Если демократия на Западе потерпит провал, то моральная основа ее глобального доминирования будет утрачена. И поэтому очень важно не попасть в устроенную Россией западню при реализации в общем то правильного желания защитить наше собственное информационное пространство. Ограничительные меры не для открытых обществ в глобализованном информационном пространстве.

Единственным разумным способом защитить информационное пространство западных обществ будет увеличение сопротивления враждебной информации на когнитивном уровне общества. Когда люди сопротивляются иностранной пропаганде, то нет никакой необходимости вводить ограничения на свободный поток информации, если только в этом нет нарушения закона. Случай с Латвией свидетельствует, что такой подход срывается. Несмотря на то, что российские телеканалы и другие СМИ широко доступны в Латвии, и в стране проживает довольно большая русскоязычная община, доверие к латвийским СМИ почти в два раза выше, чем к российским. Исследования человеческой психологии подтверждают, что, хотя трудно поменять устоявшиеся взгляды, можно все же предпринять превентивные меры. Модификационная теория коммуникаций указывает, что можно поднять уровень сопротивляемости аудитории враждебной информации путем повышения осознания угрозы «обработки» и усиления уже имеющихся у аудитории убеждений. Программа Международного совета по исследованиям и обменам (IREX) в Украине под названием «Изучать, чтобы понять» представляет собой успешный пример подготовки общества к сопротивлению влиянию ложной информации. По сведениям IREX, обучение азам функционирования СМИ привело к 20%-му повышению проверок источников информации, большей уверенности при анализе информации и способности отличать достоверную информацию от ложной.



Рикардас Савукянас, литовский консультант по развитию бизнеса и блоггер, осуществляет мониторинг социальных сетей в поисках ложной информации, свидетельствующей о российских пропагандистских атаках на его страну.

И все же всестороннее критическое мышление очень важно в том смысле, что критическая оценка должна применяться не только к иностранным источникам информации, но также и к СМИ в своей стране. Большинство западных инициатив по разоблачению дезинформации сосредоточено только на России. У мыслителя с критическим складом ума это вызывает вопрос: разве западные СМИ всегда дают правдивую и заслуживающую доверия информацию? На этот вопрос необходимо ответить, поскольку будет неправильным ожидать, что люди будут применять критическое мышление к информации, поданной незападными СМИ, и в то же время не будут этого делать в отношении западных СМИ. Такой односторонний подход к дезинформации и другим видам манипуляций СМИ рискует привести к потере доверия. Более того, доверие к СМИ и так уже падает в западных обществах. В соответствии с опросом «Евробарометр», проведенным Европейской Комиссией в 2016 г., 44% участников опроса в ЕС не согласны с утверждением, что их национальные СМИ предоставляют правдивую информацию. Опросы Гэллага показывают, что доверие к американским СМИ упало с 53% в 1997 г. до 32% в 2016 г. Люди на Западе критически относятся к собственным СМИ, и этот факт нельзя игнорировать. Возможно, впечатляющее сравнение с порочной практикой российских СМИ сможет улучшить имидж западных СМИ. В любом случае, открытое обсуждение этих проблем могло бы улучшить ситуацию.

### **Сильное гражданское общество**

Отличительной чертой нынешней информационной войны являются попытки оппонентов использовать уязвимые места в отношениях между государством и обществом в западных странах. Такая стратегия и тактика стали возможными благодаря открытости и демократическим свободам западного общества. Информационные сообщения России о иммиграционном кризисе в Европе являются тому примером,



Протестующие с плакатами, гласящими «Пропаганда убивает» и «Борись», собрались возле места, где в 2015 г. был застрелен российский оппозиционный лидер Борис Немцов.

поскольку они набирают силу благодаря разрыву между общественным мнением и иммиграционной политикой правительства. В то время как политические лидеры публично заявляют о том, что они приветствуют беженцев, опросы организации Chatham House, опубликованные в 2017 г. выявили, что 55% участников опроса в 10 странах полагают, что «дальнейшая иммиграция из стран с преобладающим мусульманским населением должна быть остановлена». Россия получает преимущество, когда западные правительства не реагируют на общественные настроения. «Опрос глобальных настроений», проведенный весной 2016 г. Исследовательским центром им. Пью, показывает большую степень уверенности в том, что «Владимир Путин имеет правильный подход к мировым проблемам» среди участников опроса в европейских странах с выраженной поддержкой крайне правых партий и сильными антииммиграционными взглядами. Во время обсуждений в дискуссионном клубе «Валдай» в 2016 г. Путин поделился своими взглядами на этот и другие вопросы, касающиеся западных стран, и указал, что причина проблемы на западе в том, что «простые люди, простые граждане не доверяют правящему классу».

В том, что сказал Путин, действительно есть доля правды. В соответствии с исследованием «Стандартный Евробарометр 86», общий уровень доверия в странах ЕС упал с 50% в 2004 г. до 36% в 2016 г.; доверие к национальным парламентам сократилось с 38% в 2004 г. до 32% в 2016 г.; а доверие к национальным правительствам снизилось с 34% в 2005 г. до 31% в 2016 г. Поскольку эти данные представляют хорошую возможность для тех, кто распространяет враждебную информацию, то возникает дилемма относительно того, что же должно быть приоритетом – снижение уязвимости своего общества или усиление борьбы с оппонентом. Существует искушение сосредоточить внимание на оппоненте, потому что это легче, чем решать многолетние системные проблемы внутри

наших собственных обществ. Тем не менее, многие проблемы возникают не из-за влияния враждебной информации, а из-за тенденций в самих западных обществах. «Медиатизация» политики, означающая, что политическая борьба происходит в основном в сфере масс медиа, является важной проблемой. Поскольку логика СМИ в странах со свободной рыночной экономикой управляется принципом «хорошие новости нельзя продать», западные СМИ стремятся быть излишне негативными, сосредоточивая внимание на скандалах и сенсациях, что также является искажением реальности и правды. Эти тенденции в информационном пространстве еще больше укрепляют недоверие к политическим институтам и ведут к снижению участия населения в политической жизни. Только создание искренних и доверительных отношений между государством и обществом может решить эту и другие проблемы.

Сила гражданского общества определяет силу демократических систем. Поскольку у правящих элит есть искушение злоупотреблять политической властью, гражданское общество должно установить границы безнаказанности политиков. Таким образом, напряженность в отношениях между обществом и государством является врожденной чертой демократических систем, которую не следует приносить в жертву в ходе информационных сражений. Напротив, создание новых и более качественных платформ для диалога между правительствами и обществом может повысить взаимопонимание и подотчетность правительств. Чтобы обойти традиционные СМИ, могут быть разработаны новые формы прямых коммуникаций и поисков решений с использованием новых медиа-технологий. Также существует необходимость в образовательных программах и программах поддержки гражданской активности, поскольку политическое участие, позволяющее оказывать влияние на политические решения, является единственным способом снизить отчуждение и улучшить систему. Другими словами, в здоровых демократических системах чрезвычайно важно бороться как с иностранной, так и с местной пропагандой.

### **Позитивный взгляд на будущее**

Последней составляющей борьбы с пропагандой является формулирование и передача идеи, за что мы боремся и чего хотим достичь. Журналист газеты «Financial Times» Гидеон Рахман написал в 2013 г. статью «Запад теряет веру в собственное будущее». Это верное описание проблемы в информационных схватках с оппонентами Запада. Российский министр иностранных дел Сергей Лавров написал в статье в 2016 г.: «Имеется относительное снижение влияния т.н. «исторического Запада», который привык рассматривать себя как хозяина судьбы человечества в течение почти пяти веков. Конкуренция в формировании мирового порядка в XXI веке обострилась». Важно понимать, что у российского вызова на

информационном фронте имеется два уровня. Один относится к инструментам коммуникаций, включая кампании дезинформации, что, похоже, является главной заботой западных экспертов по коммуникациям. Но второй, стратегический уровень представляет собой систему мировоззрений и создает более серьезную проблему. Он состоит из множества переплетенных информационных нарративов: глобальное лидерство США ухудшает глобальную безопасность; Запад не в состоянии справиться с кризисом беженцев; западная демократия недееспособна; военные интервенции после окончания «холодной войны» не допускаются; и многие другие. Ключевая проблема в том, что многие из аргументов, используемых в информационной риторике России, соответствуют, в какой-то степени, взглядам аудитории на Западе.

По этой причине успешная борьба с пропагандой требует видения будущего, которое обеспечит решение проблем, таких как возрастающее неравенство, иммиграция, окружающая среда, демографическая ситуация, безработица, радикализация части населения и др. Пропагандирование позитивного, вдохновляющего видения будущего отвлекает внимание от действий оппонентов и даже делает бесполезными многие из их аргументов. Например, победа России во второй мировой войне является очень важным инструментом в развитии национальной самобытности и консолидации ее соотечественников за границей. День Победы празднуется в России и за рубежом 9 мая, в этот же день отмечается День Европы. Таким образом, вместо того, чтобы противопоставлять один праздник другому, европейские страны, особенно те, в которых большая русскоговорящая диаспора, могли бы продвигать информационный поток о том, что День Европы – это позитивная и объединяющая альтернатива, которая также может служить платформой для обсуждения будущего Европы. Успешная борьба с пропагандой требует не только опровержения аргументов оппонента, но также и активное продвижение собственных взглядов.

## Выводы

Разработка мер контрпропаганды вокруг принципов адекватного осмысления информации, повышенного критического мышления, более сильного гражданского общества и продвижения позитивных взглядов на будущее и есть набор необходимых практических шагов. Непременным условием противостояния враждебной пропаганде является реалистичная оценка степени ее воздействия, которая требует:

- Всеобъемлющей системы мониторинга и анализа враждебной информации в информационном пространстве, включая киберпространство, традиционные СМИ и социальные сети.
- Введения в действие концепции «сопротивление влиянию враждебной информации в когнитивном измерении» путем создания системы измерения уровня влияния враждебной информации и

уровня сопротивляемости ей внутри общества.

- Исследования факторов, определяющих predisposition к влиянию враждебной информации, за чем должна последовать выработка политики, направленной на снижение уровня уязвимости.
- Измерения и критической оценки эффективности мер, предпринятых для противодействия иностранной пропаганде.

В том, что касается повышения всестороннего критического мышления, необходимо следующее:


- Предвидение потенциальной реакции оппонентов на западные инициативы борьбы с пропагандой и оценка последующих событий.
- Оповещение общества о стратегии и тактике оппонента в различных сферах, в том числе и в информационном пространстве.
- Повышение в наших обществах уровня базовых знаний о работе СМИ, который бы включал критическую оценку методов работы западных СМИ на внутреннюю и международную аудиторию.
- Повышение общеобразовательного уровня общества.

Создать сильное гражданское общество как элемент противодействия пропаганде можно при помощи следующих шагов:

- В политической повестке дня приоритет должны иметь наиболее сильно волнующие общество вопросы – безработица, иммиграция, экономика, терроризм и т.д., а меры, разработанные в ответ на нужды общества, должны активно освещаться в СМИ.
- Создание вызывающих доверие коммуникационных каналов между правительством и обществом, включая развитие методов прямого общения и диалога.
- Повышение участия граждан в политической жизни.
- Повышение качества журналистики.
- Признание того, что обоснованная критика в адрес правительства является обязательным элементом демократических систем. Поэтому не стоит вводить ограничения на общественную активность из соображений информационной войны.

Продвижение позитивного видения будущего требует:

- Определения необходимых мер по достижению лучших политических, социальных и экономических условий и представления этих мер в привлекательной и доступной форме, облегчающей понимание будущего.
- Повышения общественного участия в формулировании видения будущего.
- Применения кампаний стратегических коммуникаций для мобилизации объединения общества вокруг позитивных и инклюзивных событий и привлекательных перспектив будущего. □



# ДЕМОНСТРАЦИЯ

РОССИЯ  
ПЫТАЕТСЯ  
ВЕРНУТЬСЯ К  
ИМПЕРСКОМУ  
ПРОШЛОМУ,  
ИСПОЛЬЗУЯ  
БЫВШИЕ  
СОВЕТСКИЕ  
РЕСПУБЛИКИ

Д-Р СТЕФАН МАЙСТЕР,  
СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ОТНОШЕНИЯМ, ГЕРМАНИЯ

# СМЕТЫ





**О**бсуждение попыток России оказывать влияние на бывшие советские республики требует глубокого понимания того, насколько важно «ближнее зарубежье» для самосознания и легитимизации российской правящей элиты. Эта элита считает, что роль России в качестве глобальной силы должна утверждаться через региональное превосходство. Она считает, что Россия не сможет быть глобальным «игроком», если она не будет доминирующей державой в постсоветском регионе. Такая установка вместе с ядерным арсеналом России и ее членством в Совете Безопасности ООН является доминирующим наследием советских времен, определяющим самосознание современной России.

Россия видит свою историческую роль в регионе как оправдание попыток влиять на политику, экономику и культуру бывших советских республик. Российское руководство постоянно ставит под вопрос суверенитет и границы соседних бывших советских республик, как, например, это сделал российский президент Владимир Путин в августе 2014 г., заявив, что «у казахов никогда не было никакой государственности». Или, как указывает Джеймс Шерр в своей изданной в 2013 г. книге «Жесткая дипломатия и мягкое давление: влияние России на другие страны», интеграция в Европейский Союз является «выбором», а интеграция с Россией - «исторически обусловлена». Доминирование над своими соседями, в том виде, как его понимает российская элита, является чрезвычайно важным для выживания российского государства. Этот менталитет корнями уходит в имперское прошлое России. И поэтому Россия готова платить гораздо более высокую цену за доминирование в ближнем зарубежье и за то, чтобы внешние державы не ставили под сомнение роль России, чем та цена, которую готовы платить ЕС и НАТО за сближение, поддержку и интеграцию с этими странами.

Этот менталитет также влияет на то, как российская элита относится к переменам в соседних странах. Когда посредством фундаментальных реформ осуществляются политические, социальные и экономические перемены, например, в контексте свободной торговли и договорах об ассоциации с ЕС, то это подрывает российскую политическую, социальную и экономическую гегемонию и показывает соседним странам, как политические и экономические реформы могут приблизить их к стандартам ЕС. Альтернатива путинской модели является неприемлемой для нынешнего режима; Россия стремится устанавливать правила и нормы. Москва пытается оказывать влияние на регион посредством неформальных отношений и коррупции. Она предпочитает слабую институциональную основу и соглашения, базирующиеся на личных

взаимоотношениях. Причиной, почему Россия так агрессивно отреагировала на «революцию достоинства» в Украине, было желание предотвратить появление альтернативной модели развития в контексте сближения с ЕС. В то же время военная интервенция России в Украину продемонстрировала провалившуюся политику «кнута и пряника» и выявила ограничения «мягкой силы» России.

## **ИНСТРУМЕНТЫ ВЛИЯНИЯ**

Россия использует «мягкую» и «жесткую» силу для оказания давления на соседние бывшие советские республики, хотя в действительности «мягкая сила» больше похожа на «мягкое принуждение». Шерр указывает, что «мягкое принуждение» представляет собой «влияние, которое опосредованным образом имеет элемент принуждения и основывается на скрытых методах (проникновение, взятки, шантаж) и новых формах силы, таких как поставки энергоносителей, которые трудно охарактеризовать как «мягкие» или «жесткие». Что касается «мягкой силы», то тут имеются «кнуты и пряники», привязанные к экономическим и энергетическим отношениям, и ряд многосторонних институтов, в которых доминирует Россия, а также (подражая западной политике) средства массовой информации и, основанные правительством, так называемые «неправительственные» организации, пытающиеся влиять на внутренние дискуссии в этих странах. Что же касается «жесткой силы», то здесь наблюдается наращивание военной мощи, использование постсоветских конфликтов или создание новых конфликтов, таких как на востоке Украины, для подрыва суверенитета этих стран.

## **ПОЛИТИКА «КНУТА И ПРЯНИКА»**

Традиционно постсоветская Россия оказывала влияние на своих соседей при помощи контроля над поставками субсидируемых нефти и газа. Переговоры относительно цен предоставляют возможность напомнить этим странам об их зависимости и ограниченном суверенитете. В то же время поставки нефти и газа и создание посреднических звеньев предоставляют российской элите и элитам в соседних государствах возможности для коррупционной деятельности. Коррупция и возможности самообогащения являются важными инструментами российского влияния и представляют собой широко распространенный элемент постсоветского наследия. Он вырабатывает чувство лояльности внутри России и в соседних странах и защищает российские интересы в бывших советских республиках.

Россия также использует экономические санкции (такие как ограничение на импорт или увеличение цен



Российское военное судно в Севастополе участвует в праздновании Дня защитника Отечества в 2016 г., посвященного Красной Армии. Когда «мягкая сила» не срабатывает, Россия применяет военную мощь для оказания давления на бывшие советские республики. РЕЙТЕР

на газ) для укрепления своих переговорных позиций или для предотвращения выхода соседних стран из российской сферы влияния. Экономические санкции против Украины, введенные летом накануне саммита Восточного партнерства ЕС в Вильнюсе в ноябре 2013 г., являются типичным примером того, как Россия применяет давление на руководство в пост-советских республиках в стратегически важные моменты. Впервые российское руководство осознало, что соглашения о свободной торговле и ассоциативном членстве между бывшими советскими республиками и ЕС могут существенно снизить влияние России на своих соседей. Помимо санкций, представляющих собой «кнут», Россия также предложила и «пряник» – кредит тогдашнему президенту Украины Виктору Януковичу в размере 15 млрд. долл. США, чтобы спасти Украину от банкротства.

Однако, российское руководство всегда недооценивало роль общества в политике. Паранойя российской элиты относительно того, что Запад создает движения гражданского неповиновения в виде «цветных революций» в странах бывшего Советского Союза, основано на убеждении, что общества в этих странах пассивны и могут получить мотивацию только от руководства страны или от кого-то извне. До Кремля с трудом доходит тот факт, что, общества становятся более активными в современном глобализированном мире, под влиянием такого мощного инструмента самоорганизации и коммуникаций, которым являются социальные сети. Неспособность адаптироваться к этой меняющейся динамике привела к тому, что Путин неоднократно неверно просчитывал развитие социальных

и политических событий в Украине. Несмотря на все препятствия на пути прогресса реформ, в Украине создано динамичное гражданское общество.

## МНОГОСТОРОННИЕ ИНСТИТУТЫ

Многосторонние институты являются важным инструментом в поддержании связей между Россией и соседними постсоветскими странами. Содружество независимых государств (СНГ) ознаменовало начало расвала Советского Союза, но так и не преуспело в качестве инструмента интеграции. Такие институты, как Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), компонент СНГ, занимающийся вопросами безопасности, и Евразийский таможенный союз, позднее ставший Евразийским экономическим союзом (ЕЭС), имели большой успех в вопросах интеграции. ОДКБ стала важным инструментом безопасности на постсоветском пространстве, позволив российскому правительству размещать войска в соседних странах или вмешиваться в конфликты в рамках многосторонних договоренностей. Между участниками ОДКБ существует договоренность о размещении сил быстрого реагирования в случае внутренних беспорядков или «цветных революций». Именно угроза таких революций привязывает бывшие советские республики к России.

В то же время членство в ОДКБ дает возможность закупать российское оружие по льготным ценам, что особенно привлекательно для бедных стран, таких как Армения или Таджикистан. Для России исключительно важно быть главным «игроком», обеспечивающим безопасность соседних стран, поскольку это делает их зависимыми и уязвимыми, особенно во время экономических трудностей. Накануне подписания Арменией Соглашения о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле с ЕС, Россия поставила под вопрос продолжение военной поддержки Армении в ее конфликте с Азербайджаном из-за Нагорного Карабаха. В результате Армения не только отказалась от подписания уже почти составленного соглашения об ассоциативных отношениях с ЕС, но и присоединилась к ЕЭС, в котором основным участником является Россия. Кроме того, Россия создает альтернативы западным организациям, такие как Шанхайская организация сотрудничества, которая призвана сбалансировать российско-китайские интересы в Центральной Азии, одновременно укрепляя двусторонние связи с Пекином по экономическим вопросам и вопросам безопасности.

В 2015 г. Россия, Казахстан и Беларусь создали ЕЭС. Впервые российское руководство попыталось скопировать ЕС и предложить экономическую интеграцию бывших советских республик. Этот урок Россия вынесла из успешных усилий ЕС в области экономической интеграции и из признания того факта, что все предыдущие проекты постсоветской интеграции провалились. Первая концепция ЕЭС, представленная Путиным в 2010 г., призывала страны-участницы начать под эгидой российского руководства переговоры с ЕС об общем

экономическом пространстве. Однако, с 2013-2014 гг. на фоне обострившихся отношений с Западом цель России состоит в том, чтобы предотвратить интеграцию стран ЕЭС с ЕС или, как минимум, ограничить доступ другим внешним «игрокам» путем повышения торговых барьеров. Здесь Россия опять использовала политику «кнута и пряника». В то время как Армении пригрозили прекращением военной поддержки, президент Беларуси Александр Лукашенко выторговал скидки на цены на нефть и газ, а также чрезвычайно необходимые российские финансовые кредиты в обмен на присоединение к организации. Однако, эти усилия не могут преодолеть главных препятствий на пути к реальной интеграции в рамках ЕЭС, включающих доминирование России, ограниченный новаторский потенциал стран-членов и ту закономерность, что авторитарные государства никогда не поступятся своим суверенитетом.


### **МАНИПУЛЯЦИЯ ОБЩЕСТВОМ**

Также возрастающее значение имеет прямая или косвенная манипуляция общественным мнением в постсоветских странах, осуществляемая с помощью российских СМИ, пропаганды, дезинформации и Православной Церкви. Российские СМИ стали мощным инструментом, влияющим на общественное мнение не только в России, но и в соседних странах (и имеющим возрастающее влияние на Западе). Поскольку русский язык остается языком международного общения в регионе, большинство русскоговорящего населения, даже в странах Прибалтики, все еще смотрят российское телевидение. Российские СМИ имеют огромное влияние в обществах постсоветских стран, поскольку зачастую они гораздо лучше в плане качества и развлекательного компонента, чем местные телеканалы. В то же время российские СМИ пропагандируют антиамериканские, антинаатовские и антизападные настроения. Они часто представляют мир в состоянии кризиса, а российского президента в качестве стабилизирующей силы для глобального мира. Очень важно представлять Россию островом стабильности в мире хаоса. Российские телевидение и СМИ стали важным инструментом в общении с т.н. «русским миром» и в формировании альтернативного имиджа евро-атлантического мира. Будучи не в силах повлиять на общественные дискуссии по таким вопросам, как нападение террористов на школу в Беслане, конфликт в Грузии и Олимпийские игры в Сочи, российское руководство осознало огромную важность доминирования в информационной сфере в своей стране и за рубежом. Российское государство осуществило большие инвестиции в иностранные СМИ, но также и в кибератаки и распространение негативной и ложной информации. Дискредитирование политиков или европейских и американских СМИ, освещающих политические вопросы, стало важным инструментом оказания влияния на общества в постсоветских странах.

Более того, правительственные и неправительственные организации и организации с государственным

### **ПРОГРАММА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА, СОЗДАННАЯ ЕС РАДИ УКРЕПЛЕНИЯ ОТНОШЕНИЙ С ШЕСТЬЮ ВОСТОЧНЫМИ СОСЕДАМИ (АРМЕНИЕЙ, АЗЕРБАЙДЖАНОМ, БЕЛАРУСЬЮ, ГРУЗИЕЙ, МОЛДАВИЕЙ И УКРАИНОЙ) ДОЛЖНА ПРЕДЛОЖИТЬ:**

- Четкую дифференциацию между странами, которые стремятся к политической ассоциации, экономической интеграции и, возможно, к полному членству, и странами, которые заинтересованы только в сотрудничестве.
- Первостепенное внимание неотложным потребностям. В то время как соглашения об ассоциативном членстве и о свободной торговле устанавливают долгосрочные цели реформ, также должны быть определены краткосрочные и среднесрочные приоритеты.
- Повышенную степень безопасности. Отсутствие безопасности является главным препятствием на пути устойчивых реформ. ЕС и НАТО должны прикладывать больше усилий в создании институтов в сфере безопасности, включая обучение управлению границами и реагирование на сепаратистские конфликты. Направленная на трансформацию политика Восточного партнерства должна быть увязана с другими инструментами дипломатии ЕС и политики в сфере безопасности.
- Сильные институты. Слабые институты представляют большую проблему в странах Восточной Европы, особенно когда ключевые институты и ведомства контролируются чиновниками, жаждущими личной наживы и тормозящими реформы. Институтам необходимы внешние гарантии, чтобы установить и обеспечить их независимость. Нужны новые институты, которые бы позволили ЕС и его членам напрямую участвовать в проведении реформ совместно с национальными и региональными властями.
- Либерализацию визового режима. Мобильность людей может стать наиболее важной инициативой, которую может предпринять ЕС для того, чтобы показать простым гражданам Восточной Европы, что более глубокая ассоциация с ЕС может улучшить их жизнь.
- Поддержка участия в пересекающихся институциональных схемах различных политических сфер, например, участие Молдовы и Украины в энергетическом сообществе или Энергетическом союзе. ЕС должен позволить ассоциативным членам участвовать в таких механизмах как таможенный контроль, безопасность границ, транспортная политика или невоенный компонент европейской политики безопасности и обороны.



Активисты националистических группировок отмечают в Киеве в марте 2017 г. День добровольца блокированием железнодорожных поставок сепаратистам, поддерживаемых Россией.

РЕЙТЕР

финансированием, такие как Фонд «Русский мир» и Фонд общественной дипломатии им. Александра Горчакова, являются важными инструментами установления контакта с обществами в странах бывшего Советского Союза. Россия использует эти институты для оказания влияния на общественное мнение и создания и распространения пропагандистской риторики для западной аудитории, чтобы привлечь на свою сторону элиты и все заинтересованные стороны. Российское федеральное агентство «Россотрудничество» было создано с целью развития связей с элитами и обществами в постсоветских странах и координации политики и инструментов влияния.

Русская Православная Церковь является еще одним важным элементом в механизме оказания влияния. Она играет роль посредника и авторитетного института в обществах России и соседних государств. Она не только пропагандирует российское официальное мировоззрение, но также и антизападные настроения, связанные с консервативными ценностями и независимостью традиционной культуры. Расхождения в ценностях, такие как традиционные взгляды на семью, неприятие

ЛГБТ-сообщества, плюрализма и терпимости, а также общественная ностальгия по советским временам, находят существенный отклик в консервативных обществах бывших советских республик.

## ИСТОРИЯ И ЗАКОННОСТЬ

История все больше становится ключевым источником легитимности путинского режима. Концепция «Русского мира» является хорошим примером. В соответствии с этой концепцией, все люди, которые говорят по-русски и чувствуют себя русскими, являются россиянами и имеют право на защиту со стороны российского государства. Эта очень расплывчатая концепция охватывает не только этнических русских, но и всех людей, подпавших под влияние российской культуры и языка, которых огромное количество в постсоветских республиках, где российская культура и язык насаждались во времена российской, а затем советской империи. Это кремлевское определение «ответственности по защите» является важным элементом обоснования законности вторжения в соседние государства и высказывания сомнений относительно их границ и суверенитета. Концепции самосознания, такие

как концепция «Новороссия», как некоторые называют юго-восточные районы Украины, базируются на исторических концепциях и служат законным оправданием военной агрессии. Одновременно с этим они также оправдывают вхождение Украины в российскую сферу влияния. Внутри России «Русский мир» выступает за внешнюю экспансию и идеологию победы, что помогает легитимизировать существующий режим во времена экономической стагнации. Опять-таки, это элементы поведения, присущие великой державе, которой Россия хочет казаться.

### **«ЖЕСТКАЯ» БЕЗОПАСНОСТЬ**

Не имея «мягкой силы» и все больше и больше утрачивая экономические ресурсы, необходимые для обеспечения лояльности, Россия все чаще полагается на открытые и замаскированные военные операции с целью предотвращения выхода соседей из ее сферы влияния. Российско-грузинская война является тому примером. Россия использовала военную конфронтацию для того, чтобы фактически аннексировать сепаратистски настроенные регионы Грузии – Абхазию и Южную Осетию. С точки зрения российского руководства, это предотвратило вступление Грузии в НАТО. В случае с украинским конфликтом Россия пошла еще дальше и открыто аннексировала Крым путем проведения референдума, который не отвечал никаким международным стандартам, а затем развязала войну в восточной Украине с намерением не допустить дальнейшую интеграцию этой страны с ЕС. Поначалу это была политика слабости, вызванная неспособностью России привязать к себе Украину при помощи стратегии «кнута и пряника». И только скрытая военная операция обеспечила России влияние в Крыму (что также обеспечило России полный контроль над ее военно-морскими базами в Севастополе) и установила влияние на правительство Украины, пришедшее к власти после событий на Майдане. Но поскольку после войны с Грузией не последовало никакой резкой мировой реакции (ЕС и США не ввели никакие серьезные санкции против России), то российское руководство поняло, что за скрытые военные действия и дестабилизацию соседних постсоветских стран можно платить всего лишь ограниченную цену. Планы России по захвату Крыма начали готовиться еще после т.н. Оранжевой революции в 2004 г., и осуществление этих планов в 2014 г. не должно было стать неожиданностью как для Запада, так и для руководства Украины.

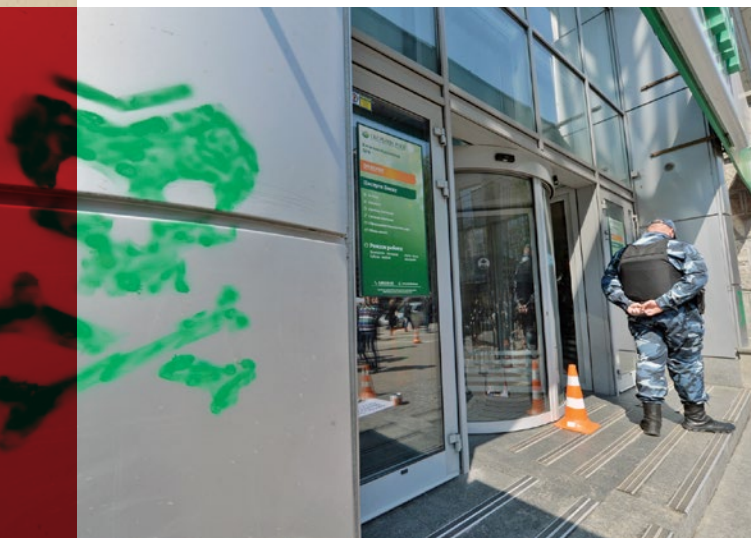
Управляемая дестабилизация – или «боснификация», как называют ее некоторые российские эксперты в контексте украинского конфликта – стала инструментом российской политики в отношении соседних стран. Создание там беззакония, коррупции и деспотизма является инструментом влияния, который предотвращает дальнейшую интеграцию этих стран в ЕС или НАТО. Это также означает, что российское руководство предпочитает нестабильное окружение стабильным соседним странам. Поддержка порочных способов правления в противовес разумным способам правления, которые

### **ПОЧЕМУ ЕС СЛЕДУЕТ СОЗДАТЬ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКИЕ СТРУКТУРЫ:**

- Хотя только ЕС может предложить странам Восточной Европы окончательный механизм присоединения, США также могут играть вспомогательную и поддерживающую роль в сферах сотрудничества и безопасности.
- НАТО может углубить свои связи с этими странами при помощи практических шагов, которые ускорят реформы, подтверждая одновременно принцип открытых дверей.
- Предложения ЕС о реформах и преобразованиях могут иметь успех только в том случае, если они подкреплены гарантиями безопасности, которые может предоставить только НАТО. Необходимо более действенное участие ЕС и США в зонах конфликтов на постсоветском пространстве.

### **ПОЧЕМУ ЕС ДОЛЖЕН БОЛЕЕ АКТИВНО УЧАСТВОВАТЬ В РАБОТЕ ОБСЕ:**

- Во времена военного противостояния, когда возрастает вероятность случайностей и неправильного толкования действий оппонента, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) может предоставить общую платформу для посредничества, диалога, укрепления доверия и предотвращения конфликта.
- Мониторинговые миссии ОБСЕ, такие как в Украине, привносят в конфликт элемент прозрачности и обеспечивают объективную информацию.
- Россия будет считать ОБСЕ более релевантным инструментом, если западные страны будут развивать эту организацию, активнее участвовать в ее работе и становиться более заметными ее членами. Важно использовать эту платформу для решения насущных вопросов безопасности.
- Контроль России за энергетическим сектором дает ей рычаги влияния над многими европейскими государствами и способствует коррупции. Диверсификация поставщиков энергоносителей, их конкурентоспособность и строительство соединительных трубопроводов сделают членов ЕС и их восточных соседей гораздо менее уязвимыми к перебоям в поставках и коррупции.



Полицейский на посту возле отделения российского «Сбербанка» в Киеве, на стене которого протестующие изобразили т.н. «зеленого человечка». Так называли одетых в военную форму пророссийских боевиков, которые в 2014 г. захватили в Крыму правительственные здания, банки и полицейские участки. AFP/GETTY IMAGES

отстаивает ЕС, стало частью российской политики по отношению к соседним странам и основывается на ограниченности российских ресурсов. Разрушение и дестабилизация всегда обходятся дешевле, чем стабилизация и восстановление.

Постсоветские зоны конфликтов часто становятся зонами российского влияния вне международного права. Эти более или менее функционирующие образования, или псевдо-государства с администрацией и псевдо-выборами, где отсутствует верховенство закона, но присутствуют деспотизм и ограниченный или полностью отсутствующий контакт с внешним миром. Суверенитет и границы подорваны, предотвращая интеграцию с другими институтами. Сегодня в пяти или шести странах Восточного партнерства идут затяжные конфликты или сепаратистское противостояние, в которых Россия является либо стороной конфликта, либо основным переговорщиком. Москва либо финансирует, либо субсидирует сепаратистов, как в случаях с Абхазией и Южной Осетией в Грузии, Приднестровьем в Молдове и Крымом и Донбассом в Украине. Одновременно с этим в большинстве этих конфликтов российские военные присутствуют в сепаратистских регионах. Москва снабжает участников конфликтов оружием, как в случае с Нагорным Карабахом, и является главным союзником одной из сторон конфликта. Эти зоны конфликтов всегда представляют угрозу тем странам, где они происходят, поскольку они дают России возможность вмешаться или создать угрозу безопасности этих стран. Постоянно присутствует угроза дестабилизации и выхода из-под контроля военной конфронтации и деспотизма. А это, в свою очередь, позволяет режимам в некоторых постсоветских странах легализовать политику автократии.

## ВНУТРЕННЯЯ УЯЗВИМОСТЬ

Эта политика влияния также срывается из-за внутренней уязвимости постсоветских республик, которые зачастую слабы и коррумпированы. Правящие элиты в этих странах ставят свои личные интересы выше будущего государства. Отсутствие реформ или верховенства закона, доминирование неформальных институтов над формальными и отсутствие у правящих элит интереса к проведению устойчивых реформ делает эти страны еще более податливыми влиянию России. Когда отсутствует прорыв в процессе реформ, то доминируют личные интересы элиты, и только небольшая часть общества получает выгоды от официальной политики. Фундаментальные перемены невозможны. Одна из стратегий постсоветских государств заключается в том, чтобы склоняться то в сторону ЕС, то в сторону России с целью получить максимум личных выгод при минимальных реформах. Виртуозом такой игры является Лукашенко, который полностью зависит от российских кредитов, но при этом периодически разыгрывает карту возможного сближения с ЕС.

Постсоветским обществам крайне недостает безопасности. Отсутствие безопасности или неуверенность представляют собой важный инструмент, которым пользуется российское руководство и правящие элиты в бывших советских республиках. Не удивительно, что институты безопасности в этих странах зачастую слабы, коррумпированы и плохо финансируются. У них недостаток современного оборудования, слабые возможности внедрения, в них засели российские разведслужбы или службы безопасности. Когда Россия оккупировала Крым при помощи «зеленых человечков» - так называли военнослужащих в форме без опознавательных знаков - украинская армия не отреагировала, поскольку была плохо оснащена и не могла противостоять военному доминированию России. В отличие от Украины, Россия начала фундаментальную реформу своей армии после войны с Грузией в 2008 г., усовершенствовав ее мобильность, скорость, средства связи и оборудование. В настоящее время российское руководство готово дать военный ответ на любой вызов со стороны соседних стран. Использование военной силы или демонстрация силы стало важной частью российской политики в отношении ближнего зарубежья.

У многих правящих элит в постсоветских странах нет никакого интереса в создании эффективного способа управления государством. Они предпочитают неформальные правила и поощряют коррупцию, поскольку это защищает их власть и возможность личного обогащения. До тех пор, пока гражданское общество слабо, внутренние требования перемен будут незначительными, и внешним силам, выступающим за реформы, будет трудно привнести какие-то изменения. Элиты в этих странах слабо заинтересованы в членстве в ЕС, поскольку процесс сближения и интеграции поставит под угрозу их власть. Примером тому может служить олигарх Владимир Плахотнюк в Молдове,

который заправляет всей молдавской политикой и совсем не заинтересован в переменах. И он сам, и его политические приспешники постоянно играют в политические игры с Россией и ЕС/Западом. Даже в Украине, где из всех бывших советских республик, за исключением Прибалтики, гражданское общество является наиболее развитым и требует от правящей элиты реформировать систему, сопротивление олигархов, таких как Ринат Ахметов и Игорь Коломойский, которым выгодно нынешнее состояние государства, остается довольно мощным. Давление олигархов почти остановило процесс реформ и ослабило антикоррупционные институты.

Это постсоветское наследие сделало все эти страны уязвимыми к внешнему влиянию, и открывает двери российским махинациям по оказанию влияния на принятие решений. Путинский режим совсем не заинтересован в изменении этого наследия, поскольку оно является мощным инструментом влияния и не позволяет странам принять европейские нормы и стандарты.

## **КАКОВ БУДЕТ ОТВЕТ**

Очень важно, чтобы Запад подготовил ответ. Если ЕС и США не смогут придерживаться собственных норм и стандартов, они не смогут вдохновить Восточную Европу на реформы и развитие. Если ЕС и США не смогут стать примером, то России будет легче подорвать доверие к Западу. Если западные демократии окажутся не в состоянии модернизироваться и приспособиться к изменяющейся мировой ситуации, то авторитарным режимам будет легче защищать свою модель правления. Нынешняя российская политическая, экономическая и социальная модель неустойчива, но она будет существовать дольше, если Запад не проявит ответственное лидерство и способность к урегулированию международных кризисов. Российское руководство готово заплатить высокую цену за защиту своей объявленной сферы влияния, в то время как европейские лидеры, похоже, не готовы внести существенный вклад в стабилизацию своих соседей на востоке. Такое близорукое мышление может привести к тому, что российский президент будет выглядеть могущественным лидером.

Жизнестойкость системы развивается изнутри через верховенство закона, эффективное управление, конкуренцию в сфере СМИ, систему «сдержек и противовесов», прозрачность и функционирование институтов. Вот задача для нынешнего молодого поколения в странах Восточной Европы. Запад, служащий образцом, может поделиться своим опытом. Перспектива вступления в ЕС сама по себе не приведет к существенным переменам в большинстве постсоветских республик. Многие правящие элиты в этих странах не видят выгод от вступления в ЕС, а многие общества не имеют достаточного понимания для того, чтобы отстаивать идею интеграции. В то же время ЕС сам отталкивает многие страны, стремящиеся к модернизации,

отказываясь предложить им возможность присоединиться к ЕС. У каждой европейской страны, желающей вступить в ЕС, должна быть такая возможность. Но при этом должна быть реалистичная оценка и информация относительного того, чего стоит ожидать от присоединения, как долго будет длиться этот процесс и сколько он будет стоить. Существует необходимость в избирательной интеграционной модели, приемлемой как для членов ЕС, так и заинтересованных стран. ЕС, в котором страны делятся в зависимости от темпов развития, мог бы предложить частичную интеграцию таким странам, как Украина и Грузия.

ЕС стоит более активно помогать восточным соседям в проведении реформ. Когда гражданское общество, как, например, в Украине, требует перемен, ЕС должен поделиться опытом проведения реформ и помочь с финансированием. Необходимо создавать сильное гражданское общество и правящие элиты, ориентированные на реформы.

В большинстве бывших советских республик внутренняя слабость представляет такую же угрозу миру, стабильности и развитию, как и вмешательство извне. Россия – это агрессор и тормоз на пути прогресса; эти страны и их западные партнеры не должны допустить, чтобы Россия позиционировала себя как альтернативу реальным реформам. Устойчивое экономическое и демократическое развитие в регионе зависит от способности государств обеспечивать безопасность своих граждан и улучшать работу институтов, основанных на принципе верховенства закона.

Более тесная ассоциация с Западом начинается дома. Восточноевропейские государства должны осуществлять демократические реформы не в качестве одолжения Западу, а для собственного блага. Общества и элиты в этих странах должны решить, действительно ли они хотят провести реформы и европеизацию путем борьбы с коррупцией, установления верховенства закона и создания конкурентоспособных экономик, или же они предпочитают стагнацию и неэффективное управление. Если эти страны начнут отвечать определенным требованиям, то ЕС следует ослабить визовые ограничения и позволить более свободное перемещение людей между странами.

В настоящее время наиболее важным инструментом ЕС являются соглашения об ассоциативном членстве и Соглашения о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле с ЕС, которые медленно, но верно приближают подписавшие эти соглашения страны к стандартам членства в ЕС. Но при этом важно, чтобы ЕС не подорвал к себе доверие, умышленно занижая требования в поспешных попытках отчитаться о расширении членства. Поменьше амбициозности, побольше приспособляемости к реалиям стран-участниц и более строгие условия членства в ЕС – вот наиболее важные предварительные условия для осуществления успешных перемен в этих странах. □



# Опасность изнутри

*Раскол в обществе  
представляет серьезную  
угрозу национальной  
безопасности*

Беса Кабаши-Рамай, Центр исследовательской документации и публикаций, Косово | Фотографии: Рейтер





Антиправительственные  
протесты в Белграде, Сербия

**Г**лобальный механизм безопасности и геополитика испытали определенные подвижки со времен «холодной войны», а вместе с ними и само понимание безопасности. Механизм безопасности государства, который раньше строился вокруг фактора военной силы, сейчас удовлетворяет запросы безопасности общества и отдельных граждан и отошел от традиционной вестфальской концепции государства, как заметил Алем Салех в своей статье в журнале «Geopolitics Quarterly» в 2010 г. В этом новом сложившемся окружении безопасность уже больше не замыкается на защите государства от иностранной угрозы (национальная безопасность), а стала защищать отдельных граждан (человеческая безопасность) и общины (общественная безопасность). Хотя концепция государства и понимание социального контракта должны означать, что, если государство в безопасности, то и его население в безопасности, на самом деле это не так. Согласно докладу «Человеческая безопасность – 2005», за последнее столетие во внутригосударственных конфликтах погибло больше людей, чем в межгосударственных войнах. Типичные военные угрозы уже больше не являются главными угрозами национальной безопасности страны, угрозы становятся все более сложным явлением и сегодня включают нападения на общества изнутри с целью дестабилизации государства – метод «разделяй и властвуй», который, как показывает история, является довольно успешным. Если объектом внимания выбрать социальные расколы, то государство можно сокрушить изнутри, не прибегая к открытым военным действиям.

Социолог Карло Бордони в своей статье, опубликованной в 2013 г. на вебсайте Social Europe, замечает, что в глобализованном мире угрозы государству включают угрозы, нацеленные на социальные разногласия и стоящих за ними людей. Вестфальская система процветала в те времена, когда национализм был главным элементом геополитики, а также в XIX и XX веках, когда организации, такие как Европейский Союз, НАТО и ООН были созданы для того, чтобы преследовать общие интересы безопасности и способствовать мирному сосуществованию. Тем не менее, Джеффри Харрис в 2015 г. написал в своем докладе для конференции EUSA, которая проходит раз в два года, что во времена, когда угрозы безопасности пересекли традиционные государственные границы и угрожают обществам и гражданам, понимание безопасности с государством в качестве центрального элемента становится все менее актуальным. Терроризм является примером угрозы, которая не знает границ, но которая подпитывается общественными разногласиями за счет национальной безопасности.

Бордони полагает, что современное государство находится в кризисе из-за множества факторов, включая относительно недавние исторические и культурные изменения. Экономические и политические выборы влияют на общественную безопасность и на силу государства, что может негативно повлиять на ежедневную жизнь людей, делая еще более глубокими трещины

в обществе и отдаляя население от государственных институтов. Государства, которые не обеспечивают безопасность, еще более усугубляют общественное разочарование и способствуют возникновению кризиса государственной полезности. Как следствие этого, утверждает Бордони, государственные границы, которые когда-то определяли и объединяли народ с его традициями, культурой, языком, интересами безопасности и обороны, становятся менее четко определенными, представляя явную угрозу государству в целом. Это демонстрирует эволюцию от типичных угроз национальной безопасности к гибридной смеси угроз, которые начинаются с внутренней дестабилизации и заканчиваются созданием рискованной ситуации для государства.

Этот сдвиг в международном порядке применительно к сфере безопасности показывает, что «угрозы, скорее всего, будут появляться внутри государства, а не в отношениях между государствами», как отметил Джеймс Бингхем в работе, опубликованной в King's College в 2013 г. В нынешнем мире общественный распад представляет собой большую опасность для национальной безопасности, чем угроза, созданная какой-то иностранной силой. В век глобализации и открытия границ, слияния угроз и рисков и угрозы общей концепции государства общественная безопасность – определенная Салехом как «способность сохранять традиционные механизмы языка, культуры, религии, национальной самобытности и обычаев» – является основополагающим фактором для национальной безопасности. Государства, которые были в состоянии создать прочные и сплоченные общества, не поддаются негативному влиянию и дестабилизации.

Несмотря на эволюцию угроз безопасности, академические исследования все еще сосредоточены в основном на традиционной научной школе, в которой доминируют реалисты и неореалисты, где главным компонентом концепции безопасности является государство. Согласно этой точке зрения, угрозы, главным образом, относятся к суверенитету и носят военный характер. Угрозы, выходящие за пределы этой узкой точки зрения, считаются не относящимися к национальной безопасности. Об этом пишет Пол Роу в своей книге «Этническое насилие и дилемма общественной безопасности». В свете нынешних событий мы смело можем сказать, что взгляды реалистов и неореалистов на безопасность слишком узки, чтобы охватить все угрозы сегодняшнего дня.

## **ЭВОЛЮЦИЯ УГРОЗЫ**

В отличие от традиционной схемы международной безопасности, где угрозы безопасности государства квалифицируются как вопрос безопасности, теоретический подход, определенный копенгагенской школой, рассматривает угрозы жизнедеятельности объекта как более соответствующие нынешнему типу международных отношений. Взгляд копенгагенской школы на отношения между безопасностью и национальной самобытностью породил новое отношение к безопасности – как к общественной безопасности. Как считает

Роу, копенгагенская школа рассматривает Европу как континент, пораженный угрозами групповой самобытности, этнической принадлежности и религии, и общим отсутствием общественной безопасности.

Абериствитская школа также противопоставляет взглядам традиционалистов и реалистов на безопасность, но отличается от копенгагенской школы. В соответствии со взглядами абериствитской школы, настоящая безопасность никогда не может быть достигнута при помощи порядка и власти, как считают реалисты. Более того, по мнению сотрудников Центра человеческой безопасности, государство само рассматривается как источник угрозы безопасности, а не как источник безопасности, учитывая тот факт, что сегодня 90% всех вооруженных конфликтов проходят не между государствами, а внутри них. Абериствитская школа учит, что безопасность достигается за счет эмансипации людей, а не через государства. Общее у людей, которым не хватает безопасности, в их стремлении иметь самое необходимое, например, безопасность в плане продуктов питания, личной безопасности, общественной безопасности и крыши над головой. У людей, которым не хватает безопасности, есть общие черты помимо желания получить самое необходимое, как считает Али Дискайя в своей работе, опубликованной университетом Абериствит. Сюда включаются свобода от страха и свобода выбора. В свете гибридных угроз национальной безопасности безопасность можно рассматривать как комбинацию взглядов копенгагенской и абериствитской школ.

## ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Подход государства к общественной безопасности и его способность сохранить этническую, культурную, религиозную и национальную самобытность чрезвычайно важны для безопасности государства в целом, утверждают Хайнек Меличар и Маркета Жидкова в своей статье, опубликованной в 2015 г. Европейским консорциумом политических исследований. Неспособность сохранить самобытность может рассматриваться как угроза. Если государство пытается отнять у каких-то обществ их самобытность – посредством культурных чисток или более жестких мер, таких как этнические чистки – то общество, оказавшееся под угрозой, принимает защитные меры, такие как национализм, отделение или насилие. Контрмеры по сохранению самобытности являются не только вертикальным ответом на первоначальную угрозу со стороны государства, они также вызывают реакцию по горизонтали у других общественных групп, которые рассматривают контрмеры первой группы как ослабляющие их собственную самобытность. Этот процесс роста напряженности начинается из-за отсутствия общественной безопасности, и плохо продуманный ответ государства в конце концов приведет к этническому конфликту и распаду государства, как считают Меличар и Жидкова.

Отсутствие общественной безопасности является основным фактором, нарушающим стабильность

государства, но оно также оказывает сильнейшее влияние на государство в целом, как мы видели на примере Югославии и балканских войн в 1990-х гг. Роу указывает на развал Югославии как на хрестоматийный пример страны, распадающейся не под воздействием внешних угроз, а из-за отсутствия внутренней общественной безопасности. Здесь имеется ввиду дискриминация по этническому признаку и культурные и этнические чистки. Неспособность государства обеспечить сохранность самобытности всех этно-национальных групп породило защитную реакцию, что и привело к эскалации напряженности; развивающийся национализм, который стал представлять угрозу для других – включая само государство – в конечном итоге привел к этническому конфликту и распаду страны. Югославия – это пример дилеммы безопасности из реальной жизни. Пытаясь укрепить свою безопасность как государства, поясняет Роу, Югославия опустила планку коллективной самобытности, углубила уже существующие общественные расколы и понизила уровень общественной безопасности, что в ответ породило замкнутый круг, который еще больше разрушил безопасность государства.

До нынешнего кризиса в Украине концепция внутригосударственного конфликта в европейской стране рассматривалась с недоверием, особенно с учетом наличия ЕС и гарантий безопасности и стабильности, которые он символизирует. Аннексия Крыма Россией и последующие действия сепаратистов в восточной Украине показали всю хрупкость безопасности даже внутри Европы. Это может казаться типичной военной угрозой одного государства другому, но при ближайшем рассмотрении мы увидим, что присоединение Крыма произошло в результате внутренних общественных расколов. Взгляды традиционных реалистов и неореалистов на национальную безопасность и угрозу ей не охватывают всю сложность ситуации с Крымом. Изучение этнического состава и истории Крыма, особенно истории татарского населения, показывает, что его уязвимость происходит изнутри и основывается на исторических проблемах обеспечения нужд безопасности различных национальных и этно-национальных групп. Меличар и Жидкова полагают, что общественная безопасность по своей важности для государственной безопасности приравнивается к суверенитету, учитывая негативные последствия для государственной безопасности и стабильности от неспособности обеспечить общественную безопасность. Также существует мнение о том, что этническая принадлежность и, в основном, отсутствие экономической безопасности, также сыграли свою роль в присоединении Крыма. В соответствии с собранными в восточной Украине данными, сравнивающими уровень насилия и экономическую и этническую активность, отсутствие экономической безопасности играло более существенную роль в конфликте, чем самобытность (русский язык или этническая принадлежность). Об этом в 2016 г. написал Тимофей Милованов в своей статье для вебсайта openDemocracy. Население, у которого нет общественной безопасности, совершенно очевидно

становится более уязвимым к иностранному влиянию и бесконечному циклу насилия, который начинается с внутренней дестабилизации и заканчивается серьезной угрозой национальной безопасности, конституционному порядку и даже самому существованию страны.

## ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Государственные институты и общественные назначения должны повысить уровень своей отчетности перед гражданами страны. Бордони утверждает, что в то время как демократическая система должна обеспечить участие граждан в процессе принятия решений, особенно по важным вопросам, влияющим на их жизнь, отделение власти от политики создает возможность того, что принимающие решения органы будут создаваться недемократическим путем или перестанут быть подконтрольными. Таким образом, эти властные недемократические образования принимают решения – относящиеся к социальной, экономической и другим сферам, затрагивающие большие массы людей – которые объединяют вместе самые разнообразные политические интересы. Бордони предупреждает, что люди, которые не могут изменить эти процессы и вынуждены жить с последствиями такого недемократического процесса принятия решений, могут страдать от социального разочарования и найти какую-то общую мотивацию для ответных действий совместно с кем-то, кто проживает за пределами границ этого государства, еще более ослабляя государство и его безопасность. Это непроизвольно еще больше усугубляет разочарование в государстве и его институтах и углубляет раскол в обществе, разрушая чувство национальной самобытности и делая общество более уязвимым к внешнему давлению, в том числе и давлению на само государство.

Традиционный взгляд на безопасность основан на реализме и на защите национальной безопасности при помощи военной силы. Военная сила рассматривается как чрезвычайно важный элемент национальной безопасности и суверенитета и как политический инструмент применения силы, сдерживания нападения, обеспечения внутренней безопасности, обеспечения мира и достижения экономических целей. И хотя этот аргумент верен при обсуждении внешних угроз государству, у военной силы есть существенные ограничения, когда дело касается угроз, проистекающих изнутри государства и в основе которых лежат общественные вопросы. Критики взглядов реалистов утверждают, что эти взгляды служат только интересам правящих элит за счет общественных масс. Давая определения национальной безопасности только в соотношении с внешними угрозами и обращая основное внимание на использование военного превосходства, в то время как угрозы все больше и больше исходят именно от внутренних общественных разногласий, подвергает как общество, так и национальную безопасность еще большему риску. Как считает Салех, эра после окончания «холодной войны», тем не менее, переместилась от представления о безопасности с государством в роли главного компонента к

точке зрения, где в вопросах безопасности доминирует общество и отдельные граждане.

Харрис полагает, что подъем популизма правого толка в Европе является признаком возросших общественных разногласий и того, что люди все больше отвергают традиционные взгляды на безопасность. Возрастающий правый популизм можно рассматривать также как использование общественных разногласий в своих целях. Этот взгляд изложен в книге «Европа идет по «правому» пути?: экстремизм и популизм правого толка в Европе» под редакцией Норы Лангебахер и Бритты Шеленберг. В этой книге излагается мнение о том, что правый популизм также является результатом общественных разногласий и неравного распределения доступа к возможностям. Таким образом, для того, чтобы государства адекватно реагировали на угрозы, их определение безопасности должно быть расширено и включать общественную безопасность. Кроме того, в реакции государств должно быть заложено противостояние тем гибридным мерам, которые предпринимаются для усугубления внутренних слабостей государства, особенно социальных расколов в нем.

Эволюция концепции безопасности совпадает с вызовом функционированию государств. Если государство повышает уровень общественной безопасности, то авторитет государства укрепляется. Это является своеобразной проверкой взглядов реалистов на безопасность – где главную роль играют интересы государства – и это также может бросать вызов самой сути вестфальской концепции государств. Государства и международные организации, к которым они принадлежат, имеют силы ровно столько, сколько дают им их избиратели. Если функционирование государства ставится под вопрос – по мере того, как люди расширяют свои представления относительно значения терминов «безопасность» и «интересы» – то последствия будут ощущаться не только государствами, когда они будут бороться за поддержание своей легитимности, но в конечном итоге и международными организациями, такими как ЕС, НАТО и ООН. Сокращение функциональности также сокращает легитимность государств, что нанесет вред их способности поддерживать внутреннюю общественную безопасность, и приведет к увеличению числа неустойчивых и недееспособных государств, замечает Бинхем. Опять-таки, хорошим примером этого явления служит Югославия; главной причиной ее внутренних вооруженных конфликтов и распада были отсутствие общественной безопасности и глубочайшие социальные расколы. Маркус Тиель в своей работе «Самобытность, общественная безопасность и региональная интеграция в Европе» утверждает, что медленный процесс интеграции ЕС также вносит вклад в потерю функциональности и в появление вопросов относительно легитимности балканских стран, которые не смогли продемонстрировать прогресс в развитии. Кроме того, как считает Бинхем, «опыт неустойчивых и недееспособных государств в глобализованном мире показывает, что последствия недееспособности государства не имеют места в вакууме



и могут иметь последствия для безопасности международного сообщества в широком смысле, не только для населения недееспособных государств».

Чтобы сохранить целостность, государства должны быть жизнестойкими и уметь приспосабливаться к новым отношениям и геостратегическим изменениям. Это может означать необходимость пересмотра и переосмысления всей концепции безопасности, чтобы она отражала реалии сегодняшнего мира. Это означает, что роль государства также должна быть пересмотрена, включая роль и миссии международных организаций, которые создавались при совершенно других обстоятельствах. Совершенно ясно, теоретически и практически, то, что национальная безопасность связана с общественной безопасностью, и чтобы сохранить национальную безопасность, государства должны охранять общественную безопасность своего населения. Необходимо дать людям пространство и инструментарий для сохранения своей этнической, культурной, религиозной и национальной самобытности внутри государства.

## ВЫВОДЫ

Общественная безопасность оказалась важным элементом национальной безопасности. Угрозы национальной безопасности также стали более изощренными и сложными, а внутренние социальные расколы стали привлекательным объектом внимания тех, кто хочет дестабилизировать страну. Эти изменения имеют последствия для всех «игроков», вовлеченных в сферу безопасности и обороны, включая международные организации, такие как НАТО. Сейчас чрезвычайно важно принять концепцию безопасности, которая больше соответствует нынешним глобальным отношениям безопасности и учитывает всю сложность новых угроз. Для этого потребуются объединить воедино традиционные взгляды реалистов на безопасность и современную более широкую концепцию безопасности, которая включает общественную безопасность. Что касается практического уровня, то восточно-европейские и балканские страны должны привести свои усилия в области безопасности и обороны

Демонстранты в костюмах зомби в Киеве, Украина, протестуют против СМИ, которые способствуют российской подрывной пропаганде. Дезинформация раскалывает общества и вызывает недоверие к государству.

в соответствие с долгосрочной стратегией национальной безопасности. Как ответные, так и превентивные меры должны быть продуманы таким образом, чтобы учитывать подвижку в сфере угроз в сторону использования общественных расколов с целью дестабилизации страны. Но в качестве более эффективной и долгосрочной стратегии страны должны принимать меры, чтобы исцелять обиды и раны в обществе и предотвращать социальные расколы. Также как и в здравоохранении – предупреждение заболевания всегда более эффективно и обходится дешевле, чем его лечение.

В случае с балканскими странами, каждая страна должна заняться своими внутренними проблемами, такими как институциональные структурные вопросы, верховенство закона, коррупция и организованная преступность, но также инклюзивность и устойчивость различных языков, религий, самобытности и культуры. Решение этих проблем сделает эти общества защищенными от любых разделительных и дестабилизирующих мер. Работая над общественной безопасностью, государства будут больше беспокоиться о благосостоянии граждан, создавать сплоченные и жизнестойкие общества, которые будут менее уязвимы к внешним угрозам, создавать более прочную среду безопасности, которая в меньшей степени зависит от международных оборонных структур, таких как НАТО, и в конечном итоге повышать функциональность государства на международной арене. И наконец, как отметили Томас Джермалавичюс и Мерле Пармак в 2012 г. в своей работе, опубликованной эстонским Международным центром обороны и безопасности, чрезвычайно важно, чтобы каждое государство стремилось к сохранению национальной безопасности, «сохранению сплоченности общества, когда на него оказывается внешнее и внутреннее давление, вызванное социально-политическими переменами и/или насильственными беспорядками». □



Протестующие в здании парламента Македони в Скопье выражают недовольство переговорами о формировании нового правительства. Апрель 2017 г. Причиной беспокойств в стране является этническая напряженность. АССОЦИЭЙТЕД ПРЕСС

Многоязычные государства сегодня являются нормой; традиционное национальное государство (где одна четко выраженная национальная группа соответствует одной территориальной единице) практически исчезло в «плавильном котле» сегодняшнего

мира. За исключением таких случаев как Северная Корея, сегодня нереально увидеть моноэтнические государства и общества. Неспособность примирить территориальное единство национального государства со стремлением меньшинств к культурной автономии привело к исчезновению национальных государств. Если национальное государство не признает права меньшинств и подвергает нападкам чувства четко выраженной национальной принадлежности меньшинств, то это может усилить стремление к отделению и породить нелояльность. Глобализация привела к проницаемости границ и более эффективным способам передачи технологий. Это спровоцировало, как отмечает политолог Майкл Китинг, «эрозию национального государства по трем направлениям»: сверху (из-за роста числа транснациональных институтов), снизу (из-за требования подгрупп управлять определенными обязанностями государства) и сбоку (рынок разрушает его постоянство и главенство).

Несмотря на вышесказанное, все еще существуют попытки навязать монокультурность в многоязычном окружении за счет меньшинств, что зачастую приводит к интенсификации попыток меньшинств защитить и сохранить свою самобытность с единственной целью – не допустить своей маргинализации. Ассимиляция, с одной стороны, и стремление меньшинств к сохранению своей самобытности, с другой стороны, часто являются причинами нетерпимости и более того – этнических конфликтов. Будет ли создание единой пан-европейской самобытности той волшебной палочкой, которая раз и навсегда устранил этническую напряженность и дискриминацию или же этнически разнородные общества являются постоянным источником нестабильности? Является ли идея европейского «объединения в разнообразии» выполнимой в эру, когда глобализация и иммиграция легли грузом на общества в Европейском Союзе, вызвав коллективный страх после многочисленных террористических нападений?

# УПРАВЛЕНИЕ РАЗНОЛИКОСТЬЮ



## В поисках этнической и религиозной терпимости

Андрея Дурдан, Агентство безопасности и разведки Хорватии

«Ни один человек не есть остров», - писал английский католический богослов и поэт Джон Донн в XVI веке. Сегодня это высказывание верно, как никогда. Сегодня мы живем в веке политики самобытности. В соответствии с теорией общественной самобытности, мы склонны определять себя конкретными объективными критериями, такими как этническая принадлежность, религия, раса, пол и сексуальная ориентация. Эти измерения определяют наше место в конкретной общине и в обществе в целом и являются для нас одновременно освобождающими и ограничивающими факторами. Социально – демографические изменения и глобализация являются неизбежными явлениями, они представляют собой реальность нашего прошлого, настоящего и будущего. В глобализованном мире государства и общества все больше сталкиваются с явлениями открытости и изменчивости, приводящими к непростым попыткам справиться с проблемами человеческого разнообразия.

События XX века подтвердили, что тот, кто не учится на ошибках прошлого, обречен на их повторение, как заметил философ Джордж Сантаяна. Поскольку исторические события привели к тектоническим сдвигам, которые изменили общества, новые многоэтнические общества оказались более нацеленными на интеграцию. Тем не менее, все страны ЕС сталкиваются с проблемами, связанными с попытками извлечь пользу из этнического разнообразия и включить все меньшинства в свои общества. Неспособность справиться с таким избытком разнообразия часто имеет место из-за невежества и стереотипов, которые в результате приводят к защитным сценариям исключения какой-то группы, таким как ультранационализм, рост правого радикализма, расизм, сдвиги в популистской политике относительно мигрантов и лиц просящих убежища, реанимация старых конфликтов между группами меньшинства и большинства, фундаментализм и антисемитизм. Это нашло отражение в явлении анти-глобализации и настроениях против Европейского Союза, а также в антиисламской пропаганде. При этих сценариях государственные институты и международное сообщество должны играть роль арбитров и разрешать проблемы, порождаемые этническим разнообразием. Стремление к достижению этнической и религиозной толерантности является непременным условием функционирования многоэтнических государств как доминирующих структур глобализованных обществ. Большая часть XX века, похоже, была отмечена преобладанием в западных либеральных демократиях религиозной толерантности и, до определенной степени, этнической толерантности. Однако, последние события показывают, что для достижения в обществах с этническим и религиозным разнообразием гармонии нужно ещё сделать многое.

Управление разноликостью – это добровольные действия организационного характера, направленные на достижение большей степени включенности какой-то группы в формальные и неформальные общественные структуры при помощи целенаправленной политики и программ. Управление разноликостью также является неизменным условием стабильного общества. В то время как группы единомышленников могут пытаться поддерживать равновесие, изгоняя идеи и людей, с которыми они не согласны, управление разноликостью помогает сохранить социальный баланс и гармоничное сосуществование. Когда этнические группы чувствуют себя ущемленными, возникают этническая напряженность и конфликты. И это конфликты не только по поводу этнических различий. Они включают территориальные, политические, социальные, культурные или экономические аспекты и могут в результате привести к дестабилизации государств и целых регионов. Они часто сопровождаются преступлениями против личности, серьезными нарушениями прав человека, потерей государством контроля за ситуацией и потоком беженцев. Действия внешних сил также могут усугубить социальные расколы. Профессор Университета им.

Джорджа Вашингтона Майкл Эдвард Браун выделяет четыре уровня возбудителей конфликтов: внутренние чрезвычайно серьезные факторы (серьезные внутренние проблемы), внешние чрезвычайно серьезные факторы (плохое окружение), фактор внешних правящих элит (плохие соседи) и фактор внутренних правящих элит (плохие лидеры). Соседние страны и окружение могут привести к расколу, когда радикальные политические действия приводят к диффузии и распространению радикальных идей, или когда правительства решают спровоцировать конфликт в слабых соседних государствах по причинам, связанным с политикой, экономикой, вопросами идеологии или безопасности. Успешное управление разнообразием помогает государствам и обществам стать менее уязвимыми к дестабилизирующим угрозам как изнутри, так и извне.

### Терпимость

Одна из ключевых концепций в управлении разноликостью – это терпимость. Этот термин подразумевает принятие чьих-то действий или деятельности или отказ от возможности вмешаться в эти действия или деятельность. Он указывает на черту характера или добродетель человека, заключающуюся в предрасположенности совершать действия терпимости. Эти действия подразумевают намеренное и принципиальное решение воздерживаться от вмешательства, когда у тебя есть полномочия вмешаться. Последний момент важен, поскольку позволяет провести границу между терпимостью и покорностью; здесь присутствует аспект добровольности решения. Его цель состоит в том, чтобы обеспечить как права индивидуума на автономию и индивидуальность, так и социальный прогресс и демократическое правление. Парадокс толерантности, как замечают многие философы, предстает через концепцию возражения как условия для толерантности – имеется в виду, что терпимость требуется только по отношению к тому, против чего хочется возразить. И тут возникает вопрос: зачем терпеть то, что мы считаем неправильным?

Есть много видов терпимости и, соответственно, много видов нетерпимости. Терпимость может быть политической и социальной. Политическая терпимость – это важная демократическая ценность, потому что она означает желание расширить гражданские свободы на группы, которые считаются предвзятыми. Социальная терпимость подразумевает именно отсутствие предвзятости, а не способность человека преодолеть такие предвзятости. Предвзятость это негативное межгрупповое отношение, основанное на ложных, упрощенных или чрезмерно обобщенных убеждениях. Как писал Брюс Хансбергер в 1995 г. в своей статье «Религия и предвзятость: роль религиозного фундаментализма, поиска и правого авторитаризма», предвзятость состоит из трех компонентов: когнитивного компонента (включающего набор убеждений или стереотипов относительно принимаемой группы), эмоционального

компонента (подразумевающего отвращение или интуитивное неприятие группы) и предрасположенность вести себя в социально аверсивной манере по отношению к членам этой группы.

Эти виды терпимости имеют тенденцию проявляться более часто в обществах и политических системах, где контакты между разнообразными группами населения выражены сильнее. Похоже, что наблюдается прямая зависимость между терпимостью и контактами между разнообразными группами населения (по расовой, этнической и религиозной принадлежности), и разноликость дает стимул к понижению приверженности к устоявшимся предубеждениям и предрасположенностям. Чтобы подкрепить этот аргумент, некоторые исследователи, например, доцент Квебекского университета в Монреале Эллисон Харелл, показали, что контакт с этнокультурным разнообразием и другими видами разноликости снижает уровень предрассудков среди социальных групп в основном благодаря общению с членами таких «чужих» групп. Расовое и этническое разнообразие может понизить нетерпимость в результате более тесного общения с представителями меньшинств, против которых направлена нетерпимость. Этот вид разнообразия также может способствовать развитию когнитивных навыков, увеличивающих терпимость к предосудительным группам – явление, доказываемое тем фактом, что люди, живущие среди разнообразных групп, склонны к проявлению многокультурной терпимости.

Нетерпимость, сопровождаемая желанием вытеснить какую-то группу из общества, повышается, когда группа, желающая укрепить свой особенный статус, хочет, чтобы общество уважало их право проявлять нетерпимость по отношению к другим группам. С другой стороны, инклюзивная нетерпимость возникает, когда группы меньшинств пытаются в полную силу участвовать в жизни общества (например, когда издаются правила о предпочтительном найме на работу представителей какой-то группы). Что касается нетерпимости по отношению к этническим группам, то она может иметь формы этнической ненависти, этнического конфликта, дискриминации, расизма и этнического национализма. Эти нездоровые явления, если государство относится к ним терпимо, приводят к демонизации меньшинств и, как мы недавно видели в Европе, росту национализма, усилению расистских настроений, ксенофобии, антисемитизма, усилению риторики против иммигрантов и беженцев. Европа сейчас находится в парадоксальной ситуации. В ней сейчас такое разнообразие групп, которого раньше никогда не было. Это стало результатом большей мобильности населения, расширения контактов и смешанных браков. Вместе с тем, одновременно с этими процессами, возросло количество людей, которые видят в таком разнообразии проблему. Они считают, что шансы демократического прогресса и процветания существенно снижаются, когда общество начнет признавать и подтверждать, что у меньшинств есть свои заботы и интересы. Глубокая поляризация в европейском

обществе уже происходит и требует немедленной реакции и всестороннего рассмотрения.

Что можно сделать, чтобы поощрять терпимость и одновременно приветствовать большее разнообразие в современных либеральных государствах? Для этой цели эффективное государственное управление, основанное на функционировании принципа верховенства закона, является ключевым фактором. Оно играет чрезвычайно важную роль во включении меньшинств в жизнь общества и защите их прав и интересов посредством диалога и признания проблем. Важную роль играют политические представители и лидеры общин, также как и средства массовой информации и образовательные учреждения. В этой связи социальное общение становится важным фактором, особенно среди молодежи. Юридическими мерами следует объявить вне закона различные формы нетерпимости и ввести более строгие наказания для нарушителей. Следует усилить наблюдение за уровнем занятости представителей меньшинств в тех районах, где у них недостаточное представительство. Стоит подумать о создании консультативных органов с участием представителей меньшинств. Приоритетом должно стать улучшение понимания проблемы среди населения посредством СМИ и правительственных кампаний, а также создание институтов для отслеживания и предотвращения дискриминации. Следует поощрять расширение прав меньшинств через образование и адекватное социальное общение на государственном и местном уровне.

Что касается всестороннего подхода, он должен заключаться в вовлечении международной общественности, при условии, что её вмешательство будет тщательно продуманным. Чтобы избежать этнических конфликтов и войн, очень важно избежать повторения исторических сценариев, которые мы так часто наблюдали в Африке, Европе и Евразии. Роль внешних сил в этнических конфликтах совершенно очевидна и может проявляться через механизмы урегулирования конфликтов и механизмы демократической консолидации, примирения и экономического возрождения. Очевидно, что традиционные операции по поддержанию мира недостаточны, и требуется новый подход для поддержания международной стабильности и предотвращения эффекта «переливания через край» в нестабильных регионах и слабых государствах. Необходимо, чтобы ООН инициировала международные усилия на глобальном уровне, чтобы соответствующие органы предпринимали усилия на региональном уровне (ЕС, Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), и чтобы вносили свой вклад все институты, имеющие отношение к поддержанию мира и международному сотрудничеству. Совсем недавно Сирия и несколько лет назад Западные Балканы стали примером провалившейся превентивной дипломатии и запоздавшего международного вмешательства. Позднее вмешательство международного сообщества привело к тому, что события стали развиваться в нежелательном направлении – появились



террористические и радикальные группировки, волны мигрантов, демографические подвижки, нестабильные и нежизнеспособные политические системы и использование конфликтов сверхдержавами в своих целях.

Целью политики интеграции меньшинств должно быть укрепление долгосрочной стабильности, а не простое успокоение враждующими сторонами мировой общественности и международных наблюдателей. Самым ярким примером может служить Босния и Герцеговина (БиГ). Модель функционирования – или, скорее, отсутствия функционирования – сосуществование трех основных компонентов БиГ является источником постоянных столкновений и нестабильности. БиГ это государство, где существуют серьезные различия, где отсутствует единство и где исключения стали правилами. Как заметил писатель Иво Андрич: где заканчивается логика, там начинается Босния. БиГ, которая имеет три отдельных государственных образования (Федерации Боснии и Герцеговины, Республики Сербской и округа Брчко) в составе одного государства, преследуют травмы недавней войны и многочисленные несовпадающие интересы, в то время как вчерашние жертвы и их обидчики вынуждены через силу улыбаться друг другу.

Провал интеграционного процесса ведет к хрупкости государств, и в этой хрупкости главными движущими силами является общественная и институциональная динамика. Эти основополагающие динамические процессы предопределяют, как функционируют официальные институты и процессы и, таким образом, определяют качество работы правительства и инклюзивность экономической и политической систем. Хрупкость является (дис)функцией социального единения и институционализации. Все вместе они определяют способность населения сотрудничать и направлять это сотрудничество на решение проблем национального уровня. Если хрупкие государства так и оставить в таком состоянии, то они разрушатся.

## Юго-восточная Европа/Западные Балканы

Одним из наиболее ярких примеров вышеупомянутого разнообразия является регион Западных Балкан в юго-восточной Европе. Исторически Балканы являются регионом с бурной политической жизнью. Периферийное европейское расположение, неравномерное распределение населения и исторические миграционные процессы, совпавшие с образованием новых государств, оказали влияние на формирование региона и его этническую и религиозную структуру. Несколько этнических районов были сформированы по территориальному признаку (христианская культура) и доминирующему языку (славянский, латинский и греческий). Попытки установить автономную национальную самобытность или жесткие концепции автономных государств, культур или географических пространств часто приводили к конфликтам (движение в Албании, независимость Косово, война в БиГ) и очевидной нетерпимости к разнообразию, особенно этническому и религиозному.

В период XIX и XX веков этот регион приобрел этническую и религиозную разноликость, еще более осложнив ситуацию. Отсутствие стабильности привело к появлению географически перемещающихся государств, миграции оказавшегося в опасном положении населения и социально-демографическим переменам.

В результате такой диверсификации в настоящее время в странах Западных Балкан проживают в статусе национальных меньшинств албанцы, болгары, боснийцы, румыны, греки, хорваты, македонцы, венгры, немцы, итальянцы, русские, украинцы, русины, сербы, рома, черногорцы, словаки, чехи, словенцы, турки, татары, гагаузы и евреи. Одна и та же национальность может быть ущемленным меньшинством в одной стране и при этом составлять большинство населения в соседней стране. Движение за присоединение Косово к Албании противоречит интересам Сербии, между македонцами и греками идет конфликт, государственные образования БиГ не могут ужиться вместе – все это снова может привести к очень нестабильной ситуации в регионе. Из-за конфликтов вся эта напряженная ситуация ассоциируется с вопросом меньшинств и происходит от нежелания рассматривать этническое разнообразие региона как плюс, а не как проблемный фактор. Политолог Эндрю Хейвуд определяет термин «балканизация» в политической науке как дробление политического образования на непримиримые единицы. Именно этим термином и определяется ситуация на Западных Балканах.

Что касается религии, то религиозная принадлежность играет главную роль в определении самобытности общин. Доминирующими религиями на Западных Балканах являются христианство (католическое и православное) и ислам. Исторически, влияние Турции со времен Османской империи сделало распространение ислама в этом регионе важным фактором в создании этнической самобытности и реструктуризации, особенно в БиГ. В отдельных частях БиГ или в регионе Санджак религия стала символом территориальной сохранности, что ведет к дальнейшей гомогенизации и разделению. Религиозная нетерпимость становится все более неприкрытой и в отдельных местах региона вызывает тревогу. Она подпитывается низкими социальными, экономическими и образовательными стандартами, например, в районе Санджак, где 70 тыс. боснийских мусульман составляют самое крупное меньшинство. Это ведет к образованию системы гетто, к пересмотру этнических границ и к новым конфликтам. Одновременно с этим религиозная нетерпимость ведет к укреплению православного направления христианства и религиозного фундаментализма, радикализма и экстремизма и подъему такого явления, как иностранные исламские боевики. Распространение радикальных религиозных идей привело не только к нетерпимости, но и к микромиграции, когда люди покидали районы, где царили строгие религиозные законы, что приводило к еще большей обособленности религиозных образований. Более того,

в этих ситуациях религиозная самобытность тесно связана с национальной самобытностью. В районах, где проживают две или более конфликтующие религиозные общины, религия берет на себя роль культурного защитника. Таким образом религиозная самобытность стала выразителем этнической самобытности.

В странах Западных Балкан, переживших конфликты, региональной стабильности угрожают пережитые страдания и воспоминания людей, бывших по разные стороны баррикад, психологическая травма и слабая экономика региона. Несмотря на то, что предпринимаются попытки преодолеть этноцентризм и религиозную обособленность, похоже, что инструментализация различий берет верх над процессом примирения. Помимо двусторонних и региональных вопросов большинство стран Западных Балкан решают вопрос евроатлантической интеграции, а некоторые должны смириться с довольно ощутимым влиянием России. Учитывая исторический и социально-экономический контекст и разницу в проводимой политике, управление разноликостью представляет огромную проблему для региональных правительств. Совершенно очевидно, что на Западных Балканах набирает силу общественная и политическая трансформация, и что люди должны научиться жить в окружении разнообразия и рассматривать его не как угрозу своей самобытности, а как катализатор своего прогресса и развития. Излишняя приверженность всем аспектам национального государства в эпоху глобализации означает игнорирование факта международного сотрудничества и поворот прогресса вспять к сотрудничеству и сосуществованию лишь на мелком региональном уровне. Страны Западных Балкан, такие как Хорватия, у которой больше опыта в создании демократического равновесия и экономической стабильности, работают над развитием и управлением разноликостью – этнической, религиозной, культурной и в любых других проявлениях.

## Хорватия

Обращение с меньшинствами на Западных Балканах и их права и условия проживания в разных странах разные. Хорватия является членом ЕС и многокультурным государством. Его многокультурная структура заметна в отношениях между хорватским большинством (90% населения) и 22 официально признанными группами национальных меньшинств, географически разбросанными по всей стране. Самое крупное меньшинство – сербское, которое составляет 4,3% населения. Что касается религии, то доминируют католики (86%), за ними идут православные христиане (4,4%). Основным языком является хорватский (96%).

В какой-то степени Хорватия до сих пор переживает жесткие последствия системного перехода и решает вопрос с меньшинствами в контексте отношений с соседями, на которых лежит отпечаток войны 1990-х гг. Эти последствия наиболее ощутимы в приграничных районах. Хорватская многокультурность в основном

базируется на культурном разнообразии меньшинств. Миграционные потоки еще не повлияли на демографическую структуру Хорватии, поскольку большинство иммигрирующих в Хорватию это хорваты, до этого жившие в странах юго-восточной Европы. Что может вызывать беспокойство, так это нынешняя экономическая эмиграция из Хорватии.

Хорватия создала прочные юридические основы для решения проблем меньшинств – полное выражение самобытности меньшинств защищается положениями Конституции, национальными законами и принятым международным законодательством, поддерживаемым плюрализмом СМИ и политикой на уровне государства и местных общин. Законодательство Хорватии полностью отвечает европейским ценностям и стандартам и основывается на ключевых международных юридических инструментах, относящихся к правам человека. Конституция Хорватии, как основной закон, гарантирует права и свободы всем, независимо от этнической или религиозной принадлежности. Она обеспечивает свободное выражение своей национальной/этнической/религиозной самобытности, использование национальных языков и письма, а также культурную и образовательную автономию. Кроме того, меньшинства представлены в парламенте (восемь депутатов) и в местных органах самоуправления (советы национальных меньшинств и индивидуальные представители). Применяется политика предпочтительного найма на работу представителей меньшинств. Для дальнейшего развития разнообразия созданы две государственные организации, занимающиеся вопросами меньшинств – Совет национальных меньшинств и правительственное Управление по правам человека и правам национальных меньшинств. Организации меньшинств многочисленны, особенно в сфере СМИ и культуры. Правительство и местные администрации инвестируют в кампании СМИ, семинары и мероприятия, направленные на повышение осознания населением страны своего культурного и этнического разнообразия.

В целом, похоже, что меньшинства в Хорватии прочно интегрировались в хорватское общество, особенно общины мусульман. Цыганская община достигла заметного прогресса в процессе ассимиляции. И все-таки Хорватию нельзя назвать страной, где в вопросах меньшинств все идеально. Недавняя война наложила отпечаток на восприятие отдельных национальностей, особенно сербов, составляющих самое крупное меньшинство. Возвращенцы и общины вдоль сербской границы часто не могут ассимилировать, возвращаясь к старым конфликтам и злоупотребляя предоставленными им законными правами ради своей личной выгоды. Кроме того, считается, что некоторые организации меньшинств и неправительственные организации существуют только для того, чтобы вытягивать из правительства деньги. Еще один вопрос состоит в использовании меньшинств для политических целей их национальными странами.

## Злоупотребление этнической принадлежностью

Этномобилизация, в соответствии с авторами Антонией Петричушич и Митией Жагар, это инструментализация этнической самобытности – злоупотребление правящими элитами этнической принадлежностью для мобилизации масс на выполнение их политических (и даже личных) задач и интересов. Наиболее ярким примером на Западных Балканах является эра Слободана Милошевича, бывшего президента Югославии и Сербии. После распада Социалистической Федеративной Республики Югославия образование групп по этническим признакам и возрождение этнических расколов привели к социальной сегментации. Многие политики сербского истеблишмента манипулировали общественным мнением, используя искаженные представления и мифы, искажая исторические факты и намеренно подогревая в населении чувство неуверенности и страха. Милошевич мобилизовал массы, чтобы узаконить свой приход к власти, найти союзников в Черногории и отказать в автономии провинциям Воеводина и Косово. Инструментализация этнических СМИ (чтобы они служили заинтересованным сторонам, а не обществу в целом) была использована для разжигания нетерпимости. Истеблишмент Милошевича использовал православную церковь для распространения идеи «великого сербского государства» и нетерпимости по отношению ко всем тем, кто не захочет жить в этом государстве. Система образования использовалась для распространения официальной политической пропаганды и для контроля за мышлением подрастающих поколений. Надежные в политическом плане преподаватели следили за тем, чтобы случаи этнического или религиозного разнообразия регистрировались и наказывались.

В республиках бывшей Югославии общества глубоко разделены, что приводит к возникновению многочисленных проблем на этнической или религиозной почве. Роль религии в балканских войнах была очевидной, но не первостепенной. Основой конфликтов был национальный вопрос. В районах, где проживало сербское большинство, были уничтожены символы хорватского этнического и религиозного присутствия, была переписана история и было заявлено, что эта территория всегда принадлежала сербскому большинству. Пропаганда Милошевича была непреклонной и всесторонней, нацеленной на распространение радикальных националистических идей и сепаратистских претензий сербов в Хорватии. Даже после вмешательства международного сообщества потребовалось много времени для достижения относительной стабильности на Западных Балканах. Усилия международного сообщества по сохранению существующих режимов вместо оказания помощи в переходе и демократических преобразованиях только продлили конфликты и лишний раз доказали, что никакое государство не может выжить без поддержки своих граждан, которые в данном случае состояли из многочисленных этнических и религиозных групп.

Даже сегодня попытки радикальных сил использовать меньшинства, а также СМИ и религиозные структуры в своих интересах в состоянии разжигать общую нетерпимость и негативные отношения. И хотя в политике по отношению к меньшинствам видны существенные улучшения (в основном благодаря условиям, поставленным международными организациями), вопросы меньшинств все еще являются камнем преткновения в двусторонних и многосторонних отношениях в странах бывшей Югославии. Без усвоения уроков прошлого и использования их в управлении разнообразием, регион обречен на то, чтобы повторять исторические ошибки вновь.

## Выводы

Совершенно очевидно, что народы в развитых демократических странах будут становиться все более и более разнообразными. Но управление разнообразием будет иметь успех только в том случае, если будут целенаправленные усилия на международном, местном, политическом и общественном уровнях. Стремление к этнической и религиозной терпимости происходит от исторических и общественных перемен, которые и прокладывают путь к разнообразию. Управление таким разнообразием оказалось трудной задачей даже для государств с устоявшейся демократией.

Терпимость должна проявлять инициативу, вовлекать массы и быть всесторонней в том смысле, что она должна охватывать все государственные и негосударственные институты, членов общины и меньшинства. В государствах должна быть функционирующая система, основанная на прочном и последовательном законодательстве. Местные общины должны разработать различные проекты и программы по включению меньшинств во все аспекты жизни. Одной только политической толерантности мало; она должна сопровождаться общественной толерантностью, которая крайне важна для интеграции общества. Что касается религии, то государства должны воздерживаться от вмешательства в религиозную практику и играть роль нейтрального арбитра между конкурирующими группами внутри общества. Государство должно предотвращать попытки какой-то одной группы вмешиваться в религиозную практику других групп. Неадекватная общественная интеграция и недостаточный уровень терпимости ведет к сегрегации, нарушению баланса и серьезным осложнениям.

По мере того, как современные демократии становятся все более разнообразными в плане этнической, расовой и языковой принадлежности, необходимо ответить на серьезный вопрос о балансе между социальным равенством и индивидуальными свободами среди изолированных групп. Необходимо использовать терпимость для того, чтобы обеспечить индивидуальные права на автономию и индивидуальность, а также для достижения более широких целей социального прогресса и демократической формы правления. Сильные и инклюзивные общества меньше поддаются дестабилизации. □

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВУ

Страны, в дела которых вмешивается  
Россия и другие внешние силы, должны  
выработать внутреннюю устойчивость

# ИЗВНЕ



Азербайджанский военнослужащий готовится к бою с армянскими сепаратистами в отколовшемся от Азербайджана регионе Нагорный Карабах. Октябрь 1992 г. AFP/GETTY IMAGES



Д-р  
**Пал Дуней**  
Центр им. Маршалла

Период после второй мировой войны был отмечен возрастающим международным сотрудничеством и расширением полномочий многонациональных институтов. Однако, евро-атлантический регион может ожидать новый раскол. Некоторые страны хотели бы вернуться к вестфальскому международному порядку с присущим ему сильным государственным суверенитетом в надежде избежать международного вмешательства в их внутренние дела. Для Российской Федерации эта концепция является основой ее внешней политики и, как было неоднократно объявлено министром иностранных дел Сергеем Лавровым, Россия полагает, что большинство стран разделяет ее точку зрения.

Конечно же, эти взгляды привлекательны для лидеров, которые пришли к власти и делают все возможное, чтобы эту власть сохранить. Однако, вряд ли с этими взглядами согласится большинство стран Европы. Многие европейцы живут в пост-вестфальском мире, где государства, общества и люди общаются свободно, права человека значат больше, чем государственный суверенитет, а глобализация, несмотря на некоторые ее минусы, считается преимуществом, механизмом, который увеличивает благосостояние всех. Вместе с тем, поведение государства редко следует идеальным теоретическим установкам. Государства, громко заявляющие о своем принципе невмешательства, часто отстаивают право вмешиваться в дела других стран, и даже либерально настроенные страны периодически возражают против того, чтобы к ним применялись те же стандарты, которые они применяют к другим. И все же у относительности есть пределы; почти все согласны с тем, что лучше жить в Швеции или Германии, чем в Северной Корее или Сомали.

Государства используют различные оправдания для вмешательства, часто указывая на ценности и интересы, исторические или этнические связи, или что-то еще, что им кажется подходящим. На более конкретном уровне государства используют различные претензии, такие как дискриминация или ненадлежащее обращение с меньшинствами (или, в исключительных случаях,

геноцид), чтобы сделать свое вмешательство законным. Те, кто рассматривает международные отношения через призму международного права, должны знать, что многие случаи вмешательства происходят в пределах действующих правил. У государств есть первичный интерес к тому, чтобы повлиять на окружение в свою пользу. Вместе с тем, тот факт, что некоторое взаимодействие между государствами является законным, еще не означает, что оно приветствуется всеми сторонами, и юридическое равенство отличается от военного или экономического равенства. Таким образом, государства и общества должны создавать возможности сопротивляться и реагировать на вызовы извне, чтобы восстановить равновесие. Назовем это «жизнестойкостью». В экстремальных ситуациях жизнестойкость – это то, как государства и общества сопротивляются распаду под тяжестью катастрофических событий.

Жизнеспособность возможна только тогда, когда государство и общество заранее знают потенциальные последствия событий, будь то техногенные катастрофы, стихийные бедствия или внутренние или внешние угрозы. Таким образом, жизнестойкость проявляется всегда в конкретном контексте; множество ее форм зависит от конкретной обстановки. Зависимость от конкретной ситуации также проявляется и в том, что каждое государство и общество выстраивает систему степени опасности угроз и вызовов, в ответ на которые оно принимает меры по обеспечению жизнестойкости. Жизнестойкость включает в себя государственное управление, сплоченность и поддержку общества, и потенциал государства, который можно создать при помощи внутренних и внешних сил.

## Затянувшиеся конфликты

Постсоветское пространство – странный термин для описания группы стран через 25 лет после распада Советского Союза – имеет характерные черты регионального комплекса безопасности; его отношения безопасности могут быть прерваны только в связи друг с другом. Вместе с тем, это все же не сообщество безопасности, характеризуемое плотным сотрудничеством между всеми сторонами и признанием недопустимости военных действий друг против друга. Следует отметить, что эти страны, многие из которых, бывшие долгое время составными частями одной страны, сегодня не всегда могут установить гармоничные отношения между собой. К счастью, распад Советского Союза был в основном мирным, хотя в последние годы его существования насильственные конфликты в некоторых местах и возникали, также, как и в последнее время уже после его распада.

Термин «затянувшиеся конфликты» относится к конфликтам, которые уже давно зашли в тупик и имеют мало шансов на урегулирование. Введенная уже в постсоветское время, эта концепция употреблялась по отношению к ряду конфликтов на южном Кавказе и к конфликту в Молдове. Ни один из этих конфликтов

не был урегулирован, а вдобавок к ним появились еще новые. Этот термин можно считать условным по двум причинам: географически он относится только к западной и юго-западной части постсоветского пространства (исключая конфликты малой интенсивности, такие как в Средней Азии) и конфликты, к которым этот термин относится, но находятся в разных стадиях процесса урегулирования.

В 2014 г. в пределах границ украинского государства после массовых демонстраций против политического курса пророссийского президента Украины Виктора Януковича, которые закончились его изгнанием, разразились два конфликта, оба со значительным участием России, включая ее вооруженные силы. Другие конфликты, такие как в Абхазии, Южной Осетии и в Крыму, были приостановлены, но не урегулированы. Это «худой» мир, а не «добрый». Есть и другие конфликты, такие как в Нагорном Карабахе, угрожающие опять вернуться в стадию насилия высокой интенсивности.

Остается открытым вопрос относительно того, какие же социальные расколы являются первопричиной этих конфликтов и почему они так долго тянутся; иными словами, есть необходимость в трезвом анализе, что нужно сделать, чтобы преодолеть эти расколы. И хотя затянувшиеся конфликты и те, которые потенциально могут затянуться, имеют разные первопричины, они все же имеют несколько общих черт:

- Большинство затянувшихся конфликтов начались в последние годы существования Советского Союза в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Репрессивный советский центральный аппарат был значительно ослаблен, и это позволило отдельным слоям общества более свободно выражать свое несогласие, что привело к тому, что единый «советский народ», который оказался не более, чем популярной иллюзией, раскололся на группы по национальному признаку. Таким образом, подавляемая долгое время национально-этническая вражда вновь вышла на поверхность.
- Возникли вопросы территориального деления, которым советское руководство не придавало большого значения. Почти бескровный распад Советского Союза по принципу «*uti possidetis*» было великим достижением. Однако, он высвободил некоторые центристские тенденции, которые привели к меньшим образованиям к «*de facto*» автономии или даже попыткам «*de jure*» отделений. Россия не была застрахована от этих процессов, хотя центральная власть была достаточно сильной, и решительное использование силы против чеченских сепаратистов сохранило ее территориальную целостность. Другие страны, менее решительные и менее сильные, не смогли эффективно противостоять сепаратизму. Россия использовала эту слабость, силой присоединив к себе украинский Крым.
- Зачастую эти конфликты имеют под собой этническую основу. Очевидно, что абхазцам трудно ужиться в Грузии, о чем они заявляли еще в те времена, когда Грузия была частью Советского

Союза. А южноосетинцы по понятным причинам были ближе к проживающим в России жителям Северной Осетии, чем к грузинам. Приднестровский конфликт в Молдове чем-то похож, поскольку этнически смешанное население Приднестровья отличается от населения остальной Молдовы. На то есть исторические причины – нынешние границы Молдовы (и Молдавской Советской Социалистической Республики) не совпадают с границами, существовавшими до второй мировой войны. А причины конфликта в Нагорном Карабахе представляют собой сочетание территориальных и этнических противоречий.

- Эти факторы не дают полного объяснения каждого затяжного конфликта, поскольку определенную роль могут играть и другие причины. Экономические факторы, включая уровень развития и торговые контакты, играют роль, о чем свидетельствуют конфликты в Приднестровье и украинском Донбассе (Донецк и Луганск). Оба этих региона промышленно развиты и традиционно производили больше валового национального продукта (ВНП), чем в среднем по стране. Экономике этих регионов больше привязаны к России, чем к странам, к которым они территориально относятся. До того, как разразился конфликт в 2014 г., 70% внешней торговли Донбасса приходилось на Россию, и этот процент (если не объем) с тех пор возрос. Таким образом, понятно, что люди в этих регионах хотят больше строить отношения со своим основным экономическим партнером. Может быть, Россия и относительно небольшой «игрок» в мировой экономике с ее менее чем 2% мирового ВНП, но ее ВНП составляет более половины ВНП 12 бывших советских республик.
- И хотя ни в Приднестровье, ни в Донбассе нет российского этнического большинства, культурные, цивилизационные и лингвистические связи жителей этих регионов с Россией довольно существенные. В Южной Осетии и Абхазии лингвистические и культурные связи с Россией важны потому, что носителей их национальных языков настолько мало, что, если бы они полагались только на них, то оказались бы изолированными в обществе, где большинство жителей и так имеют российские паспорта.

## Жизнь в тупике

Конфликты в другом регионе, в Африке южнее Сахары, дают более четкую картину о перспективах урегулирования затянувшихся конфликтов в Европе. Существует общее понимание того, что вероятность урегулирования конфликта станет большей, если воюющие стороны достигнут болезненного для обеих сторон тупика и начнут снимать боль от продолжающейся тупиковой ситуации путем переговоров. Похоже, что это применимо к конфликтам в бывшем Советском Союзе; ситуация, однако, намного сложнее по ряду причин. И

важнее всего то, что эти конфликты нельзя отделять от роли внешних «игроков».

Во всех этих затяжных конфликтах прямо или косвенно участвует третья, внешняя, сторона. Роли внешних участников конфликтов многоуровневые и многослойные. Они включают гарантирование одной стороне конфликта – как правило, той стороне, которая хочет отделения – безопасности, экономической помощи и получение общепризнанных документов для международных поездок. Таким образом, внешние источники снижают боль и стоимость тупиковой ситуации. В большинстве конфликтов на постсоветском пространстве такую роль играет Россия. В Абхазии и Южной Осетии – двух образованиях, которые Россия признает как независимые государства и помогает им идти дальше фактического отделения – эта роль отчетливо видна, хотя Москва и не получила большой международной поддержки своим действиям. В Украине ситуация похожая; Крым был аннексирован Россией и теперь живет за счет российского бюджета и вносит в него свой вклад. Донбасс самостоятельно не выживет и становится все больше похожим на российский экономический придаток, в то время как Приднестровье находится в аналогичной ситуации уже не одно десятилетие. Конфликт в Нагорном Карабахе – единственный конфликт, в затягивании которого, похоже, Россия не играет никакой роли. В том регионе Москва вносит вклад в стабилизацию кризиса, оказывая военную помощь Армении, чтобы сбалансировать военное превосходство Азербайджана, гарантируя, таким образом, контроль Армении над спорной территорией, которую она захватила силой.



Армянский военнослужащий из сил обороны Нагорного Карабаха наводит на цель артиллерийскую установку во время вспышки затянувшегося конфликта с Азербайджаном. РЕЙТЕР

В большинстве случаев Россия играет роль ключевого внешнего фактора, гарантирующего, что стороны будут сохранять нынешнее положение вещей. Москва, однако, не считает свою роль внешней. Она не рассматривает



Российские военные без опознавательных знаков занимают позиции вокруг украинской военной базы в Крыму в марте 2014 г. в ходе незаконной оккупации и последующего присоединения этой территории. GETTY IMAGES

конец Советского Союза как конец своих интересов по контролю в регионе и продолжает играть в нем покровительственную роль. Россия перешла от игнорирования бывшего советского пространства в первой половине 1990-х гг. к политике доминирующих отношений в «ее» регионе в течение двух последних десятилетий. Главной задачей России было не допустить постороннего вмешательства в региональные конфликты. Осознавая свою относительную слабость и предполагая, что перемены будут не в ее интересах, Москва долгое время пыталась сохранить статус кво в конфликтах. Однако, благодаря экономическому подъему, произошедшему в основном из-за роста цен на основные предметы экспорта, в основном нефть и природный газ, Россия все больше чувствовала себя обязанной вмешаться в конфликты и изменить статус кво в свою пользу. Часто это описывается как переход от российского ревизионизма к реваншизму. Это абсолютно понятно, когда великая держава пытается использовать благоприятные обстоятельства в свою пользу; однако использование силы для реализации своих политических целей уже является недопустимым, если это лишает ее партнеров политической независимости. Россия сделала это в Грузии в 2008 г. и делает это в Украине с 2014 г. Страна, которая не уважает суверенитет своих соседей, подрывает собственные аргументы в пользу системы, базирующейся на суверенитете. Этот классический двойной стандарт знаком в международной системе и в структурной версии школы международных отношений реалистов.

## Российское влияние

Как следует оценивать вовлеченность России в конфликты на постсоветском пространстве? Пытается ли Россия просто максимально использовать свою силу, чтобы занять место незаменимого регионального лидера? Или Россия пытается создать окружение из верных партнеров и союзников в своей естественной

сфере интересов? Развязала ли Россия эти затяжные конфликты или затягивает ли их специально для того, чтобы сократить влияние на регион со стороны западных стран? Все эти факторы играют определенную роль.

Более 15 лет Россия настаивает на том, что международная система должна быть многополярной и что Россия должна быть одним из полюсов. И хотя многополярный мир может существовать и без России в качестве одного из полюсов, понятно, что Россия считает, что она имеет право на такую роль. Фактически Россия на самом деле явная сила, учитывая ее географический размер, ядерный арсенал, дипломатию и запасы углеводородов. Однако, Россия мало что представляет собой в других областях: она не является образцом для подражания для большинства стран, она не производит потребительские товары мирового класса, будь то автомобили, сотовые телефоны или компьютеры. Хотя ее общественная дипломатия значительно улучшилась, аннексия Крыма и российская военная деятельность на Донбассе подорвали к ней доверие. Тем не менее, Россия понимает, что относительная сила имеет значение и старается довести ее до максимума.

России нужны последователи для того, чтобы увеличить свой вес в международной системе. И хотя она имеет значительное влияние в отдельных странах, например, в Сирии и Иране, количество верных последователей остается ограниченным. Легче всего оказывать влияние в своей естественной сфере интересов, на постсоветском пространстве. Россия, однако, отталкивает некоторых партнеров своей нетерпеливой и зачастую принудительной силовой политикой. Некоторые страны не хотят иметь с Россией никаких отношений кроме абсолютно необходимых. Другие страны, у которых нет иной альтернативы, такие как Беларусь, Таджикистан и Кыргызская Республика, следуют в фарватере России с определенными колебаниями, в то время как остальные, такие как Армения и Молдова, втянуты в затяжные конфликты. Следовательно, целый ряд других факторов склоняют государства к тому, чтобы следовать за Москвой, такие как слабая экономика, недостаточные запасы природных ресурсов и недостаточная политическая и экономическая поддержка из альтернативных источников. Экономики Армении, Кыргызской Республики, Молдовы и Таджикистана менее 30 млрд. долл. США каждая, что делает их жизненно зависимыми от России. Наиболее крупные пять экономик на постсоветском пространстве являются экспортерами природных ресурсов и, за исключением одной страны, странами-добытчиками природных ресурсов. Это означает, что ни одна из бывших советских республик не нашла иных путей экономического роста, кроме как продажи своих природных ресурсов, хотя Грузия (№ 6 из 12 постсоветских республик) добилась определенного прогресса. И, поэтому, не затяжной конфликт сам по себе привел к добровольному самопорабощению. Скорее, затяжные конфликты внесли свой вклад в принятие российского



верховенства, хотя каждый случай разный и требует отдельного анализа:

- В случае с Арменией все ясно: без поддержки России, как двусторонней, так и через членство в Организации договора о коллективной безопасности, для Армении было бы чрезвычайно трудно противостоять военному и экономическому преимуществу Азербайджана и удерживать контроль над Нагорным Карабахом.
- Молдове было бы трудно компенсировать огромную асимметрию между сторонами конфликта и свою многостороннюю зависимость от России; однако, грамотные политические шаги (привлечение Европейского Союза в качестве альтернативного торгового партнера) и превращение урегулирования спора вокруг Приднестровья в многосторонний процесс позволили Молдове избежать полной зависимости от России.
- Грузия утратила сепаратистски настроенные территории, Абхазию Южную Осетию, и практически нет никакой вероятности, что они когда-нибудь вернутся обратно в состав Грузии. Однако, с тех пор как бывший президент Михаил Саакашвили начал процесс реформ, Грузия развивается быстро. Несмотря на несколько противоречивые данные, Грузия так и останется государством, которое отошло от постсоветской парадигмы. Она значительно сократила коррупцию, повысила эффективность управления государством и привлекла прямые иностранные инвестиции на уровне достаточно уникальном для страны, где отсутствуют в большом количестве природные и энергетические ресурсы.
- Затяжной конфликт в Украине продолжается еще относительно недолго, и поэтому, возможно, еще преждевременно делать прогнозы. Однако, несмотря на определенные недостатки центрального правительства в Киеве, украинское общество продемонстрировало сплоченность, которое снижает шансы возвращения к политическому «status quo ante». И все же приходится признать, что территориальный статус кво изменился, поскольку Крым может так и остаться частью Российской Федерации, несмотря на всю противозаконность его аннексии. Важно отметить, что конфликты между Украиной и Россией не привели к увеличению влияния Москвы над Киевом, хотя и добавили России дурной славы на международной арене.

В общем, затяжные конфликты совершенно очевидно приводят к увеличению влияния России как вмешавшегося партнера или непосредственной стороны в конфликте. Это дает другим внешним «игрокам» определенную свободу маневра, хотя лучше все-таки, чтобы не создавалось впечатление, что на постсоветском пространстве идет геополитическое соревнование между Россией и Западом.

Механизмы регулирования конфликтов, применяемые к затянувшимся конфликтам, не приносят

результата. Здесь мы имеем управление конфликтами вместо их урегулирования. Это и понятно, когда основную роль в этом играет Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). ОБСЕ является инклюзивным институтом, где все государства-участники играют равную роль в принятии решений. Ее решения принимаются консенсусом, и у каждого государства есть право вето. У организации нет эффективного механизма обеспечения выполнения принятых решений. Таким образом, бремя принятия решений приходится на государства и эти решения зависят от их желания искать приемлемое решение. Более того, такой статус кво во многих случаях вполне приемлем для участвующих сторон, чтобы торопиться с переменами. Это, несомненно, относится к ситуациям в Абхазии, Южной Осетии и в Крыму – к трем конфликтным зонам, где сохраняется статус кво, а также, даже в большей мере, к Приднестровью. В оставшихся двух случаях ситуация беспокойная и конфликты отнюдь не находятся в замороженном состоянии. Тем не менее, статус кво сохраняется в Нагорном Карабахе уже 23 года, и ситуация там уже как-то устоялась, несмотря на обмен жесткими пропагандистскими выпадами между Баку и Ереваном. Прийти к урегулированию конфликта на Донбассе будет сложнее, поскольку прямые и косвенные участники конфликта хотят добиться политического, и не обязательно территориального, статус кво.

## Выводы

- Большинство затяжных конфликтов не достигло фазы «взаимно болезненного тупика», которая бы дала сторонам достаточную мотивацию для поисков разрешения конфликта. Если внешние «игроки» – которые не обязательно считают себя внешними – перестанут оказывать влияние и поддержку, то ситуация может измениться. Однако, существует риск, что ситуация изменится в сторону «размораживания» конфликта и его возвращения в насильственную фазу.
- Политические силы могут не снимать конфликт с внутренней политической повестки дня и создавать поддержку своим усилиям, объявив внешнего врага. Тем не менее, люди всегда действуют в своих интересах. Чем дольше продолжается затяжной конфликт, тем больше общества к нему приспосабливаются и люди постепенно возвращаются к своей обычной жизни.
- Вовлеченность России – единственной великой державы, которая не считает себя внешним «игроком» – в затяжные конфликты редко приводило к появлению дополнительных рычагов давления на конфликтующие стороны.
- Механизмы регулирования конфликтов и соответствующие институты не в состоянии эффективно искать пути решения конфликтов. Зачастую полномочия международных организаций слишком ограничены, чтобы добиться радикальных перемен, что способствует дальнейшему затягиванию конфликтов. □





# *Гибридная война* и ГИБРИДНЫЕ УГРОЗЫ

*Адаптация к типичным и нетипичным  
угрозам безопасности*

---

*Д-р Свен Бернхард Гарейс*

*Немецкий заместитель декана в Центре им.  
Маршалла и профессор международной политики в  
Вестфальском университете им. Вильгельма*

---

**Н**ет ничего нового в том, что воюющие страны ради достижения своих целей помимо военной силы используют широкий круг способов влияния. Обман, пропаганда, информационные кампании и нестандартные или скрытые операции всегда сопутствовали традиционному способу ведения боевых действий. Все эти меры имеют целью деморализацию бойцов, сражающихся на линии фронта, и снижение поддержки войны внутри страны противника. Цель воздействия-человеческая психика, а методы воздействия на нее – тревога и страх, насаждение сомнений, неуверенности в легитимности правительства и институтов, и стремление расколоть национальное единство по социальным, культурным, религиозным и этническим признакам.

В этом контексте гибридная война, которую ведет Российская Федерация в Украине с 2014 г., и угрозы, которые она представляет ближним и дальним соседям, не является какой-то абсолютно новой

концепцией ведения войны. Наоборот, доктрина, представленная в 2013 г. начальником Генерального штаба Владимиром Герасимовым, которая с тех пор систематически применяется в Украине, базируется на установках, что западные страны, и прежде всего Соединенные Штаты, использовали финансовую поддержку оппозиционным партиям, кампании дезинформации и «цветные революции» в сочетании с экономическими стимулами и демонстрацией военной силы для того, чтобы изменить весь ландшафт безопасности на постсоветском пространстве в свою пользу и в ущерб России. Основываясь на этом видении ситуации, Россия оправдывает свои действия как ответ на вызовы Запада.

Страны, на которые направлен этот ответ, такие как Украина – да и Запад в целом – менее удивлены линией атаки т.н. доктрины Герасимова, чем точностью и настойчивостью, с которыми российское правительство при президенте Владимире Путине применяет свои военные и невоенные возможности в таких областях, как компьютерные сети, информационные технологии, общественное мнение, дипломатия и скрытые военные операции. Относительный успех России в Украине имеет место в значительной степени благодаря низкому уровню национального

---

Протест жителей Македонии перед зданием ЕС в Скопье в мае 2017 г. через несколько дней после актов насилия во время штурма здания парламента возмущенными националистами. Социальные расколы делают страны более уязвимыми для гибридной тактики. AFP/GETTYIMAGES

единства украинцев, их политической культуры и институтов, а также неспособности Запада должным образом ответить на российскую агрессию.

У этой беспомощности есть причины: гибридные средства специально применяются ниже порога конвенциональных боевых действий. Когда границу пересекают солдаты, бронетанковые дивизии и истребители, то агрессор очевиден, а вот найти ответственного за

***Среди наиболее эффективных инструментов гибридной войны особое место занимают информационные кампании, нацеленные на манипулирование общественным мнением, нанесение ущерба репутации государственной системы противника и передачу ему тезисов агрессора.***

кибератаки и другие нападения невоенными способами гораздо труднее. Существуют размытые границы и «серые зоны»: поддерживает ли Россия движение террористов в восточной Украине или же она развязала военную агрессию против суверенного государства? Европейский Союз, США и другие страны ввели вполне терпимые санкции против России, но избегают более энергичных мер, поскольку многие западные страны имеют прочные экономические и политические контакты с Москвой. Похоже, что Запад на тактическом уровне смирился с фактом, что Крым не отойдет обратно к Украине в

обозримом будущем и что на востоке Украины по-прежнему идет война в то время, как условия минского соглашения не были успешно выполнены.

Как на этом фоне могут государства, общества и альянсы обороняться в войне, в которой противник стремится не к захвату территорий или военному доминированию, а к дестабилизации, если не разрушению, общественного порядка в стране или в регионе? Сложность гибридной войны требует сложных ответов и другого набора средств и методов. Однако, в первую очередь необходим глубокий анализ гибридных угроз и трезвая оценка степени уязвимости государств и обществ.

### ***Гибридная война и гибридные угрозы***

С 2014 г. термины «гибридная война» и «гибридные угрозы» все чаще и чаще употребляются в обсуждениях международной политики безопасности. Однако, за редким исключением, академические круги и политики так и не смогли выработать единое определение или единую концепцию, которые могли бы охарактеризовать конкретную ситуацию как гибридную войну. А это приводит к отсутствию политических, военных и юридических мер и процедур, которые государства или организации могли бы применить в ответ на такую угрозу.

Гибридную войну можно охарактеризовать как комбинацию военной силы – в открытом или скрытом виде – и невоенных средств, которые могут нанести ущерб стране, обществу или международной организации, такой как ЕС или НАТО. И хотя такие средства зачастую дополняют классические военные операции традиционной войны, они являются ключевыми инструментами гибридной войны и по своей значимости часто превосходят чисто военные усилия. По словам Герасимова, соотношение между военными и невоенными средствами должно быть 1 к 4. В качестве элементов интегрированной стратегии эти средства систематически и гибко применяются там, где они приносят максимальную эффективность. В случае военных действий это могут быть операции сил специального назначения с использованием «зеленых человечков» в форме без опознавательных знаков или тайная поддержка повстанцев. Такие операции позволяют нападающей стороне отрицать прямое участие и делать ситуацию неясной и запутанной.

Киберпространство является идеальной областью ведения кибервойны. Оно не признает классические границы между государствами, оно связывает частные, общественные, экономические и административные сферы, и, несмотря на невероятные усилия таких мощных держав, как США и Китай, трудно поддается контролю. Киберпространство предлагает уже готовые удобства, такие как переплетенная глобальная инфраструктура, обеспечивая в реальном времени коммуникации индивидуальным пользователям и пользователям из частного и общественного секторов, что дало толчок международному обмену и торговле. В то же время очень сильная зависимость от этих технологий во всех областях жизни делает нас чрезвычайно уязвимыми. Виртуальная природа киберпространства позволяет любому пользователю осуществить серьезное нападение, которое причинит значительный ущерб отдельным людям, организациям или государствам, при очень низком риске быть пойманным. В качестве инструмента ведения гибридной войны кибератаки могут вызывать сбои в работе или разрушать инфраструктуру связи, вызывать временную парализацию общественной жизни и вносить вклад в общую атмосферу неуверенности и страха. Они могут подорвать легитимность правительства, которое окажется не в состоянии защитить общество от реальных угроз кибернападения. Защита общественной и экономической инфраструктуры от таких нападений превратилась в повседневную задачу.

Кибершпионаж и киберпреступления представляют собой возрастающую угрозу государствам, бизнес-структурам и отдельным лицам. Обнародование похищенной электронной переписки ведущих политиков может оказать влияние на выборы, равно как и атаки на электронные системы голосования. Как показали президентские выборы в США в 2016 г., демократические страны должны более внимательно относиться к угрозам вторжения из киберпространства. Раскрытие информации наподобие WikiLeaks может привести к

негативным последствиям для национальной безопасности. Разрушающие вирусы, такие как «Стакнет», предположительно примененные США с целью уничтожения центральных компонентов ядерной программы Ирана, оказались смертельным оружием в военном арсенале, но опять-таки с малой вероятностью обнаружения, кто именно это оружие применил.

Среди наиболее эффективных инструментов гибридной войны особое место занимают информационные кампании, нацеленные на манипулирование общественным мнением, нанесение ущерба репутации государственной системы противника и передачу ему тезисов агрессора. В цифровой век глобализации такие кампании не ограничены каким-то одним объектом нападения. В Украине в 2013-2014 гг. Россия направила свою массивную информационную кампанию против демонстрантов, протестующих на Майдане против тогдашнего президента Виктора Януковича, и против нового руководства страны (после того, как Янукович сбежал из Украины). Их называли фашистами и стремились скомпрометировать их легитимность и снизить их общественную поддержку в странах Запада. Конечно же, Украина является лишь одним из театров в более широкой гибридной кампании России против влияния Запада в регионе. Используемая там тактика также была нацелена на то, чтобы ослабить единство Запада в оценках и ответах на гибридные угрозы.

Информационные кампании имеют разнообразные формы и осуществляются по различным каналам. Есть неприкрытая пропаганда и есть профессионально разработанные средства массовой информации, такие как «Россия сегодня», которые представляют ложные новости под видом серьезной информации. Существуют красноречивые тролли-комментаторы в онлайн-СМИ, выступления уважаемых экспертов в популярных средствах массовой информации и хорошо профинансированные «мозговые тресты» и фонды, такие как Исследовательский институт «Диалог цивилизаций» в Берлине, которые помогают выбирать темы для общественных дискуссий. Проверенным еще во времена «холодной войны» инструментом является создание распространителей определенных взглядов путем финансирования местного движения или партий, недовольных политическим или социально-экономическим положением в их странах.

Главная цель информационных кампаний в том, чтобы путем запуска ложной информации или созданием обстановки неясности и замешательства подорвать доверие населения к институтам, структурам и процедурам в странах и обществах, на которые нацелены эти кампании. После того, как над восточной Украиной был сбит самолет Малазийских авиалиний, Москва старалась заморочить голову мировой общественности, пытавшейся оценить ситуацию и прийти к выводам на основании фактов, избытком объяснений и интерпретаций, многие из которых частично или полностью противоречили друг другу. Размытые границы между фактами и фикцией подрывают основу для серьезных дискуссий.

### ***Как действуют гибридные угрозы?***

Как уже говорилось, самой главной целью гибридной войны является создание обстановки замешательства и недоверия. Гибридные меры воздействия нацелены на основы человеческой психики: чувство безопасности и защищенности является базовым желанием любого человека. Это желание выходит далеко за пределы гарантий простого физического выживания – у человека есть потребность в том, чтобы чувствовать уважение, иметь систему взаимоотношений, основанную на равенстве и справедливости, причем не только в сфере правосудия, но и в социальной, экономической, культурной, этнической и религиозных областях.

На национальном уровне эти аспекты формируют основу концепции общественной безопасности, которая гарантирует всем гражданам честное и недискриминационное отношение. В своей известной книге «Причины несостоятельности государства: истоки власти, процветания и бедности» Дерон Асемоглу и Джеймс Робинсон описывают общества с учетом абсолютно всех его слоев, в отличие от избирательных форм общественного устройства, которые приоритетными делают благополучие отдельных социальных групп (часто называемых элитами), достигаемое за счет других групп населения.

«Доклад об уровне мирового счастья – 2017» дает эмпирические доказательства этого вывода. Он выделяет взаимосвязь между личным и общественным счастьем, а место в мировой классификации показывает тесную взаимосвязь между счастьем, миром и стабильностью. Ориентированные на сплоченность скандинавские страны указаны как самые счастливые, в то время как растерзанные войной африканские страны имеют самый низкий показатель счастья населения. Признавая, что корреляция не обязательно служит показателем причинно-следственной связи между переменными, положительное влияние уровня счастья всех групп общества на общественную безопасность, по крайней мере, кажется правдоподобным.

В этой связи, чем более объединенным и справедливым представляется общество его членам, тем более оно стабильно. И наоборот, чем глубже социальные разногласия и политическая поляризация, тем меньше доверия государственным институтам, чем больше система выглядит коррумпированной, тем более уязвимо общество, и оно скорее поддается гибридному вмешательству извне.

Когда социальное неравенство не признано как справедливый результат честной конкуренции при равных условиях для всех членов общества, чувство несправедливости и обида из-за дискриминации легко могут быть использованы для углубления социального, этнического и религиозного раскола общества. В результате государства и общества могут распасться на противоборствующие лагеря, которые уже больше не в состоянии общаться между собой. Ощущение бесправия часто делает эти группы легкой добычей тех, кто призывает к приходу к власти т.н. сильных лидеров и кто

предлагает четкие и «простые» решения для довольно сложных проблем. Это усугубляется глобальной тенденцией в использовании СМИ и информации: чтобы не чувствовать сложности проблем, все больше и больше людей прячутся в таком своеобразном «фильтрующем пузыре», который пропускает только ту информацию, которая подкрепляет уже существующие предпочтения, убеждения, точки зрения и поведение. Для того, чтобы избежать когнитивного диссонанса, из всех материалов, подлежащих рассмотрению, непременно убираются противоречащие друг другу факты и противоположные интерпретации одного и того же события или явления. Посмотрите, как анализ системы поиска пользователя интернета используется для разработки алгоритмов, которые предлагают только те товары, услуги или информацию, которые соответствуют уже существующим предпочтениям. В общении на политические темы агитаторы укрепляют чувство неудовлетворенности и подстрекают к радикальным идеям и действиям.

Россия использовала хрупкое национальное самосознание Украины и сложности политического переходного периода для проведения профессионально подготовленной гибридной кампании, успешно подогрев чувство недовольства у русскоязычного населения Крыма и восточной Украины. Нетрудно предсказать, какие рычаги давления Россия попытается использовать в других странах, включая страны-члены НАТО и ЕС. В США и во Франции во время президентских выборов в США в 2016 г. и во Франции в 2017 г. Россия продвигала тему «борьбы с истаблишментом». Во многих европейских странах националистические и ксенофобские партии и движения имели существенный успех в оспаривании выгод европейской интеграции, таким образом еще более усугубляя кризис внутри ЕС. Поляризация, недоверие, злость и даже ненависть ослабляют государство и общество и открывают двери для гибридного вмешательства извне, создавая серьезную угрозу национальному единству и стабильности внутри отдельных государств, а также угрозу региональному и международному порядку.

### ***Противостояние гибридным угрозам***

Гибридные меры зачастую подавляют оборонные возможности отдельно взятого государства и/или представляют вызов группе государств или регионам. Они требуют скоординированных ответных мер как при идентификации самих угроз, так и при выработке эффективных мер борьбы с ними. Поскольку гибридные меры имеют, как правило, невоенный характер и используют различные прикрытия и каналы для нанесения удара, то любой альянс или организация безопасности должны использовать аналитические возможности для того, чтобы определить, являются ли подозрительные инциденты просто отдельными случаями, не связанными друг с другом, или же они являются элементами единой гибридной стратегии. Чтобы дать ответ на этот вопрос, крайне необходимо увеличить межведомственный обмен

данными, выводами и оценками для ускорения процесса анализа множества отдельных событий и случаев. В основном это задача государства организовать на национальном уровне межведомственное сотрудничество военных, полиции, служб безопасности, агентств по чрезвычайным ситуациям и гражданской администрации. Такие институты как Группа «Гибридное слияние» в составе Центра ЕС по разведке и разбору ситуаций или недавно созданный финский Центр совершенства борьбы с гибридными угрозами (поддерживаемый несколькими членами ЕС и НАТО), являются органами, собирающими и обрабатывающими отчеты и оценки отдельных государств-членов и совместных агентств, которые могут быть использованы для выработки коллективных контрмер.

На саммитах в Уэльсе (2014 г.) и в Варшаве (2016 г.) НАТО вновь обратила внимание на вопросы коллективной обороны и сдерживания. В соответствии с Планом действий «Готовность», альянс создал совместную тактическую группу высокой степени готовности и разместил небольшие воинские контингенты в Польше и странах Прибалтики в целях усиления передового присутствия, предназначенного для демонстрации силы потенциальному агрессору, а также для демонстрации солидарности и решительности членам альянса. Государства-партнеры, такие как Украина и Грузия, получают поддержку в таких областях, как выработка стратегии и доктрины, организация военного образования и обучения; они также получают (в ограниченных количествах) оборудование и несмертоносное оружие. Военные меры необходимы и чрезвычайно важны для противостояния военному компоненту гибридной агрессии. Однако, в соответствии с соотношением 1 к 4, данным Герасимовым, военная сила является лишь одним из инструментов в оборонном арсенале, и, возможно, не самым важным.

Помимо Совместного механизма по противодействию гибридным угрозам Европейского Союза, неизменным сильным фактором ЕС являются социальные и экономические основы общественной безопасности, которые он предлагает государствам-членам. Относительно высокая степень свободы, экономические возможности, уровень благосостояния, функционирующие институты, верховенство закона и отсутствие дискриминации делают страны ЕС, где проживает большое количество этнических меньшинств, менее податливыми гибридным нападениям с целью внести раскол в общество. Агрессор мало что может противопоставить ощутимым преимуществам высокого уровня благосостояния, стабильной валюте или европейскому паспорту, который гарантирует свободу передвижения.

Как свидетельствует успех националистических движений во многих странах, членство в ЕС вовсе не предоставляет иммунитет против внешних сил, которые используют и подогревают чувство неудовлетворенности. Однако, вероятность того, что чувство обиды перерастет в гражданские беспорядки или даже революцию,

крайне низкая. Наоборот, ЕС предоставляет политические и юридические механизмы, которые помогают поставить под контроль опасные политические течения и смягчить последствия негативных явлений в таких странах как Венгрия или Польша, где в настоящее время демократические завоевания поставлены на карту, и вернуть их к общим стандартам демократии, общественной безопасности и стабильности.

### ***Повышение жизнестойкости***

Как и в случае с гибридной войной, не существует единого правильного определения жизнестойкости и устойчивости к гибридным нападениям. В общих чертах жизнестойкость означает способность системы или организма поддерживать свои основные жизненно важные функции даже в случае нанесения серьезного ущерба. Применительно к национальной безопасности жизнестойкость означает, что страна сможет пережить военное нападение, террористический акт, кибератаку или ряд мелкомасштабных действий из категории гибридной войны и при этом продолжать, насколько это возможно, нормально функционировать.

В демократических государствах для этого требуется обеспечить баланс между необходимыми мерами безопасности и индивидуальными свободами и гражданскими правами, одновременно стараясь не превратиться в государство-надзиратель. И в этой связи очень важна вера общественности в эффективность государственного управления и стабильные институты. Чтобы достичь этого, государства должны создать органы безопасности, способные обнаруживать и нейтрализовать угрозы и смягчать последствия гибридных нападений. Для доверия общественности, эти институты должны быть сильны в аналитической работе и составлении оценки, эффективными в принятии контрмер и взаимосвязанными с организациями-партнерами на национальном и международном уровнях.

Эффективные службы безопасности незаменимы при организации защиты от гибридных угроз. Однако, не менее важно, чтобы любая стратегия национальной безопасности начиналась с понимания того, что гибридные действия используют и усиливают чувства неудовлетворенности, обид и протеста внутри государств или обществ, но они не создают их и не привносят извне. Таким образом, создание жизнеспособности начинается с объективного анализа слабых сторон и уязвимых мест государства. Правительство, элита общества, политические партии и общественные организации должны дать прямые ответы на вопросы, относящиеся к гарантиям социальной безопасности.

Наиболее важным показателем инклюзивности является степень доверия к политическим и общественным институтам и структурам со стороны граждан. Это зависит от демократической легитимности и от процедур, базирующихся на верховенстве закона и гарантирующих единство и прозрачность. Это включает эффективные усилия по обнаружению и борьбе с коррупцией,

непотизмом и другими формами самовольного доступа к власти и богатству.

В этом контексте правительство и гражданские общества должны обеспечить всем гражданам равные возможности участия в общественной, социальной и культурной жизни. Имеются ли жалобы на дискриминацию, и как серьезно государство к ним относится? Если в обществе есть расколы и противоречия, то что можно сделать, чтобы повысить уровень социального единства? Создание общественной жизнестойкости зависит от того, насколько серьезными и заслуживающими доверия кажутся отдельным людям и заинтересованным группам усилия правительства по интеграции общества. Наиболее важным отличием зрелой и успешной демократии от потенциально нестабильной политической системы является то, как большинство относится к меньшинству и как сильные обращаются со слабыми.

Тестом на проверку жизнестойкости может служить то, как общество реагирует на дезинформацию, ложные новости и пропаганду. Ответы на информационные кампании противника не могут быть ограничены контрпропагандой или «стратегическими коммуникациями». Фальшивая информация особенно успешно срабатывает в качестве крайне важного элемента гибридной войны в том случае, если политические коммуникации или общественное мнение разделены на отдельные пристрастные группы, которые живут в своих «фильтрующих пузырях». Требуются определенные усилия и время для того, чтобы собрать людей вместе для обсуждения решения общих проблем. Главными предварительными условиями, опять-таки, являются авторитет и доверие. Чем ниже степень единства общества, тем более оно поддается манипуляциям неудовлетворенных индивидуумов и групп. Если государственные институты и гражданское общество живут в соответствии с ценностями свободного и неразобченного общества, основанного на принципе единства, прозрачности, верховенства закона, заслуживающих доверия институтов и свободных СМИ, то об эти ценности затупится самый острый меч гибридной войны.

### ***Выводы***

Гибридные угрозы не являются новым феноменом, однако, в сегодняшнем глобализованном мире с его захватывающими инновациями в сфере сверхскоростных коммуникаций, ущерб от таких угроз может быть огромным и опасным. Они представляют собой угрозу для политики и органов, отвечающих за вопросы безопасности, но в то же время, адекватные защитные меры открывают огромные возможности для общества. Настоящая жизнеспособность государства требует определенной степени удовлетворенности и счастья его граждан. Отвечающие за свои действия правительства и институты гражданского общества должны принимать во внимание тесную взаимосвязь между общественной и национальной безопасностью и стремлением сделать своих граждан более счастливыми, а свое государство более сильным. □

# От неудачи к координации

Как неудавшаяся попытка перебежать в США в 1970 г. привела к «всеправительственному» подходу к кризисным ситуациям

Брайан Уилсон, заместитель директора Центра координации оперативных ответов на глобальные угрозы на море, и Уэйн Раабе, Министерство юстиции США, отдел расследования уголовных преступлений

В декабре 2016 г. Центр им. Маршалла пригласил правительственных чиновников из более чем 50 стран рассмотреть вопросы, связанные с борьбой с международной организованной преступностью. Поскольку вопросами безопасности зачастую занимаются многие министерства, то создание механизма, который бы согласовывал ответные усилия, было главным элементом этого новаторского двухнедельного курса, организованного в г. Гармиш в Германии.

Событие, послужившее толчком к скоординированному «всеправительственному» подходу, произошло в 1970 г., когда литовский матрос Симас Кудирка предпринял попытку перебежать в США, перепрыгнув с советского судна на катер Службы береговой охраны США у побережья Маргас Вайнярд. Урегулирование подобной ситуации обычно требует сотрудничества нескольких министерств, которые функционируют в соответствии с разными командными цепочками. Однако в то время в США не существовало официального механизма обмена информацией между ведомствами или синхронизированной процедуры принятия решений. Целый ряд неверных шагов закончился тем, что советские т.н. «моряки» силой перетащили матроса торгового корабля с американского катера в территориальных водах США, а команда катера не имела никаких полномочий вмешаться.

Очевидная неповоротливость правительственной машины США в деле Кудирки привела к осознанию необходимости преобразующих перемен в американском правительстве для обеспечения своевременного обмена информацией и координации ответа на невоенные события и угрозы. Это событие также нашло отклик у литовцев, которые считали Кудирку борцом за свободу. Участие правительственных чиновников из Литвы и США в программе, организованной в декабре 2016 г. Центром им. Маршалла, предоставило уникальную возможность оценить долгосрочные последствия поступка Кудирки, которого советская власть судила и приговорила к 10 годам исправительных работ. Дипломатические переговоры на высоком уровне закончились тем, что советские правоохранительные органы приняли решение выпустить Кудирку из тюрьмы после четырех лет заключения и разрешить ему иммигрировать в США.

Литовец Зиднурас Величка, участвовавший в работе курса, впервые услышал имя Кудирка в средней школе в 1994 г., четыре года спустя после получения Литвой независимости. «Это был урок, посвященный сопротивлению Литвы



Командор Уильям Гетц, справа, приветствует Симаса Кудирку на борту катера Службы береговой охраны США «Бдительный» в ноябре 1974 г. через четыре года после того, как советские моряки вытащили его с этого же катера, сорвав его попытку перебежать в США.

АССОЦИИЭЙТЕД ПРЕСС

советскому режиму», - вспоминает Величка. – Кудирка считается участником нашего движения сопротивления против советской оккупации».

В 1970 г. США в основном винули старших офицеров Службы береговой охраны в неверной реакции на попытку Кудирки перебежать в США. Член Палаты представителей Конгресса США Самуэль Страттон с уверенностью заявил тогда, что «Чем дольше мы будем откладывать должные дисциплинарные меры, тем хуже мы будем выглядеть во всем мире в глазах людей, борющихся за свободу».

Восемь слушаний в Конгрессе, а также расследование исполнительной власти представили этот случай как результат индивидуальных ошибочных решений. Однако, основной причиной такого окончания дела Кудирки было отсутствие меха-

низма координации на национальном уровне, плохая обученность персонала и отсутствие четкой политики в этом вопросе. Эти выводы привели к подписанию президентской директивы о согласовании внутриправительственного ответа на невоенные инциденты. В 2005 г. всеправительственный процесс принятия решений был расширен – в него были включены также и угрозы безопасности, такие как пиратство, терроризм и перевозка оружия массового уничтожения (ОМУ). Эти вопросы стали частью Национальной стратегии морской безопасности.

Процесс координации принятия решений американским правительством в ответ на события на море, носящий официальное название План оперативного ответа на угрозы на море (МОТР), основан на горьком уроке, извлеченном из события с просьбой матроса Кудирки о предоставлении убежища. Механизмы, обязывающие проводить обмен информацией и принимать согласованное решение, представляют для любого правительства огромную проблему, частично потому, что министерства не всегда имеют структуру – а иногда и разрешение – необходимые для общения и координации действий друг с другом.

План МОТР является одним из примерно 15 планов, принятых различными странами мира после 2005 г. для того, чтобы разработать механизм согласованного ответа на правительственном уровне на события на море. Хотя все эти механизмы существенно отличаются друг от друга, у них все же есть общая черта: большинство из них не подменяют и не заменяют полномочия министерств, а наоборот, нацелены на выработку скоординированного министерствами ответа. Характеризуемые как механизмы горизонтальной



координации, эти процессы обычно функционируют в составе конструкции «единство усилий», а не «командования и управления». Например, МОТ создал процесс интегрирования многих министерств для обмена информацией, выработки плана действий, согласования ответа и определения ведущих и поддерживающих министерств через сеть командно-оперативных центров вместо одного крупного объединенного командного центра.

Если не будет официально принятой процедуры, то персонал одного министерства может не знать, с кем контактировать в других министерствах, и у него может не быть полномочий принимать ответные решения или даже участвовать в принятии такого решения. Информация, на которую не обратило внимание одно министерство, может быть крайне важной для другого министерства для определения угрозы. Даже при эффективном процессе передачи информации, все равно могут быть сомнения относительно того, кого вовлекать, какую информацию раскрывать и какой должен быть следующий шаг.

Оформленная в виде официального документа процедура определяет роль министерств и обеспечивает обмен информацией между ними. Более того, конечная цель состоит в том, чтобы согласованное решение всех участвующих министерств представляло собой решение правительства. Без четко структурированной процедуры существенно возрастает возможность неуверенности и сомнений относительно того, какое министерство или ведомство должно быть включено в обсуждение и реализацию ответных мер, а также какое ведомство будет играть ведущую роль, а какое вспомогательную.

При структурированном процессе обсуждения могут идти по таким вопросам, как, нужно ли подниматься на борт судна, какие действия должны предпринять правоохранительные органы в отношении команды корабля и пассажиров, и что делать с грузом и/или судном после их задержания. Расписываются полномочия, возможности, ответственность и план действий каждого ведомства, которые должны завершиться принятием решения относительно желаемого результата. Координация действий должна быть нацелена на достижение самого важного результата – согласованного обобщения фактов и желаемого для государства результата – и на определение сомнений и двусмысленностей и поручение участникам разобраться в них. Ответ на угрозу может быть найден в ходе одной координационной встречи или может потребовать проведения нескольких таких встреч.

Для реагирования на ситуации, относящиеся к вопросам безопасности, задействуется ряд правительственных министерств, включая Министерство обороны, правоохранительные органы и дипломатический корпус. Дополнительные министерства вовлекаются потому, что угрозы более сложные, полномочия могут быть распределены более широко среди правительственных ведомств, и окончательный вариант решения зачастую должен быть одобрен судом. Ответ на ситуацию, когда, например, радиационный дозиметр дал положительный результат при осмотре груза, или когда на борту летящего в страну самолета есть пассажир, вероятно, носитель инфекционного заболевания, требует участия многих министерств. Более того, борьба с пиратством, террористической деятельностью, контрабандой наркотиков, ОМУ или мигрантами может потребовать вовлечения правительственных ведомств, которые функционируют в соответствии с разными командными цепочками, имеют различные полномочия, различные обязанности и финансируются из разных источников.

По мере того, как механизмы межведомственного реагирования на национальном уровне на угрозы/события на море становятся составной частью общего ландшафта безопасности, должны стать нормой четкие и недвусмысленные указания главы государства, поддержка со стороны ведомств, частое использование и корректность. Другие вспомогательные факторы включают координацию полномочий, возможностей и компетенций многочисленных министерств и ведомств с целью получения согласованного решения; способность реагировать на появляющиеся (и порой неожиданно) угрозы 24 часа в сутки, семь дней в неделю и 365 дней в году; документирование и распространение решений; обучение и профессиональное развитие тех, кто вовлечен в процесс принятия решений; задействование дипломатических сотрудников на ранних стадиях; доведение до всех задействованных ведомств руководящих принципов относительно оперативности и реализации принятых решений. Задействование всего правительства в принятие решений соответствует изменениям, происшедшим в контексте безопасности и ответов на угрозы. Программа, организованная в декабре 2016 г., значительно способствовала проведению дискуссий как на тематику современных вызовов, так и на тематику определения целей при создании структурированного механизма, способного добиться единства при своевременном определении угрозы и выработке согласованного ответа на нее.

Частое применение всеправительственного механизма и проведение семинаров, на которых вместе собираются нетрадиционные участники и проводится тренинг по выбранным сценариям, способствует улучшению взаимодействия и создает атмосферу доверия между участниками, которые не привыкли работать вместе. Это, в свою очередь, приведет к более высокой степени координации действий, когда дело дойдет до реагирования на реальные ситуации.

Для того, чтобы создать своевременный, согласованный и эффективный механизм ответных действий, очень важно постоянно анализировать как удачные решения, так и те, которые оказались неудачными. Особенно тщательному анализу будут подвергнуты те неудачные решения, которые имели место из-за сбоев в коммуникациях между ведомствами, неточного следования выработанным процедурам или человеческого фактора.

Величка добавил, что, хотя возврат Кудирки советским властям вызвал волну осуждения в США, презентация во время курса на тему долгосрочных последствий этого случая была информативной. «В 70-е гг. XX века Симас Кудирка стал для многих литовцев символом свободы, давая надежду всем народам освободиться от советского гнета, - сказал он. – Для меня было новостью то, что этот инцидент каким-то образом повлиял на повышение межведомственного сотрудничества в США».

Почти полвека спустя после неудачного реагирования на попытку Кудирки перебежать в США, ныне правительством усвоены следующие уроки: безусловная необходимость указания на уровне правительства организовать согласованную работу министерств, участвующих в выработке ответных действий; высокая степень вовлеченности и поддержки со стороны министерств; частые тренинги и ознакомление с проблемой; и четко составленные руководства по имплементации. Проблема, и одновременно цель заключаются в создании структурированного механизма для достижения единства усилий для обеспечения своевременного определения угрозы и согласованного ответа на нее. □

# ИГИЛ в Турции

Ответ правительства имеет  
глобальные последствия }

*Д-р Ахмет С. Яйла, Университет и.м. Джорджа Мейсона*



Нападение на ночной клуб «Рейна» в Стамбуле ранним утром в день Нового Года в 2017 г. и антитеррористические операции, последовавшие за этим нападением, преподали ценные уроки в отношении безопасности. Нападавший, Абдулкадыр Машарипов, до получения приказа от своего эмира в Ракке через приложение Telegram провел год в положении «крота» в турецком городе Конья. Он не только совершил нападение от имени ИГИЛ, убив 39 человек и ранив многих других, он также избежал ареста на месте преступления, притворившись одной из жертв нападения. Присутствие ИГИЛ в Турции ощущается сильно – оно имеет готовые к терактам ячейки, места безопасного укрытия, и с начала военной кампании в г. аль-Баб в Сирии постоянно угрожает Турции. Турция является мостом между Востоком и Западом, и нельзя игнорировать угрозу того, что большое количество террористов приедут в Европу именно через Турцию. По мере того, как ИГИЛ теряет большие территории в Сирии и Ираке, способность Турции бороться с угрозой терроризма и сдерживать террористическую деятельность в пределах своих границ представляется чрезвычайно важным для глобальной безопасности.

## ТЕРРОР И ТЕРПЕНИЕ

Турция страдает от терроризма уже долгое время – за последние 40 лет от рук террористов в стране погибло более 40 тыс. человек. Когда в 2011 г. началось восстание в Сирии против президента Башара Асада, Турция переживала период относительного спокойствия, и количество жертв террористов было тогда самым низким. Однако, этот период быстро закончился из-за новых региональных конфликтов и просчетов Турции во внутренней и внешней политике. Турецкие лидеры видели в восстании в Сирии возможность расширить сферу своих интересов в регионе и стремились к быстрой смене режима, поддерживая радикальные группировки джихадистов салафистского толка в Сирии. Поначалу эта политика казалась разумной, поскольку основная часть турецкой помощи шла Свободной сирийской армии, которая считалась основой сопротивления в стране и в регионе. Однако, радикальные салафистские группировки джихадистов, включая связанную с Аль-Каидой группировку Джабат-аль Нусра (сейчас она называется Джабат Фатех аль-Шам, или ДФШ), Ахрар аль-Шам, движение Нур аль-Дин аль-Зенки и, в конечном итоге, Исламское государство (ИГИЛ), также стали получать помощь при посредничестве Турции.



Турецкий полицейский стоит на посту на следующий день после нападения на ночной клуб «Рейна». AFP/GETTY IMAGES

С тех пор ИГИЛ стало расширять свое присутствие в Сирии. В конце июня 2014 г. оно объявило о создании халифата и стало захватывать основные маршруты из Турции в Сирию. Оно стало новым соседом Турции на юге, контролируя некоторые пропускные пункты на границе, а также маршруты контрабандных перевозок через границу. Когда ИГИЛ стало основным врагом Рабочей партии Курдистана (РПК) и режима Асада, Турция заняла политику невмешательства, позволяя иностранным боевикам проезжать через страну, направляясь в Сирию, где они присоединялись к ИГИЛ или другим радикальным группировкам. Такая политика привела к тому, что через Турцию в Сирию перебрасывалось более 25 тыс. иностранных боевиков, а несколько радикальных группировок проводили свои операции непосредственно в пределах турецкой границы.



В городе с преобладающим курдским населением в турецкой юго-восточной провинции Санлиурфа была взорвана бомба возле здания, где проживали судьи и прокуроры. Февраль 2017 г. АССОЦИЭЙТЕД ПРЕСС

Поддержка Турцией ИГИЛ играла очень важную роль в проведении операций этой группировкой. Если бы Турция не относилась так терпеливо к деятельности ИГИЛ в пределах своих границ, включая вербовку тысяч иностранных боевиков, ИГИЛ не было бы такой мощной организацией, как сегодня. Благодаря политике Турции ИГИЛ стало невообразимо сильной за короткий период времени. Турция и ИГИЛ не считали себя врагами, во всяком случае, открыто, до тех пор, пока турецкие военные и Свободная сирийская армия не предприняли совместное наступление в г. аль-Баб. Эта военная операция стала поворотным пунктом, после чего ИГИЛ начало предпринимать открытые нападки на Турцию на страницах своих журналов и в заявлениях своих лидеров. Правительство Турции не вносило ИГИЛ в список террористических организаций вплоть до начала 2016 г. Даже после терактов в Турции

тогдашний премьер-министр Ахмет Давутоглу открыто не признал эту организацию как террористическую, заявив, что «это всего лишь группа разочаровавшихся юнцов». Отношения между Турцией и ИГИЛ начали портиться с начала 2016 г., когда Турция нехотя стала сокращать свою поддержку под нажимом администрации Обамы.

Начиная с 2014 г. в Турции стали проявляться признаки политической и экономической нестабильности в основном из-за того, что полицейское управление Стамбула начало расследование по обвинению в коррупции и взяточничестве против высокопоставленных членов правящей партии. Президент Реджеп Тайип Эрдоган, утверждая, что полицейское расследование было заговором против него, начал чистку и увольнения в среде полицейских чинов, прокуратуры и судебных органов, которые имели отношение к расследованию. Однако, в Нью-Йорке Министерство юстиции США и Федеральное бюро расследований провели параллельное расследование. Оно привело к аресту в марте 2016 г. Резы Зарраба, одного из основных подозреваемых и задержанных в стамбульском расследовании, по обвинению в заговоре с целью обойти американские санкции против Ирана, отмывании денег и банковских махинациях. Расследование в США и арест Зарраба добавили легитимности расследованию в Стамбуле.

В 2014-2015 гг. в полицейских департаментах по всей Турции прошли кадровые чистки и аресты, опытные полицейские и специалисты в области разведки и борьбы с организованной преступностью были заменены на молодых офицеров и руководителей, преданных Эрдогану. Вследствие этого проводившиеся антитеррористические операции против ИГИЛ, Аль-Каиды и других джихадистских террористических организаций были приостановлены, поскольку новые начальники полиции были в основном заняты закрытием всех текущих расследований против политиков и их ближайшего окружения. На самом деле несколько полицейских и прокуроров было арестовано за то, что они проводили расследование случаев переправки оружия и операций по поддержке террористических организаций. В число таких операций входил печально известный скандал на шоссе г. Адана, в который были вовлечены грузовики Национальной разведки Турции, перевозившие оружие в Сирию, а также поддержка террористов под прикрытием Фонда гуманитарной помощи в г. Ван, которую расследовала местная полиция. Из-за применения суровых правительственных мер против полиции Турция не

Ирано-турецкий бизнесмен Реза Зарраб задержан в 2013 г. стамбульской полицией в ходе расследования дела о коррупции, которая является хронической проблемой в Турции. Три года спустя власти США обвинили его в несоблюдении санкций против Ирана, отмывании денег и банковских махинациях.

AFP/GETTY IMAGES



провела ни одной запланированной антитеррористической операции в 2014-2015 гг. Несколько операций было проведено в 2016 г. в основном в ответ на имевшие место инциденты, да и тогда виновных задерживали и вскоре отпускали на свободу.

Однако, развал аппарата Турции по борьбе с терроризмом на этом не закончился. Когда 15 июля 2016 г. произошла попытка переворота, турецкие власти немедленно арестовали тысячи опытных специалистов в области борьбы с терроризмом и разведки, включая полицейских, военных, судей и прокуроров, осуществлявших надзор за проведением антитеррористических операций. Это еще больше истощило разведывательные возможности страны и ее способность противостоять терроризму, и после 2014 г. количество террористических актов в стране и, соответственно, число жертв, стремительно взлетело, превысив более чем в четыре раза показатели предыдущих нескольких лет.

ИГИЛ использовало в своих целях политические потрясения в Турции после 2014 г., наращивая свои операции и создавая террористические ячейки, состоящие из турецких и иностранных членов ИГИЛ, в Стамбуле, Анкаре, Конья, Кайсери, Адане, Измире, Газиантепе, Адияман, Санлиурфа, Сакарайя и многих других местах. Через эти ячейки ИГИЛ завербовало тысячи новых членов и отправило в Сирию как минимум 3 тыс. местных боевиков. Помимо вербовки новых членов ИГИЛ также создало в Турции широкую сеть по поддержке своих операций в Ираке и Сирии. Через эту сеть ИГИЛ смогло закупить жизненно важные материалы и транспортировать на подконтрольные им территории. Оно заключило с предприятиями контракты на производство материалов, включая боеголовки ракет для самодельных вооружений, взрывчатку, химикаты, электронику для самодельных взрывных устройств, грузовики с четырехколесным приводом, 60 тыс. комплектов униформы, продовольствие, электронную аппаратуру и одежду. Большое количество доказательств этой деятельности включено

в недавно опубликованные доклады по финансируемым Европейским союзом исследованиям вооружений в конфликтах, в которых подробно излагается, как Турция и турецкие компании помогли ИГИЛ в производстве оружия и взрывчатки. Кроме того, ИГИЛ продавало Турции нефть, которую оно добывало в Сирии и Ираке. На самом деле, обнародованная в 2016 г. переписка по электронной почте, которую вел министр нефтяной промышленности Турции Берат Альбайрак, являющийся также зятем Эрдогана, доказала, что обвинения в закупке и перепродаже нефти, добываемой ИГИЛ, соответствовали действительности.

Помимо того, что ИГИЛ набирало силу в Турции и вдоль ее границ, в страну въехало и расселилось 3 млн. беженцев. В соответствии с турецкой политикой открытых границ для сирийских беженцев, всех сбежавших из Сирии приветствовали, выдавали им удостоверения беженцев и разрешали селиться в любом месте Турции. Эта миграция населения была уникальной возможностью для ИГИЛ, которое отправило в Турцию сотни своих членов из Сирии для поддержки там логистических операций, сбора развединформации о Турции и противниках ИГИЛ, прячущихся в Турции, перевода денег и уничтожения врагов ИГИЛ. Примером тому может служить двойное убийство в провинции Санлиурфа активистов группы «Ракку молча уничтожают», рассказывающей о зверствах, чинимых режимом Асада и ИГИЛ. Более того, террористов отправляли в Турцию для бесплатного лечения.

## ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ ЯЧЕЙКИ

Хотя террористические ячейки, состоящие из турецких граждан, чрезвычайно важны для ИГИЛ, эта террористическая организация также создавала в Турции ячейки, состоящие из иностранных боевиков. Такие ячейки состояли в основном из террористов из кавказского региона, включая Чечню, Ингушетию и Дагестан, а также из бывших советских республик Средней Азии, российских и уйгурских турок. Эти ячейки управляются

кавказским эмиратом ИГИЛ, Вилайя аль-Кавказ. Кавказские террористы – это опытные и закаленные в боях боевики, прошедшие хорошую подготовку перед заброской в Турцию; они провели много времени на фронте, сражаясь иногда за различные джихадистские террористические организации, такие как Аль-Каида в Афганистане. Боевики с

Кавказа – это своеобразный спецназ ИГИЛ. Несколько перебежчиков ИГИЛ рассказывали, что кавказские боевики, особенно чеченцы, а также казахи и узбеки, известны своей дисциплиной и жестокостью во время нападений, и поэтому они всегда руководят боевыми действиями при поддержке местных сирийских боевиков. ИГИЛ использует состоящие из турок ячейки в основном для организации нападений террористов-смертников, в то время как на кавказских боевиков возложена задача вооруженной конфронтации. Ячейки кавказского эмирата провели два крупных нападения в Турции, включая нападение на стамбульский аэропорт «Ататюрк» 28 июня 2016 г. и на ночной клуб «Рейна». В результате этих двух нападений было убито 84 человека и ранено более 300. Третья группа ячеек ИГИЛ в Турции состоит из иностранных боевиков другого рода, в основном из Европы и в некоторых случаях из Северной Африки. Эти ячейки в основном обеспечивают безопасное укрытие и оказывают помощь при переправке иностранных боевиков.

Схема лидерства и иерархия ячеек и истэблишмента ИГИЛ в Турции варьируется. Эмиры городов (командиры) руководят всей структурой ячеек и базой поддержки; есть также региональные эмиры и эмир, который отвечает за всю Турцию в целом. В то время как городские и региональные эмиры проживают в Турции, эмир, отвечающий за всю Турцию, проживает за пределами страны. В дополнение к этой вертикальной иерархии, есть еще отдельные люди, которые отвечают за вербовку, руководители «dawah» (наставники в сфере идеологической обработки), финансовые эмиры, директора логистического обеспечения и координаторы и сборщики «zakat» (милостыни). Хотя все эти руководители привязаны к турецкому эмирату, боевики «Кавказа»



Родственники и друзья чтут погибших в ночном клубе «Рейна» в Турции, где ранним утром в день Нового Года в 2017 г. террорист убил 39 человек. До осуществления нападения террорист прожвал в Турции в течении года. АССОШИЭЙТЕД ПРЕСС

и ячейки ИГИЛ в других странах независимы от базирующихся в Турции ячеек ИГИЛ и не контактируют с ними. Кавказские боевики отбираются и посылаются на задания Кавказским эмиратом ИГИЛ, а соответствующие эмиры в Ракке управляют всеми иностранными ячейками. Это специальная мера безопасности для того, чтобы не «засветить» иностранные ячейки в Турции.

Машарипов, напавший на ночной клуб «Рейна», сказал в своем заявлении, что его заслали в Турцию через Иран за год до нападения. Он нелегально пересек границу со своей семьей и ожидал в статусе «крота» в г. Конья, пока приказ из Ракки не перевел его в активный статус. Его эмир из Ракки обеспечил его оружием и связями для укрытия. Если посмотреть на людей, с кем связывался Машарипов в Турции до совершения нападения, то ясно, что все они были иностранцами – свидетельство четкого разделения ячеек в Турции на состоящие из турецких граждан и состоящие из иностранцев. Это делается в целях обеспечения безопасности всей сети путем предотвращения утечек, и чтобы ячейки сознательно или случайно не выдали друг друга. Также важно понять, что иностранные боевики, проезжающие через Турцию, не связаны с членами ячеек ИГИЛ в стране, если у них нет общего задания; их проезд через страну организуют ячейки, специально созданные для этих целей. Эти ячейки координаторов состоят из турецких и иностранных граждан, которые говорят на языке переправляемых иностранных боевиков. В большинстве случаев этих иностранных боевиков просят сразу поехать в приграничный город, если только у них нет никаких причин задержаться на какое-то время в Турции. Обычно они не переезжают с другими членами ИГИЛ и встречаются со специально назначенными членами ИГИЛ только при необходимости или при нелегальном пересечении границы.

## Выводы

ИГИЛ представляет реальную угрозу Турции, Европе и окружающим регионам. Серьезность этой угрозы при нынешних политических неурядицах в Турции еще нужно оценить, учитывая, что Турция, член НАТО, недавно стала устанавливать более тесные связи с

Россией. Риск того, что Турция может стать прибежищем для террористов, нельзя сбрасывать со счетов, особенно учитывая, что Турция потеряла много опытных специалистов в области борьбы с терроризмом, и рост числа террористических нападений в стране, который составил за последние годы 400%. Некоторые из бывших бойцов ИГИХ, опрошенных в Международном Центре по изучению насильственного экстремизма, открыто заявляли, что после потери своих основных территорий, таких как Мосул и Ракка, боевики ИГИЛ сбреют бороды, постригут волосы и смешаются с населением, чтобы продолжать террористическую деятельность. На самом деле Турция является одним из основных каналов, через который боевики будут рассеиваться после крупных поражений, поскольку они все еще могут нелегально перейти границу при помощи проводников. Несколько бывших членов ИГИЛ также сообщили, что ИГИЛ расписывает людей по конкретным странам, где они не будут привлекать к себе много внимания в силу их национальности.

В свете вышесказанного Турция представляется привлекательным перевалочным пунктом, который в настоящее время принял 3 млн. сирийских беженцев, и есть основания полагать, что среди них затерялось большое количество членов ИГИЛ из Сирии. Что тревожит еще больше, так это тот факт, что, в соответствии с проведенным в 2015 г. опросом Исследовательского центра Пью, 6 млн. из 78 млн. турецких граждан относятся к ИГИЛ благосклонно. И хотя это количество могло в последнее время снизиться в связи с террористическими нападениями и сожжением заживо двух турецких солдат, совершенно очевидно, что турецкая поддержка обширна и рассредоточена по всей стране, что позволяет ИГИЛ надеяться на надежную поддержку своей деятельности и в будущем. Хотя насильственная террористическая деятельность является исключительно прерогативой террористических ячеек, важно понять то, что люди, поддерживающие идеологию ИГИЛ, могут оказывать этой организации поддержку, включая финансовую и логистическую поддержку, укрывать скрывающихся террористов или участвовать в переброске оружия и боевиков. Таким образом, существование в Турции ячеек, состоящих из турецких граждан и иностранцев, а также поддержка, которой там пользуется ИГИЛ, вызывает очень серьезную озабоченность не только в Турции, но и в Европе, в НАТО и в США.

ИГИЛ шлет Турции открытые угрозы по мере того, как кампания в аль-Баб продолжается. 3 февраля 2017 г. через социальные сети и приложение Telegram ИГИЛ обратилось ко всем своим членам, живущим в Турции, с призывом организовывать в стране нападения на турецких полицейских, военных, иностранных туристов и христиан, так что было бы наивным не ожидать новых террористических актов в Турции. С июля 2016 г., когда была предпринята попытка переворота, страна находится в состоянии сложного кризиса, что облегчает ИГИЛ задачу организации терактов. Страна потеряла 150 тыс. правительственных служащих, военных, полицейских,

судей и прокуроров. Более 90 тыс. служащих было задержано и почти 50 тыс. было арестовано. Национальная полиция Турции получила наиболее сильный удар, потеряв более 30 тыс. офицеров, включая руководящий состав и офицеров, имевших многолетний опыт борьбы с терроризмом. Турецкая армия потеряла более половины находившихся на действительной службе генералов и две трети пилотов истребителей F-16. Аналогичным образом пострадала и юридическая сфера, потеряв одну треть опытных прокуроров и судей по всей стране.

Эти чистки и аресты имели серьезные негативные последствия. Турция потеряла своих наиболее опытных и наиболее подготовленных работников, а также большую часть профессиональной прозорливости, необходимой для борьбы с терроризмом. Все эти сотрудники антитеррористических и разведывательных организаций были заменены новыми офицерами, не имеющими ни опыта, ни подготовки в сфере борьбы с терроризмом. И хотя это не означает, что новые назначенные офицеры не будут пытаться бороться с терроризмом, горькая реальность состоит в том, что пройдут годы, пока Национальная полиция Турции и турецкие вооруженные силы вновь обретут те возможности и опыт, которые у них были до того, как попытка переворота и расследование коррупционных дел привели к кадровым чисткам. Эти утерянные возможности приведут к потере жизней невинных людей и дополнительному бремени, которое ляжет на европейские страны и США, поскольку Турция продемонстрировала всю неэффективность своих попыток предотвратить перемещение террористов через свои границы.

Победа в войне против ИГИЛ в Сирии и Ираке не будет означать полного развала этой организации. Хотя ее возможности сократятся, она может резко увеличить количество терактов и спровоцировать волнения сначала в соседних странах, а затем и в остальном мире. Не стоит забывать, что террористические организации очень терпеливы; как в случае с напавшей на ночной клуб «Рейна» организацией, ячейки в статусе «кротов» могут быть в неактивном состоянии годами и не быть обнаруженными, что позволяет террористическим организациям нанести неожиданный удар. Правила доступа к потенциальным объектам нападения, а также превентивные меры должны быть пересмотрены с тем, чтобы сделать организацию терактов более трудновыполнимой задачей. Важно признать тот факт, что Турция является потенциальным каналом поступления иностранных террористов, особенно ИГИЛ, и что от успеха или неудачи Турции в борьбе с терроризмом напрямую зависит безопасность Запада и даже США. Снижение возможностей Турции в сфере борьбы с терроризмом приведет к большому количеству терактов на Западе и хаосу в регионе. □

---

Ахмет С. Яйла является адъюнкт-профессором криминалистики, права и общества в Университете им. Джорджа Мейсона. В прошлом он был профессором и завкафедрой социологии в университете в Хараме, в Турции и возглавлял оперативный отдел по контртерроризму Турецкой национальной полиции в Санлиурфе. Он также соавтор книги «Дезертиры ИГИЛ: репортаж из халифата террористов».

**ПРОБЛЕМЫ**

**НА**

**КОРМВОТЕ**



# Надвигающаяся угроза кибервойны требует пересмотра международного права

Подполковник Брайен Смит, Центральное командование США

**Н**есмотря на определенный прогресс, достигнутый за последнее десятилетие, нынешнее международное право, регулирующее вопросы кибервойны, значительно отстает от требований дня. В нем много двусмысленных формулировок, отсутствуют юридические основания для пропорциональных ответных действий в случае кибератак с катастрофическими последствиями, и, кроме того, создаёт международный климат, в котором государства не чувствуют необходимости рассматривать кибератаки как вооруженное нападение – «кибервойну». Как отмечает Шон Мурфи в своей опубликованной в 2012 г. книге «Принципы международного права», с момента принятия Статьи 2(4) Устава ООН Международный Суд (МС), политики и специалисты по международному праву спорят о том, что же именно считать «применением силы» и, соответственно, что можно считать «*jus ad bellum*» (правом на войну). Кроме того, значение самого термина «применение силы» вызывает дебаты; резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 1974 г., определяющая агрессию, не учла многие виды действий, которые можно было бы назвать незаконным применением силы. Более того, идут также ожесточенные дебаты относительно формулировки права на самооборону, данную в Статье 51 Устава ООН.

Учитывая резкий рост хакерских атак за последние годы, присутствует острая необходимость в детальном рассмотрении такого явления, как кибервойна. Неспособность сделать это в конечном итоге обернется катастрофой. В своей книге «Киберпреступления и кибервойна», опубликованной в 2014 г., Игорь Берник отмечает, что явлению кибервойны, к сожалению, международное сообщество не уделяет того внимания, которое оно действительно заслуживает. Как отмечает Нильс Мелзер в своей работе «Кибервойна и международное право», опубликованной в 2011 г., за последнее десятилетие ООН, НАТО и другие международные организации стали объектами многочисленных кибератак. Но ни один из случаев кибернападения не привел к значительным изменениям в международном праве в основном потому, что ни один из этих случаев не привел к широкомасштабной трагедии. Однако, ситуация изменится, когда кибератака приведет к многочисленным жертвам и многомиллиардному экономическому ущербу.

Расплывчатые юридические формулировки Кибервойна быстро превращается в основную глобальную угрозу для индустриальных стран. И в то же время международное право по противодействию этой угрозе сохраняет многочисленные двусмысленные формулировки и неясности. Как указывает Мурфи, в центре этих двусмысленностей находятся три важных вопроса. Во-первых, является ли кибернападение применением силы, которое нарушает Статью 2(4) Устава ООН? Во-вторых, позволяет ли Статья 51 Устава ООН осуществить государству превентивное кибернападение? В-третьих, следует ли относиться к негосударственному образованию, ведущему кибервойну, так же как к государству? К сожалению, расследования и юридические демарши, последовавшие за кибератаками в последние годы, мало что сделали для прояснения этих неясностей.

Хотя дебаты в Генеральной Ассамблее ООН и последующие постановления МС поддерживают вывод о том, что кибернападение является применением силы и нарушает положения Статьи 2(4), в этом выводе все равно содержится определенная двусмысленность. Резолюция Генеральной Ассамблеи 3314, принятая в 1974 г., определяет агрессию как «применение вооруженной силы государством» и дает перечень действий, которые следует рассматривать как агрессию. В описании шести или семи таких действий используется термин «вооруженная сила», тем самым подчеркивая его важность. К сожалению, сам термин определен недостаточно четко, а перечень действий слишком короткий. Более того, в первом из перечисленных действий, «нападение вооруженных сил государства», не дается определение понятию «нападение», на что указывает Стивен Ратнер в своей статье в журнале «*American Journal of International Law*» за 2002 г. Кроме того, в данном определении агрессии подчеркивается, что перечень перечисленных действий не является исчерпывающим, и что Совет Безопасности ООН может добавить в него новые действия, что делает это определение еще более туманным.

Ратнер также указывает, что, несмотря на отсутствие ясности, Резолюция 3314 подтверждает понимание того, что агрессия включает в себя самые разнообразные действия, и решения МС, вынесенные после опубликования формулировки определения агрессии, подтверждают, что кибератаки следует рассматривать как использование силы. В деле Никарагуа против США в 1986 г. Международный Суд постановил, что отправка вооруженных банд может считаться вооруженным нападением, если «масштаб и последствия» такого нападения выходят за рамки «простого пограничного инцидента». Это решение дало государствам возможность объявлять другие государства агрессорами, даже когда рассматриваемые действия государства совершенно очевидно не подпадали под определение агрессии. Как отметил Мартин Рочестер в своей книге «Между опасностью и обещанием: политика международного права», выпущенной в 2006 г., межгосударственные войны, особенно из-за территорий, сегодня происходят очень редко и «заботят нас во вторую

очередь». Однако, этот отрадный факт омрачается тем, что акты насилия или угроза насилия продолжают распространяться по всему миру, но в более сложных формах, затрудняющих их юридическое толкование. Далее Рочестер подчеркивает, что межгосударственная война как стандартная норма международных отношений уступила место тому, что прусский военный теоретик Карл фон Клаузевиц назвал «войной другими средствами». Возможности международного права дать четкое определение новым формам агрессии как таковой с каждым прошедшим десятилетием становятся все слабее. Быстрая эволюция кибервойны и вопрос о том, является ли кибернападение применением силы в нарушение Статьи 2(4), должны найти отражение в международном праве, которое должно двигаться вперед и обеспечивать жертвам таких нападений должную юридическую защиту.

Возможно, даже более двусмысленной, чем Статья 2(4) и определение применения силы, является Статья 51 и вопрос о том, позволяет ли она государству наносить упреждающие кибератаки. Международное сообщество в настоящее время горячо обсуждает этот вопрос. Марко Россини в своей опубликованной в 2014 г. книге «Кибероперации и применение силы в международном праве» утверждает, что в соответствии со Статьей 51, государство, ставшее объектом кибероперации, может заявить о самообороне и применить в ответ силу, если это кибернападение имеет такие же последствия, как и «вооруженное нападение». Он далее отмечает, что в этом нападении могут применяться не только традиционные вооружения, но и «киберсредства», при условии, что общий масштаб нападения соответствует определению использования силы, данного в Статье 2(4). Эта точка зрения нашла поддержку в решении Группы ООН высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам в 2004 г., которая, похоже, поддержала более вольное толкование строго определенных составляющих «вооруженного нападения», которые служат оправданием для силового ответа. Об этом пишут Майкл Райсман и Андреа Армстронг в своей статье, опубликованной журналом «American Journal of International Law» в 2006 г. Представляя противоположную точку зрения, Райсман и Армстронг утверждают, что, независимо от того, разумным это было решение или нет, Статья 51 составлена таким образом, что в ней не учтено даже «уложение Каролины», которое многими специалистами по международному праву считается стандартом для установления любого права на самозащиту. Более того, они указывают, что в целом ряде судебных решений и консультаций экспертов МС четко придерживался строгой формулировки Статьи 51, приходя к заключению, что государство имеет право на самооборону только в том случае, если «оно стало жертвой вооруженного нападения».

Что же касается третьего вопроса, находящегося в центре юридической двусмысленности относительно кибератак – следует ли относиться к негосударственным образованиям, осуществляющим кибератаки, так же, как к государствам? – то в очередной раз Устав ООН не может дать четкого ответа на вопрос относительно кибервойны. Ричард Кларк и Роберт Нейк в своей опубликованной в

2010 г. книге «Кибервойна: следующая угроза национальной безопасности и как на нее реагировать» определяют кибервойну как «действия национального государства по проникновению в компьютеры или компьютерные сети другого государства с целью нанесения ущерба или выведения их из строя». Термин «национальное государство», несомненно, является повторением термина «государство», многократно использовавшегося в Резолюции 3314. Берник также приходит к выводу о том, что отсутствие четких универсальных определений и единого мнения относительно определений ключевых концепций по-прежнему позволяет киберпреступникам оставаться безнаказанными. Многократное использование термина «государство» в Статье 2(4) и неспособность международного права провести четкое различие между действиями государства и негосударственного образования делают еще более размытым вообще само понятие кибервойны. Этот недостаток права превращает обсуждения в войну семантических значений отдельных слов и делает их похожими на обсуждения вторжения в Ирак в 2003 г. Как заметили Куртис Брэдли и Джек Голдсмит в своей статье, напечатанной в 2005 г. в журнале «Harvard Law Review», неоднократно до 2003 г. американские президенты инициировали враждебные действия без разрешения Конгресса и даже, как считали некоторые, в нарушение Устава ООН.

### Сомнительная юридическая основа

Современное международное право не в состоянии предотвратить или сдержать использование силы в киберпространстве, поскольку оно не в состоянии обеспечить законные основания для пропорциональных мер возмездия в случае катастрофических последствий такого кибернападения. В мире, где киберпространство все больше и больше разрастается, необходимость в законодательстве, регулирующем аспекты кибервойны, становится все более насущной. К сожалению, как отмечают Джек Голдсмит и Эрик Познер в своей статье, опубликованной Юридической школой при Чикагском университете в 1999 г., правомерность, моральные устои и другие схожие понятия очень мало значат для государств в их действиях на международной арене, и мы можем предположить, что для основных субъектов киберпространства они значат еще меньше. Большинство киберпреступников никогда не будут оглядываться на нормы международного права и стараться не нарушать моральные или юридические обязательства. Они будут соблюдать правовые нормы только в том случае, если это будет в интересах их собственных государств. Более того, как указывает Джейсон Джолли в своей работе, опубликованной в журнале «International Law Research» Канадского центра науки и образования в 2013 г., без соответствующего юридического запрета на ведение кибервойны государства будут продолжать пренебрегать международными нормами и продолжать использовать свои технологические знания для развязывания кибератак. Пока государства могут говорить, что они не нарушили никакого международного закона, они будут продолжать использовать слабые стороны других государств для

достижения выгод в экономической, политической и военной сфере, что приведет к постоянному росту числа таких нападений «из-за угла» и в конце концов сделает неминуемой ширококомасштабную трагедию.

Чтобы понять всю серьезность кибервойн и неадекватность международного законодательства в этой области, мы должны хорошенько взглянуть на то, какой вред могут нанести киберпреступники и какие юридические варианты реагирования имеются у потенциальной жертвы. Кларк и Нейк предупреждают, что кибернападения могут привести к падению самолетов, авариям на железной дороге, выбросу отравляющих газов на химическом комбинате, взрыву трубопровода, попаданию подразделений в засаду противника и многому другому. При таком мрачном сценарии изо щренное кибернападение на инфраструктуру США парализует самое передовое государство в мире за какие-то 15 минут и приведет к смерти тысяч людей. Такое ширококомасштабное и скоординированное нападение представляется невероятным, но для того, чтобы увидеть всю ограниченность нынешнего законодательства в вопросах кибервойны, достаточно лишь представить последствия хотя бы одного из перечисленных трагических событий.

Один из сценариев предполагает проникновение хакеров на атомную электростанцию и организацию роста напряжения в сети, что приведет к попытке отключения энергопитания, как и положено в случае чрезвычайной ситуации, а это, в свою очередь, приведет к последующему еще большему скачку напряжения и к разрушению корпуса реактора. После разрушения корпуса последует серия паровых взрывов, что приведет к доступу воздуха во внутреннюю структуру реактора, отчего она загорится. Возникший пожар вызовет радиоактивные выбросы в атмосферу, которые впоследствии выпадут на землю и заражат миллионы акров земли и всех тех, кто на ней живет. Количество людей, погибших непосредственно в результате аварии, будет исчисляться десятками, а вот ожидаемое количество смертей в долгосрочной перспективе будет исчисляться уже тысячами. И хотя этот сценарий кажется нереалистичным, Джолли указывает, что два события из этого сценария уже имели место в реальной жизни. В 2010 г. компьютерный вирус под названием «Стакснет» на иранской атомной электростанции привел к тому, что 2 тыс. центрифуг резко изменили скорость, что привело к вибрации, отчего эти центрифуги и разрушились. В 1986 г. неожиданное повышение напряжения на Чернобыльской атомной электростанции привело к радиоактивным выбросам.

Компьютерный вирус типа «Стакснет» может привести к аварии, аналогичной чернобыльской, и ничто не сможет этому помешать. И когда катастрофа такого масштаба действительно случится, как указывает Пол Розенцвейг в своей книге «Компьютерная война: как конфликты в киберпространстве бросают вызов Америке и меняют мир», вышедшей в 2013 г., мировое сообщество, несомненно, поймет, что существующее международное законодательство не в состоянии отреагировать на такое нападение. Кроме того, существовавшие долгое время

представления и структуры урегулирования конфликтов исчезнут за один день, и придется пересматривать способы ведения войн между государствами, а заодно и определения вооруженного нападения, терроризма, шпионажа и преступления. Атомная бомбардировка Хиросимы и Нагасаки была последним событием, которое заставило международное сообщество внимательно изучить пределы международного права. И хотя вирус «Стакснет» принес несравнимо меньшие разрушения, Розенцвейг пишет, что «когнитивные разрушения, которые последуют, будут такими же масштабными», и что этот компьютерный вирус, фигурально выражаясь, был первым взрывом атомной бомбы в киберпространстве.

Изучая возможные сценарии кибервойны и ее потенциальные разрушения, Джолли напоминает нам, что очень важно помнить, насколько тесно связаны государства электронными коммуникациями и насколько киберпространство расширилось в мире. Огромная часть нашей жизни контролируется компьютерными системами и сетями, от коммунальных услуг до домашних покупок, от банковских операций до социального общения. Важные объекты инфраструктуры почти полностью зависят от компьютерных систем и сетей, которые контролируют все, от коммерческого транспорта до очистки воды и коммуникаций и многого другого. Из-за нашей зависимости от киберпространства, указывает Джолли, мы должны провести переоценку определения «применение силы». Короче говоря, международное сообщество должно переписать правила кибервойны и разработать международный договор, запрещающий «использование силы» в киберпространстве.

## Международное безразличие

Несмотря на крупномасштабные кибератаки, имевшие место в последнее десятилетие, мировое сообщество продолжает как-то выкручиваться без законодательства, регулирующего сферу кибервойны. Как замечает Берник, «устаревшее, косное и фрагментарное» законодательство препятствует созданию компетентными органами физических и юридических гарантий против кибервойны и не позволяют жертвам кибернападений предпринимать должные ответные шаги. В центре этого вопроса лежит распространенное настроение общего безразличия, существующее по нескольким причинам. Во-первых, общее знание международного сообщества об угрозе кибервойны находится на поразительно низком уровне. Во-вторых, действенный подход к разработке должного законодательства по вопросам кибервойны представляется в настоящее время труднодостижимым. В-третьих, даже если бы соответствующее законодательство и существовало, преступники, готовящие кибервойну, уважают международное право гораздо меньше, чем те, кто с ними борется, что делает соблюдение действующего законодательства очень проблематичным. В отличие от типичных участников межгосударственных войн прошлого, которым было безразлично, что о них думает мировое сообщество, сегодняшний типичный киберпреступник – это не более чем мелкий террорист или политическая

организация, пренебрегающая нормами международного права. Ситуация с недостатком знаний об этой проблеме со временем будет исправлена, и хочется надеяться, что это случится до того, как произойдет трагедия; однако, учитывая, какая именно категория людей участвует в ведении кибервойн, решение третьего вопроса представляется более проблематичным, чем первых двух.

Совершенствование законодательства в сфере кибервойн не произойдет до тех пор, пока мировое сообщество окончательно не поймет нависшую угрозу. К счастью, как отмечает Стивен Краснер в своей статье в журнале «International Organization», опубликованной в 1982 г., история показывает, что возросшие знания играют неоценимую роль в революционных переменах в политике и поведении государств, особенно в таких областях, как здравоохранение и контроль над вооружениями. Например, глобальный взрыв научных знаний в середине XX века кардинально изменил правила, регулирующие использование вакцин. До этого национальные правила здравоохранения в сфере вакцинации диктовались политиками, далекими от медицины, но после этого национальные правила в этом вопросе стали определяться международным сообществом. Подобная схема наблюдалась и в гонке вооружений. Осознание ситуации взаимного гарантированного уничтожения (ВГУ) Соединенными Штатами и Советским Союзом создало основу для выработки соответствующего режима. Этот режим не был бы создан, если бы у обеих сторон не было знаний о реальности ВГУ. Ирония заключается в том, что кибервойна, похоже, превращается в новый вид гонки вооружений, и будем надеяться, что международное сообщество в качестве ответной меры разработает соответствующее законодательство до того, как развернутся трагические события.

Помимо недостатка понимания угрозы кибервойны, мировому сообществу также не хватает действенного подхода к выработке соответствующего законодательства. По обеим сторонам баррикад стоят реалисты, которые считают, что институты играют минимальную роль в оказании влияния на поведение государства, и либеральные институционалисты, убежденные, что ключевым фактором, влияющим на поведение государства, являются именно институты. В опубликованной в 1994 г. статье «Фальшивые обещания международных институтов» Джон Миаршеймер отстаивал ту точку зрения, что международная система анархична, а институты есть не более чем отражение баланса сил в мире. Далее он отметил, что многие политики наивно полагают, что институты являются многообещающим инструментом в обеспечении международного мира. Учитывая нынешнюю анархичную природу мира компьютеров, где хакеры, как правило, работают в «тени», и их действия трудно отследить, а наказать их почти невозможно, взгляды Миаршеймера, похоже, верны применительно к киберпространству. На всех уровнях компьютерные хакеры «ищут возможности получить какие-то выгоды друг от друга», а на уровне государства хакеры стараются не только достичь гегемонии в киберпространстве, но также и помешать другим хакерам

достичь таких же высоких позиций. Воинствующий реалист, такой как Миаршеймер, скорее всего скажет, что могущественные государственные «игроки» в киберпространстве будут достаточно умны, чтобы попытаться достичь гегемонии прежде, чем это сделают другие, особенно учитывая то, что, если все сделать как следует, то этот статус гегемона можно будет достичь еще до того, как все остальные «игроки» поймут это. Тем не менее, имея нынешнее обезличенное киберпространство, легко понять, почему многие «игроки» разочарованы неспособностью институтов создать мир и порядок и, таким образом, почему безразличие получило такое распространение.

Подходя к вопросу с более оптимистичной точки зрения, институционалисты говорят, что нет необходимости в создании специального законодательства по кибервойнам в ответ на мрачные сценарии крупномасштабных трагедий, описанных Кларком и Нейк, и что подавляющее большинство международных законов существует для того, чтобы контролировать поведение государства при очень благоприятных обстоятельствах. Несмотря на широко распространенное среди киберэкспертов мнение о том, что крупномасштабное нападение с трагическими последствиями это всего лишь дело времени, мало кто считает компьютерные войны жизненно важным вопросом для государств. В 2004 г. Детлев Вагц проанализировал взгляды Голдсмита/Познера на общее право и отметил в своей работе в журнале «European Journal of International Law», что общее право является более сильным, когда «цена его соблюдения не является непомерно высокой». Говоря это, Вагц просто имеет в виду, что существуют законы, которые не относятся напрямую к вопросам жизни и смерти государства, но, тем не менее, они тоже важны. С каждым годом законы, регулирующие использование киберпространства, будут становиться все более важными для международного сообщества, но они никогда не войдут в категорию законов, обеспечивающих выживание государства. Помня об этом, важно понять, что определенный успех в составлении законодательства по киберпространству все же лучше, чем никакого успеха вообще. Майрс Макдугал в своей опубликованной статье «Закон и сила» верно заметил, что люди, которые на самом деле стремятся избежать насилия, за исключением случаев самообороны и организованных коллективных санкций, могут рассчитывать только лишь на какие-то законы, национальные или международные. Это особенно верно в случае стран, которые не в состоянии защитить себя перед лицом более сильного противника. Продолжая свою мысль, он говорит, что выбор не между наличием или отсутствием закона, а между законом эффективным и неэффективным. Джон Герард Ругги суммировал взгляды реалистов в работе «Ложные предположения реалистов», опубликованной в 1995 г., отметив, что как бы ни были слабы институты сегодня, даже минимальный вклад в дело поддержания мира и нераспространения ОМУ уже лучше, чем ничего.

Возможно, самой главной причиной безразличия и, одновременно с этим, самой большой угрозой любому будущему законодательству по вопросам кибервойн является

предполагаемое потенциальное несоблюдение этого законодательства. Учитывая необычную природу кибервойн и скорость их эволюции, все прошлые теории относительно того, почему государства соблюдают международное законодательство, могут оказаться неприменимыми к ситуации с киберпространством. В своей опубликованной в 2012 г. работе «Конструктивизм и международное право» Джутта Брунни и Стевен Туп утверждают, что закон становится обязательным к исполнению тогда, когда соответствующие «игроки» считают его правомерным, особенно, когда он вызывает разумные споры при обосновании процессов его внедрения. Эту точку зрения поддерживает Томас Франк в статье, опубликованной в 1988 г. в журнале «American Journal of International Law», но при этом он добавляет, что «в сообществе, организованном вокруг правил, соблюдение этих правил обеспечивается, независимо от степени соблюдения, как минимум, частично, восприятием этих правил». Здесь Франк имеет в виду, что использование правомерности законодательства как способа решения проблемы соблюдения государствами законов гарантированно применяется только в тех сообществах, где уже существует уважение к законам. Для террористических организаций или государств, которые спонсируют или поддерживают терроризм, такие как Северная Корея и Иран, правомочность законодательства по вопросам кибервойн не означает почти ничего, поскольку эти образования не имеют к правилам или режимам никакого уважения. Более того, модель справедливости Франка содержит мало шансов на то, что законы будут соблюдаться в сфере, где очень трудно собрать доказательства, необходимые для наказания нарушителя.

Сфера кибервойн не получает никаких выгод от стандартных инструментов конструктивизма, которые продолжают двигать развитие международного права в других сферах, и это еще больше увеличивает вероятность несоблюдения законов. Как отмечают Брунни и Туп, через модели взаимодействия стороны «учатся» распознавать окружающую среду, в которой сформировались законы и которая оказала на них влияние. К сожалению, основные преступники в киберпространстве или, по крайней мере, те, кто больше всего беспокоят т.н. «развитые страны», как правило, не имеют никакого значительного взаимодействия с теми, кто становится объектом их нападения. Киберпреступники, от хакеров-одиночек в подвалах до целых групп в Китае, которых спонсирует государство, не вступают в социальное общение с другими на международной арене или на какой-либо другой площадке, которая бы способствовала развитию законодательства в сфере киберпространства. Более того, как отмечают Брунни и Туп, социальное общение, необходимое для стимулирования развития, является эффективным только в том случае, если большинство «игроков» будут считать, что большинство их соперников понимают законы также, как понимают их они, и будут соблюдать их также, как они. Применительно к киберпространству такая ситуация недостижима.

Ведущие теоретики в области международного права дают длинный перечень причин безразличия у международного сообщества к законодательству по вопросам

кибервойн. В конечном итоге, как отмечает Харольд Кох в своей статье «Почему государства соблюдают международное право», опубликованной в 1997 г., не существует какой-то одной теории, которая бы объясняла поведение государства во всех возможных ситуациях, и, таким образом, единственным способом определить, что же заставит «игроков» в киберпространстве соблюдать законы, будет тщательный анализ всех разумных теорий, выбирая из них те, которые кажутся наиболее подходящими.

## Выводы

Мир пока еще не стал свидетелем трагических гуманитарных последствий, причиненных кибервойнами, однако, как указывает Мельзер, потенциал возможной гуманитарной трагедии огромен и растет с каждым годом по мере того, как наша жизнь все больше и больше будет зависеть от систем, контролируемых компьютерами. Что касается международного законодательства, кибервойны не существуют в вакууме, но им еще не уделяется должное внимание. Для сдерживания крупномасштабных кибернападений и для предотвращения перерастания более мелких атак в крупные, международное сообщество должно начать применять существующие правила и принципы к относительно новой сфере кибервойн. Должны быть разработаны новые договоры и пересмотрены существующие определения. Сделать это будет трудно, поскольку международное сообщество в большинстве своем мало знает о кибервойнах, новые кибертехнологии разрабатываются очень быстро, и многие из основных киберпреступников не опознаваемы и не заинтересованы в изменении правил.

С точки зрения теории трудно сказать, в каком случае международные законы будут иметь больший успех – если руководствоваться позицией реалистов или если следовать позиции институционалистов. Реалисты сосредотачивают внимание в основном на анализе на уровне международной системы и не признают важность или возможное влияние отдельной личности и природу государства в процессе принятия решений. Таким образом, реалисты и неореалисты, такие как Миаршеймер, скорее всего предложат вывести такие институты, как ООН и НАТО, за пределы общей картины. Такая перспектива удобна для граждан наиболее сильных стран в мире, но не будет устраивать страны поменьше, такие как Эстония, защита которой зависит от международных институтов и которая в 2007 г. стала объектом самого крупного на сегодняшний день кибернападения со стороны соседней России. С другой стороны, реалисты считают государства группой интровертов, неспособных на разумный диалог и с подозрением относящихся к любому шагу других государств, и такое описание четко подходит ко многим основным игрокам в сфере кибервойн. В любом случае, учитывая неопределенное будущее в области киберпространства, какие-то действия лучше, чем вообще никаких, и уже настало время для международного сообщества переписать правила ведения кибервойны. Как замечательно сказал голландский журналист Хьюго Гротюс, «Все становится неопределенным в момент, когда люди отступают от закона». □

# НАСТУПЛЕНИЕ

КОМПЛЕКСНЫЕ МЕРЫ  
АРГЕНТИНЫ ПРОТИВ  
КОНТРАБАНДЫ  
НАРКОТИКОВ  
ПОДАЮТ ПРИМЕР  
ДРУГИМ СТРАНАМ



## МАРТИН ВЕРРИЕР

заместитель начальника аргентинского Управления политики по борьбе с наркотиками, выпускник Центра им. Маршалла

За первое десятилетие нынешнего столетия потребление наркотиков в Аргентине невероятно возросло. В соответствии с правительственным докладом, в период с 2004 г. по 2010 г. потребление марихуаны почти удвоилось, а потребление кокаина среди населения в целом за тот же период с 2004 г. по 2010 г. увеличилось с 0,3% до 1%.

Такой рост потребления наркотиков изменил роль Аргентины в

транснациональном наркотрафике. Если раньше Аргентина считалась транзитной страной, через которую по морю наркотики переправлялись в основном в Европу, то сейчас наркотики нелегально перевозятся через границу по суше и по воздуху. Самолеты с кокаином из Боливии и Перу нелегально залетают на территорию Аргентины и сбрасывают наркотики на аргентинской территории. Часть этого кокаина

потребляется в Аргентине, а кокаин более высокого качества контрабандно вывозится в конечные пункты назначения в Европе или в Чили.

Марихуана ввозится из Парагвая, который является одним из крупнейших южноамериканских производителей каннабиса. Марихуана часто перевозится вдоль быстрых рек, таких как Парана, соединяющая Аргентину с Парагваем, Бразилией и Уругваем.

# БОРЬБА С НАРКОТИКАМИ ВОШЛА В ЧИСЛО ПРИОРИТЕТОВ, А ЭТО ОЗНАЧАЛО, ЧТО ДОЛЖНА БЫТЬ РАЗРАБОТАНА НОВАЯ СТРАТЕГИЯ ПРОТИВОСТОЯНИЯ ЭТОЙ УГРОЗЕ.

В последние годы в Аргентине, особенно в многочисленных танцклубах Буэнос-Айреса, настоящий бум произвели синтетические наркотики, такие как «экстази» и метамфетамин. Большинство этих наркотиков поступают из европейских стран, таких как Голландия и Германия, и перевозятся в основном рейсами коммерческих авиалиний и частными курьерами.

Предыдущее правительство так и не ввело в действие четкую стратегию борьбы с этой растущей проблемой. Были приняты только отдельные меры, такие как увеличение персонала и временное перераспределение сотрудников между ведомствами, занимающимися борьбой с наркотрафиком (в Аргентине таких федеральных ведомств четыре: Национальная жандармерия, Военно-морская префектура, Федеральная полиция и Полиция безопасности аэропортов). Ответственные госчиновники предпочитали отрицать очевидное – они считали, что в Аргентине проблемы наркотиков не существует.

## НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

В декабре 2015 г. была избрана новая администрация во главе с Маурисио Макри, что подвело итог 12-летнему периоду «киршнеризма» (Нестор Кишнер правил с 2003 г. по 2007 г., а его жена с 2007 г. по 2015 г.). Борьба с наркотиками вошла в число приоритетов, а это означало, что должна быть разработана новая стратегия противостояния этой угрозе.

Первой проблемой было осознание всей серьезности ситуации с наркотрафиком. Федеральным ведомствам раздали стандартные формы, в которых после каждой операции против наркодилеров указывалось точное место проведения операции. В результате этого появилась карта с указанием мест проведения операций по всей стране, которая поддерживается и постоянно обновляется Управлением политики по борьбе с наркотиками.

Второй проблемой было определение стратегии борьбы с наркотрафиком. В процессе работы было выявлено, что наилучшим способом понять, как функционирует организованная преступность, чтобы в последствии ее нейтрализовать, является следование стратегии, разработанной криминологом Джей Албанесе. В своей книге «Транснациональное преступление и XXI век», опубликованной в 2011 г., Албанесе указывает на четыре фактора, влияющие на свободу функционирования организованной преступности:

- Как ведет себя фактор предложения.
- Как ведет себя фактор спроса (клиенты).
- Как ведет себя фактор регулирования (бизнес-среда).
- Как ведут себя конкуренты (влияет на прибыль).

## НОВЫЙ ПОДХОД

Министерство безопасности решило принять стратегию, основанную на этих четырех факторах. Во-первых, что касается поставок, то были приняты следующие меры: более активное использование криминальной разведки для отслеживания группировок и организаций, действующих в приграничных районах; усиление контроля на границе; более активное использование на границе военных радаров с трехмерным измерением; усиление контроля за химическими прекурсорами (более 1 тыс. предприятий находятся под наблюдением); создание нового управления, наблюдающего за ситуацией на границах; и подписание соглашений с соседними странами о стандартных операциях. Также важным было создание двух рабочих групп, одной на северо-западе страны (при поддержке США) и одной в главном аэропорту Буэнос-Айреса, «Эзейза», в соответствии с Программой коммуникаций аэропортов (AIRCOP) Управления ООН по борьбе с наркотиками и преступлениями (УНП ООН). Обе рабочие группы являются революционными нововведениями для внутренней структуры безопасности Аргентины.

Количество сотрудников, прошедших специальную подготовку по борьбе с наркотиками, было увеличено на 168%. Более того, четыре «горячих» участка на границе будут прослеживаться новой электронной системой наблюдения, и четыре скоростных катера будут вести патрулирование на реках. В феврале 2016 г. были начаты совместные операции с участием Аргентины, Парагвая и Бразилии в том месте, где сходятся границы трех государств, и было создано пять региональных объединенных центров под эгидой Национального управления криминальных расследований для обмена информацией о криминальной ситуации в провинциях с федеральными органами.

Еще одним важным решением было перераспределение сотрудников Федеральной полиции по всей территории федерации. Было создано восемь региональных управлений и 29 отделов по борьбе с наркотиками. До этого большинство ресурсов этого органа было сосредоточено в Буэнос-Айресе.

Во-вторых, что касается спроса, то главное агентство по предотвращению потребления наркотиков и организации лечения, La Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas, или SEDRONAR, ввело обновленную стратегию лечения от наркозависимости на местном или муниципальном уровне. Более того, чем строже контроль за поставками наркотиков, тем выше цены на них. Так случилось с листьями коки, цена на которые в этом году возросла на 20%. В различных исследованиях





содержится предположение, что рост цен на наркотики приведет к снижению их потребления.

В-третьих, в том, что касается фактора регулирования, то огромные усилия были предприняты для того, чтобы ввести в действие соответствующее законодательство. Новый закон отслеживает прекурсоры – вещества, которые могут быть использованы для нелегального изготовления наркотиков. Был принят список запрещенных наркотических средств, а также новый закон, разбивающий все наркотические средства с общим молекулярным строением на группы по критерию «аналогичные наркотические средства». В числе приоритетов также было расширение международного сотрудничества. Аргентина подписала соглашения о сотрудничестве со многими странами, в том числе с Боливией, Парагваем, США, Россией, Китаем, Израилем и Германией, в которые были заложены все предусмотренные УНП ООН системы раннего оповещения, такие как Система коммуникаций относительно инцидентов с прекурсорами, Консультативная программа раннего оповещения и AIRCOP.

И наконец, в том, что касается прибыли, был введен в действие план реформирования работы Управления финансов Аргентины. В начале 2016 г. аргентинское управление было вновь принято в Правоохранительную сеть

финансовых преступлений Министерства финансов США. Американское Управление по борьбе с наркотиками обучило аргентинских федеральных служащих и прокуроров проведению расследований случаев отмывания денег. В результате уголовных расследований счета нескольких наркобаронов были заморожены, а некоторые счета были конфискованы и переданы федеральным ведомствам.

Это только некоторые примеры действий, которые были предприняты по каждому из четырех направлений новой общей стратегии. Многие еще предстоит сделать, однако показатели за этот год обнадеживают. За первый год работы нынешней администрации количество конфискованной марихуаны осталось на прежнем уровне, а вот количество конфискованного кокаина возросло на 28%, листа коки на 4%, а синтетических наркотиков на 512%. Этот рост количества конфискованных наркотиков стал результатом роста числа проведенных операций на 7% и перемещения внимания на более крупные организации (количество задержанных сократилось на 7%, что свидетельствует о том, что объектами внимания властей стало меньшее количество потребителей наркотиков и мелких дилеров). Что касается химических прекурсоров, то в этом году было проинспектировано на треть больше предприятий, чем в прошлом году. □

Аргентинские власти конфисковали 4 тыс. литров хлорной и серной кислоты в сентябре 2016 г. Эти химикаты используются для подготовки кокаина к продаже.

МИНИСТЕРСТВО  
БЕЗОПАСНОСТИ АРГЕНТИНЫ

# Стационарные курсы

Democratia per fidem et concordiam

Демократия через доверие и дружбу



## Отдел регистрации

George C. Marshall  
European Center for Security Studies  
Gernackerstrasse 2  
82467 Garmisch-Partenkirchen  
Germany

Телефон: +49-8821-750-2327/2229/2568  
Факс: +49-8821-750-2650

www.marshallcenter.org  
registrar@marshallcenter.org

## Порядок регистрации

Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла не принимает заявлений напрямую. Заявления на все курсы должны поступать через соответствующее министерство и посольства США или ФРГ в стране проживания кандидата. Тем не менее, отдел регистрации слушателей готов помочь кандидатам инициировать процесс. Запрос можно направить по электронному адресу: registrar@marshallcenter.org

## ПРОГРАММА ПРИКЛАДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ (ПАСС)

Основной курс очного обучения Центра им. Маршалла охватывает такие сферы, как политика безопасности, вопросы обороны, международные отношения, включая международное право и борьбу с терроризмом. Основной темой, рассматриваемой на протяжении всей программы, является необходимость международного, межведомственного и междисциплинарного сотрудничества.

### ПАСС 17-15

6 Сентябрь -  
16 Ноябрь 2017

Сентябрь							Октябрь							Ноябрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2	1	2	3	4	5	6	7				1	2	3	4
3	4	5	6	7	8	9	8	9	10	11	12	13	14	5	6	7	8	9	10	11
10	11	12	13	14	15	16	15	16	17	18	19	20	21	12	13	14	15	16	17	18
17	18	19	20	21	22	23	22	23	24	25	26	27	28	19	20	21	22	23	24	25
24	25	26	27	28	29	30	29	30	31					26	27	28	29	30		

## ПРОГРАММА «БОРЬБА С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ» (БТОП)

Двухнедельный очный курс, посвященный таким угрозам национальной безопасности, как незаконный оборот и прочие виды преступной деятельности. Курс адресован государственным и правительственным служащим и специалистам-практикам, участвующим в разработке политики, реализации правоохранительных, разведывательных мероприятий и контрмер.

### БТОП 18-07

5-27 Апрель 2018

Апрель							Август							
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	
											1	2	3	4
1	2	3	4	5	6	7	5	6	7	8	9	10	11	
8	9	10	11	12	13	14	12	13	14	15	16	17	18	
15	16	17	18	19	20	21	19	20	21	22	23	24	25	
22	23	24	25	26	27	28	26	27	28	29	30	31		
29	30													

### БТОП 18-14

2-24 Август 2018

## ПРОГРАММА «ТЕРРОРИЗМ И ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ» (ПТВБ)

Эта четырехнедельная программа рассчитана на государственных служащих и офицеров вооруженных сил, которые в настоящее время работают на среднем и высшем уровнях управления организаций по борьбе с терроризмом, и она содержит сведения о характере и масштабах современной террористической угрозы. Программа повысит способность слушателей бороться с последствиями терроризма на региональном уровне за счет предоставления основных знаний, которые позволят служащим органов национальной безопасности сотрудничать на международном уровне в деле борьбы с террористической угрозой.

### ПТВБ 18-05

14 Февраль -  
15 Март 2018

Февраль							Март							Июнь							Июль													
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ	ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ							
					1	2	3						1	2	3						1	2						1	2	3	4	5	6	7
4	5	6	7	8	9	10	4	5	6	7	8	9	10	3	4	5	6	7	8	9	8	9	10	11	12	13	14							
11	12	13	14	15	16	17	11	12	13	14	15	16	17	10	11	12	13	14	15	16	15	16	17	18	19	20	21							
18	19	20	21	22	23	24	18	19	20	21	22	23	24	17	18	19	20	21	22	23	22	23	24	25	26	27	28							
25	26	27	28				25	26	27	28	29	30	31	24	25	26	27	28	29	30	29	30	31											

### ПТВБ 18-12

27 Июнь -  
26 Июль 2018

## ПРОГРАММА ПО ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ (ПВКБ)

Курс посвящен тому, как решать проблемы киберпространства в соответствии с основополагающими ценностями демократического общества. Это нетехническая программа, которая помогает участникам понять характер и масштабы современных угроз.

**ПВКБ 18-02**  
5-21 Декабрь 2017

Декабрь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
						31

## СЕМИНАР ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (СРБ)

Семинар продолжительностью три недели имеет целью систематический анализ характера отдельных кризисов, влияния региональных субъектов, а также воздействия международных мер помощи.

**СРБ 18-04**  
18 Январь -  
8 Февраль 2018

Январь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			

Февраль						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28		

## СЕМИНАР ДЛЯ ВЫСШЕГО РУКОВОДЯЩЕГО СОСТАВА (СВРС)

Это интенсивная пятидневная программа, посвященная новым ключевым глобальным тенденциям, которые могут привести к появлению новых точек зрения, концепций и совместных обсуждений, а также возможных решений. Программа предназначена для высшего офицерского состава, дипломатов высокого ранга, послов, министров, заместителей министров и парламентариев. СВРС состоит из официальных презентаций, проводимых высшими должностными лицами и признанными специалистами, с последующим всесторонним обсуждением в семинарских группах.

**СВРС 18-11**  
4-8 Июнь 2018

Июнь						
ВС	ПН	ВТ	СР	ЧТ	ПТ	СБ
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

## ПРОГРАММЫ ДЛЯ ВЫПУСКНИКОВ

**Дин Рид, Директор**  
программ для выпускников  
тел +49-(0)8821-750-2112  
reeddg@marshallcenter.org

### Специалисты по связям с выпускниками

**Барбара Уизер**  
Юго-Восточная Европа

Языки: английский, русский, немецкий, французский

тел + 49-(0)8821-750-2291  
witherb@marshallcenter.org

**Кристиан Эдер**  
Западная Европа

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2814  
christian.eder@marshallcenter.org

**Марк Джонсон**

Центральная Азия, Южный Кавказ, Россия, Молдова, Украина, Беларусь – Специалист по кибервопросам

Языки: английский, русский, французский

тел + 49-(0)8821-750-2014  
marc.johnson@marshallcenter.org

**Кристофер Бурелли**

Центральная Европа, Прибалтийские государства – специалист по противодействию терроризму

Языки: английский, словацкий, итальянский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2706  
christopher.burelli@marshallcenter.org

**Донна Джанка**

Африка, Ближний Восток, Южная и Юго-Восточная Азия, Северная и Южная Америка – специалист Оперативного центра по противодействию терроризму (СТОС)

Языки: английский, немецкий

тел + 49-(0)8821-750-2689  
nadonya.janca@marshallcenter.org



[mcalumni@marshallcenter.org](mailto:mcalumni@marshallcenter.org)

## Подать материал для публикации

Вы заинтересованы в подаче материалов для публикации в журнале *per Concordiam*? Правила подачи материалов для публикации можно найти по адресу <http://tinyurl.com/per-concordiam-submissions>

## Подписаться

Если Вы хотите подписаться на **БЕСПЛАТНУЮ** доставку журнала *per Concordiam*, пожалуйста, свяжитесь с нами по электронной почте [editor@perconcordiam.org](mailto:editor@perconcordiam.org)

## Найти нас

Вы можете найти *per Concordiam* в интернете по адресу:

Центр им. Маршалла: [www.marshallcenter.org](http://www.marshallcenter.org)

Twitter: [www.twitter.com/per\\_concordiam](https://www.twitter.com/per_concordiam)

Facebook: [www.facebook.com/perconcordiam](https://www.facebook.com/perconcordiam)

GlobalNET портал: <https://members.marshallcenter.org>

Цифровая версия: <http://perconcordiam.com>



Европейский центр исследований по вопросам безопасности имени Джорджа К. Маршалла в Гармиш-Партенкирхене, Германия.

ФОТОГРАФИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНА ЦЕНТРОМ ИМ. МАРШАЛЛА