

## ЛОГИКА РЕФОРМ В СЕКТОРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Уже много было сказано о целенаправленном уничтожении сектора безопасности Украины, проводимом в интересах Кремля – руками местных “карманных патриотов” (в смысле собственного кармана) и суперинициативных кризисных менеджеров от политики, – что поставило Украину на грань поражения в конфликте с Россией. Сегодня необходимо опустить все псевдо патриотические и слишком оптимистические лозунги и сосредоточиться на как можно более скором завершении антитеррористической операции и реформировании остатков сектора безопасности.

Однако, ни для кого не секрет, что без ресурсов реформ не бывает – а сегодня ресурсов нет и, по крайней мере, до начала нового бюджетного года они не появятся (а если и появятся, то в крайне ограниченном объеме). Поэтому это время нужно умело использовать для подготовки реалистичного плана реформ, – рассчитанного и согласованного по результатам, времени, исполнителями, необходимым и имеющимся ресурсам. Выход из этой ситуации не обещает быть ни дешевым, ни быстрым, особенно на фоне экономического упадка страны. Все это требует нестандартных, оперативных, и в то же время системных решений.

При разработке плана реформ не следует хвататься за решение проблем, основываясь на имеющемся багаже знаний и навыков. Уже сейчас понятно, что реформы будут касаться не отдельных силовых структур, а всего сектора безопасности со всеми его внутренними и внешними связями. Более того, его реформирование будет происходить одновременно (и потому должно быть увязано) с реформами всего государственного устройства Украины. Это потребует объединения системного видения с профессиональными знаниями в конкретных областях и внедрения единой, доведенной до четкого алгоритма методологии, пригодной для всех сфер безопасности и охватывающей процессы формирования сектора безопасности и его составных частей, их применения, развития, контроля деятельности. Методология должна основываться на понятной логике, состоящей из последовательных ответов на “простые”, информационно связанные между собой вопросы: что, от чего и чем защищать?

Статья не претендует на какие-либо готовые ответы. В сложившейся ситуации – когда одни проблемы стали причиной других, переплелись в тугой клубок, тем или иным образом касаются интересов не только государства, но и каждого гражданина и имеют альтернативы их устранения, – решения должны быть консенсусными, что требует консолидации политической элиты (и мотивирует ее к этому), и легитимными, поддержанными большинством граждан, что является актуальным в условиях пост-майданного роста гражданского сознания украинцев.



## Что защищать?

Чтобы выяснить это, необходимо определить – что именно является объектом угроз (и, соответственно, защиты от них). Если согласиться, что причиной противостояния двух сторон являются намерения реализации противоречивых интересов, то когда речь идет о государствах, объектами угроз являются именно национальные интересы. Причем, с целью выявления по возможности более полного спектра угроз, желательно рассматривать национальные интересы в виде триады неразрывных составляющих: стратегические цели, их носители (выразители), способы реализации. От идентификации этих составляющих существенно зависит вид системы защиты.

Стратегические цели развития страны часто становились объектом влияния ее противников или конкурентов – это позволяет с минимальными потерями направить действия другого государства в желательном для себя направлении и на определенное время избавиться конкурента или ослабить его. Реализация ошибочных целей или даже ценностных основ, в рамках которых они формируются, является предметом специальных информационных операций, пренебрежение к которым может грозить стране-жертве весьма серьезными последствиями.

Например, практически с 2002г. одной из целей Украины считалось обретение членства в НАТО. Однако, соответствующая направленность реформ сектора безопасности в условиях чрезмерного увлечения переходом на европейские стандарты и возложения, как оказалось, ошибочных надежд на внешнюю помощь (в т.ч. на гарантии безопасности, определенные Будапештским меморандумом 1994г.), изъятие России (кстати, вслед за НАТО) из перечня потенциальных угроз были одними из причин наличия – по крайней мере, до предполагаемого момента присоединения к Альянсу – определенного дефицита безопасности Украины, ставшего очевидным во время российской агрессии. Подмена целей развития Украины корпоративными интересами правящей политической элиты привела к существенному ослаблению сектора безопасности, в т.ч. к пренебрежению военными и рассмотрению преимущественно экономических угроз, от которых могли пострадать интересы влиятельных олигархических кланов<sup>1</sup>.

Форма и содержание сектора безопасности, его функциональных структур в значительной степени определяются тем, кого нужно защищать, кто является носителем интересов, кто подлежит защите, – правящий политический режим, его конкретные представители или человек, общество, государство. От этого во многом зависят направленность действий силовых структур, их подготовка, кадровый состав, приоритеты финансирования их развития.

Способ реализации стратегических целей (в виде государственных стратегий, программ, планов) является комплексным объектом наибольшего количества угроз, направленных на лишение или усложнение доступа к методам, технологиям выполнения определенных задач, требуемым ресурсам. Реализация угроз может осуществляться в виде ограничения государства-жертвы суверенитета, захвата ее территорий, за счет экономических и энергетических войн, ограничения доступа к рынкам получения ресурсов и сбыта продукции, ухудшения количества и качества трудовых ресурсов и т.п. Подталкивание управленческой элиты к использованию методов кризисного, а не стратегического менеджмента также является определенной угрозой, которая сказалась на неспособности украинского истеблишмента выработать и реализовать вразумительную политику развития и обеспечения безопасности Украины.

Соответственно, рассмотрение способа реализации стратегических целей в качестве объекта защиты является наиболее сложным и трудоемким, с точки зрения определения возможных угроз и методов противодействия им (по сложности способ реализации целей соотносится с самими целями и их носителями примерно так же, как игра в шахматы – с шахматной доской и фигурами на ней). Но “сложно” не означает “не нужно” – по “закону подлости”, реализуются прежде всего те угрозы, которые мы не смогли или не пожелали увидеть.

**Таким образом, от правильного определения объектов защиты зависят широта спектра потенциальных угроз и, в конце концов, вид и направленность деятельности сектора безопасности.**

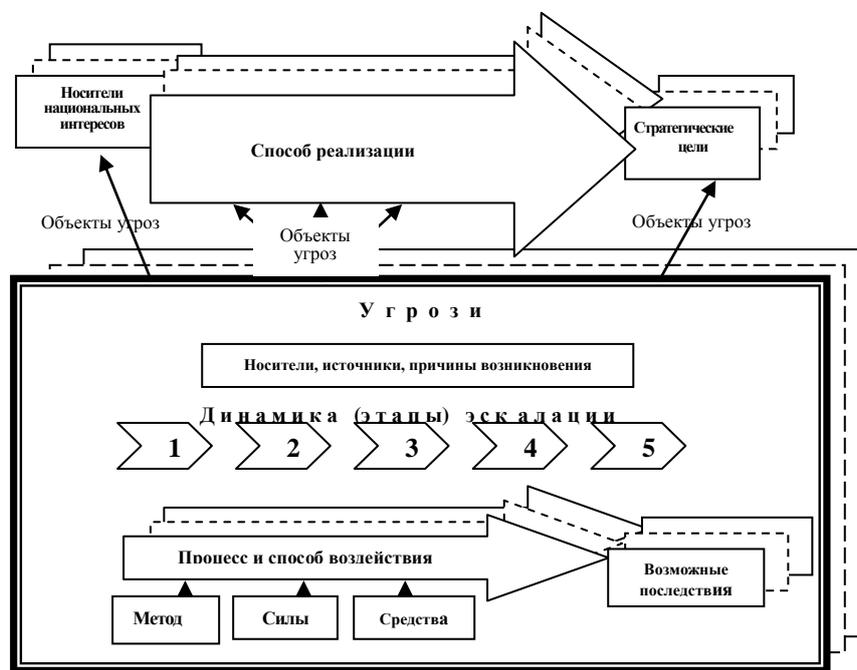
---

<sup>1</sup> Про подмену целей и последствия для сектора безопасности Украины см.: А.Мельник, Н.Сунгуровский. Сектор безопасности в контексте общественно-политического развития Украины / Альманах сектора безопасности Украины 2012 – Киев; изд. “Заповит”, 2013, сс.11-26.

## От чего защищаться?

Угроза национальной безопасности – это фактор (совокупность факторов), влияние которого приводит к полной или частичной невозможности реализации национальных интересов. В отличие от политической риторики, в случаях, когда речь идет о реформировании (построении) системы защиты, желательно не ограничиваться обычными определениями угроз – терроризм, агрессия, наркотики, оружие массового поражения и т.п., – которые являются скорее категориями, а не самыми угрозами, которым предстоит противодействовать. Террористические акции, например, могут быть направлены на личность, группу лиц, а могут – на объекты инфраструктуры. Военная агрессия может осуществляться с использованием обычных или, как в случае с Украиной, нетрадиционных способов, сил и средств. Если речь идет о целенаправленном противодействии угрозам, то необходимо перейти к их актуализации с учетом специфики Украины и относительно каждого национального интереса – в смысле указанной выше триады “цель-носитель-способ”.

С этой точки зрения, целесообразно задать определенную структуру для анализа угрозы: (а) объект угрозы; (б) носитель угрозы; (в) источники, причины ее возникновения; (г) динамика эскалации; (д) способ воздействия; (е) возможные последствия.



Структура угроз

**а. Объекты угроз** (они же – объекты защиты) – определяются через их направленность на упомянутые выше:

- носители национальных интересов;
- стратегические цели;
- процесс, способ реализации интереса (составляющие процессов планирования и реализации программ, планов, выбор метода, технологии реализации национальных интересов, организационно-исполнительную систему, ресурсное обеспечение).

**б. Носители угроз** – субъекты, преследующие цели, противоречащие национальным интересам Украины, и действия которых могут негативно повлиять на них. Выявление носителя угрозы может значительно облегчить последующий анализ. От ответа на вопрос “кто (что) угрожает?” в значительной степени могут зависеть ответы на другие вопросы: “что является источниками угрозы?”, “что (кто) является объектом угрозы?”, “имеет ли носитель угрозы скрытые намерения?”, “каков потенциал угрозы?”.

Носителями угроз могут быть иностранные государства, организации, группы лиц. Украина как субъект международных отношений существует в определенном окружении, состоящем из других субъектов (государств, их союзов, международных организаций, негосударственных образований) с собственными интересами. Спектр взаимосвязей с этими субъектами весьма

разнообразен: от сосуществования, сотрудничества и партнерства до конкуренции и враждебности.

Анализу должны подлежать как внешние, так и внутренние субъекты. Наличие нескольких внутренних влиятельных игроков (например, финансово-экономических групп, политических движений, партий, организаций), расхождения корпоративных интересов с национальными усложняет ситуацию внутри страны – и, таким образом, представляет угрозу.

**в. Причины возникновения угроз** – противоречия между целями разных субъектов, способами их реализации. Существование каждого субъекта (человека, общества, государства) связано с реализацией его отношений с другими субъектами и окружением. Наличие религиозных, этнических, культурных, поведенческих особенностей, привычек, традиций может вылиться в осложнение этих отношений и превратиться в противоречия, напряженность, конфликты.

Выявлению причин угроз может способствовать анализ: (а) мотивов, намерений и возможностей по реализации соответствующих целей носителя угрозы; (б) характера его отношений с Украиной и ее отдельными субъектами; (в) чувствительных зон в системах реализации национальных интересов и обеспечения национальной безопасности Украины.

Еще в процессе определения и реализации национальных интересов, стратегических целей развития Украины необходимо проанализировать мировые тенденции, интересы международных политических и экономических игроков. С отдельными из них у Украины могут быть дружеские взаимоотношения, с другими – партнерские, с третьими – конкурентные или даже враждебные.

При этом, институциональная слабость государства, политическая нестабильность, высокий уровень коррупции, незавершенность поиска консенсуса вокруг целей, направлений и способов реструктуризации экономики и реформирования других сфер жизнедеятельности, отсутствие обоснованной и воспринятой обществом стратегии развития могут рассматриваться определенными субъектами как причины для ограничения сотрудничества с ненадежным партнером или как мотивы посягательства на ее суверенитет и территориальную целостность, влияния на формирование украинской политики и подчинения ее собственным интересам.

**г. Динамика эскалации угроз.** Рассмотрение динамики эскалации угроз имеет важное значение, поскольку на каждом из этапов носителем угрозы применяются специфические способы, привлекаются разнообразные силы и средства. Это требует от защищающегося субъекта использование соответствующих и адекватных по силам и средствами контрмер.

Динамику эскалации угроз можно представить как последовательность следующих этапов:

*Этап 1 – зарождение противоречий.* Цели и намерения сторон еще открыто не противоречат друг другу, но уже накапливаются условия, способные привести к возникновению противоречий.

*Этап 2 – нарастание напряженности.* Противоречия между целями сторон уже очевидны, противоречивые способы достижения целей уже реализуются, стороны начинают противодействовать друг другу, последствия этого еще не являются ощутимыми или могут быть минимизированы, но стороны (одна из сторон) рискуют понести существенный ущерб.

*Этап 3 – начало проявления угрозы (предконфликтная ситуация).* Противоречия и напряженность в отношениях сторон превращаются в действующий фактор, начинающий негативно влиять на национальные интересы, их носителей. Негативно влиять друг на друга начинают процессы реализации целей носителей интересов и угроз. Результаты этого влияния являются неприемлемыми для одной или обеих сторон, но еще существует возможность (в т.ч. через влияние третьей стороны) достичь согласия между ними.

*Этап 4 – возникновение и развитие (эскалация) конфликта.* Противоречия между сторонами уже нельзя устранить, вследствие чего стороны реализуют свои цели в условиях противостояния друг с другом, в т.ч. силовыми средствами.

*Этап 5 – завершение конфликта (постконфликтная ситуация или переход к “нейтральному” состоянию – сотрудничеству или сосуществованию сторон).* Конфликт уже урегулирован, интересы сторон и способы их действий уже не являются противоречивыми, что, однако, не исключает потерь для одной или обеих сторон. Возможны ситуации, когда конфликт “якобы урегулирован”, но противоречие до конца не устранены, что означает консервацию ситуации на уровне второго или третьего этапов (“замороженные конфликты”) и не исключает риска новой эскалации угрозы.

Естественно, выделение указанных этапов является довольно условным и предлагается исключительно для целей анализа. Реальная жизнь намного разнообразнее (особенно с учетом постоянного взаимного влияния в координатах “интерес – угроза – защита”), чем набор ситуаций, поддающихся описанию с помощью предлагаемой схемы. Тем более, что на практике эти этапы довольно тесно пересекаются, а выявить переходы между ними довольно сложно. Поэтому в дополнение к указанным этапам могут использоваться “промежуточные” характеристики: вероятность перехода угрозы с этапа на этап; наличие потенциальной вероятности (риска) возникновения противоречий, угроз; перманентная эскалация противоречий, угроз, конфликта и т.п.

Тем не менее, несмотря на указанную условность выделения этапов эскалации угроз, использование такой схемы имеет большое практическое значение. *Это дает возможность предусмотреть потребность привлечения специфических сил и средств для предотвращения угроз (на начальных) и противодействия им (на заключительных этапах их эскалации).*

**д. Процесс и способ реализации угроз** – действие или последовательность действий носителя угрозы, способные нанести ущерб национальным интересам. Предыдущий анализ объектов и носителей угроз дает возможность оценить потенциал угрозы, спрогнозировать способы их воздействия: методы, привлекаемые силы, средства, формы применения и, в итоге – определить необходимые контрмеры, силы и средства противодействия.

Способы реализации угроз, в частности, привлекаемые силы и средства, являются специфическими на каждом из указанных выше этапов эскалации угроз. Они могут иметь политический, экономический, военный, экологический, социальный, информационный или (и чаще всего) комплексный характер. В принципе, с оценки способов реализации угроз начинается формирование сценариев развития ситуации и функционирования системы защиты.

**е. Возможные последствия воздействия угроз** – негативные изменения или отсутствие желательных положительных изменений в реализации национальных интересов. Последствия, как и характер угроз, могут иметь, например, политический (ухудшение отношений с другими странами, лишение государственного суверенитета), экономический (истощение валютных, материальных резервов), военный (снижение оборонного потенциала, аннексия территории), экологический (климатические изменения, снижение плодородия земель), социальный (ухудшение генофонда, демографический кризис), информационный (искажение ценностных основ, манипулирование общественным сознанием, ущерб от киберпреступности), а чаще всего – комплексный характер. На каждом из этапов эскалации они будут иметь специфические формы, размер, масштабы. Реалистическая оценка возможных последствий является основой определения приоритетов в функционировании и развитии сектора безопасности и его структур.

### **Чем защищаться?**

Реальное развитие ситуации на каждом из этапов эскалации угроз будет зависеть от того, в какой степени удастся противостоять их влиянию и минимизировать потери, т.е. обеспечить требуемый уровень безопасности. Поэтому воздействие угроз должно рассматриваться в совокупности с функциями защиты от них, как результат взаимовлияния механизмов реализации интересов, угроз и функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

На каждом этапе эскалации угроз, учитывая требования к уровню безопасности, специфику проявлений и способов влияния угроз, примененных сил и средств, должны быть определены функции и требуемые способности системы защиты, силы и средства, которые их реализуют, – т.е. готовность системы защиты предотвратить появление угроз, противодействовать их влиянию и ликвидировать их последствия.

### Структура функций защиты от угроз

<i>Э т а п ы э с к а л а ц и и у г р о з</i>				
Этап 1 Зарождение противоречий	Этап 2 Рост напряженности	Этап 3 Проявление угрозы	Этап 4 Эскалация конфликта	Этап 5 Завершение конфликта
<i>Г р у п п ы ф у н к ц и й з а щ и т ы о т у г р о з</i>				
1.1. Сбор данных, их анализ, прогноз развития событий, оценка рисков. 1.2. Выявление источников противоречий. 1.3. Предотвращение обострения противоречий. 1.4. Устранение условий возникновения противоречий.	2.1. Сбор данных, их анализ, прогноз развития событий, оценка рисков. 2.2. Выявление причин нарастания напряженности. 2.3. Реализация мер по уменьшению напряженности и предотвращению ее перерастания в открытое противостояние. 2.4. Возмещение последствий нарастания напряженности.	3.1. Сбор данных, их анализ, прогноз развития событий, оценка рисков. 3.2. Выявление начала воздействия факторов, способных нанести ущерб национальным интересам. 3.3. Локализация предконфликтной ситуации. 3.4. Ликвидация последствий воздействия угрозы.	4.1. Сбор данных, их анализ, прогноз развития событий, оценка рисков. 4.2. Сдерживание эскалации конфликта. 4.3. Противодействие силам и средствам реализации угрозы. 4.4. Мобилизация сил и средств для отстаивания национальных интересов в условиях конфликта. 4.5. Ликвидация последствий воздействия угрозы.	5.1. Сбор данных, их анализ, прогноз развития событий, оценка рисков. 5.2. Формализация непротиворечивых отношений с носителем угрозы, обеспечение соблюдения условий прекращения конфликта. 5.3. Ликвидация последствий конфликта. 5.4. Возмещение ущерба от конфликта, постконфликтное восстановление. 5.5. Анализ результатов разрешения противоречий. 5.6. Оценка рисков возобновления противоречий. 5.7. Предотвращение возобновления противоречий.

Для выполнения защитных функций система обеспечения национальной безопасности должна иметь соответствующие способности, силы и средства их реализации. Их перечень и содержание характеристик определяются для определенного набора ситуаций и зависят от спектра функций и задач по противодействию угрозам, их технологической насыщенности, влияния внешних факторов.



#### Порядок определения способностей системы обеспечения безопасности

Следует заметить, что все указанные на рисунке определения являются соответствующими категориями (структурными элементами), которые должны быть максимально конкретизированы и наполнены реальным содержанием. Например, составляющей мобильности является способность перебрасывать силы на большие расстояния, которая складывается из способности перемещать определенный объем подготовленных сил и конкретных видов средств воздушным (морским, железнодорожным, автомобильным) транспортом на определенные (в зависимости от

размеров и удаленности театра действий) расстояния в условиях наличия или отсутствия сети транспортных узлов и инфраструктуры.

Если способности являются свойствами системы защиты, определяющими возможность выполнения соответствующих функций и задачи с требуемой эффективностью, то ресурсы определяют готовность системы к реализации этих способностей. Определение требуемых ресурсов предусматривает обоснование: структуры, численности системы и всех ее составляющих (министерств, ведомств, подчиненных сил); видов, объемов и качественных показателей систем вооружений, военной техники, имущества; требуемой инфраструктуры (подсистем профессионального образования, подготовки и комплектования сил и резервов, сети и пропускной способности транспортных магистралей, возможностей промышленной базы и т.п.); нормативно-правовых основ (международных (договоров, соглашений, договоренностей) и национальных (законов, нормативных и регуляторных актов) документов, определяющих порядок жизнедеятельности и применения системы защиты и ее элементов, их полноты, достаточности и непротиворечивости); финансового обеспечения (объемов бюджетных и внебюджетных расходов на создание подготовку и реализацию определенных способностей).

**Перечень и содержание определенных способностей и ресурсной базы должны максимально перекрывать весь диапазон имеющихся и потенциальных угроз, сценариев и ситуаций. Главным результатом должно быть определение иерархии функциональных элементов (модулей), на базе которых система защиты способна формировать наборы сил и средств, достаточных для выполнения любой задачи из определенного перечня сценариев.**

#### **Общие замечания**

Понятно, почему анализ российско-украинского конфликта, событий, результатов, допущенных ошибок заполнил интеллектуальное пространство – это помогает определить диагноз болезни. Даже появился термин для идентификации случившегося – гибридная война. В принципе, гибридная война – это продолжение политики с использованием широкого спектра сил и средств, форм и способов их применения, всего арсенала новейших технологий, которыми владеют стороны конфликта, в широком диапазоне пространственных и временных характеристик.

Исходя из этого, любая война – где используются совокупность разнообразных способов силового решения противоречий, дипломатии, пропаганды, экономического давления, военной силы, регулярных войск и парамилитарных формирований и т.п., – является гибридной. Поэтому относительно конкретной войны речь может идти скорее о “степени гибридности”. А само ее определение должно отражать характерные особенности.

*В российско-украинском конфликте вместо традиционных столкновений вооруженных формирований используются действия вооруженных группировок местных “колорадов” (с сепаратистским, криминальным, террористическим оттенком), явно или неявно возглавляемых и координируемых российскими специально подготовленными лицами и диверсионными группами, которым президентом России предоставлена индульгенция “доблестно действовать”, прикрываясь живым щитом из зомбированного российской пропагандой местного населения (а когда сепаратистская эйфория местного “актива” пошла на убыль, повысилась интенсивность поступления с российской территории отрядов боевиков-наемников), – т.е. тот набор сил, средств, способов и сценариев их применения, который Кремль считал достаточным для достижения своих целей в противостоянии с заранее и целенаправленно разрушенным сектором безопасности Украины (сосредоточение же российских войск на границе имело целью сковать остатки украинских боеспособных войск и предотвратить их применение внутри страны). В международной практике конфликты такого типа определяются как “война чужими руками” (proxy war). Со стороны Украины это – отечественная война; со стороны России – подлая захватническая война.*

**Учитывать “инновации” этого конфликта конечно, необходимо. Но ориентировать реформы сектора безопасности лишь на них было бы ошибкой – это будет подготовкой к прошлой войне. Будущие войны могут возникнуть на базе новых противоречий между интересами сторон, а процессы их подготовки, набор сил и средств, формы их применения и способы действий будут определяться, исходя не только из способностей государства-агрессора, но прежде всего из оценки им слабых сторон страны-жертвы. Поэтому для минимизации такого риска, во время формирования плана реформ сектора безопасности**

**Украины необходимо четко определить объекты защиты, полный перечень актуальных угроз, вид системы защиты, требуемые способности, имеющиеся ресурсы, которые должны быть использованы таким образом, чтобы достаточно эффективно и с наименьшими затратами перекрыть по возможности больший спектр рисков.**