
Адаптивная модель противодействия политической дестабилизации

А.С. Семченков

В зарубежных странах противодействие политической дестабилизации, как правило, является направлением обеспечения государственной и общественной безопасности. При этом задачи противодействия террористическим угрозам, направленным на политическую дестабилизацию, в основном решаются в системе профилактики и борьбы с терроризмом в целом, а противодействие экстремизму и сепаратизму осуществляется в рамках системы мер по защите конституционного строя государства.

Вместе с тем многие угрозы политической стабильности стали приобретать признаки трансграничных, что проявилось в появлении у них, помимо внутренних, еще и внешних источников, способствующих росту социальной напряженности, кризисным явлениям в финансовой и экономической сфере, возникновению очагов внутренних вооруженных конфликтов. Фактором угроз политической стабильности может при определенных обстоятельствах стать и силовая поддержка государствами сепаратизма, терроризма и экстремизма. Все это усложняет противодействие современным угрозам политической стабильности и свидетельствует о назревшей необходимости привлечения к решению этой задачи не только органов, сил и средств государственной и общественной безопасности, но и вооруженных сил, ведомств, реализующих внешнюю, региональную, социальную и экономическую политику.

В данной связи представляется корректным рассматривать опыт противодействия современным угрозам политической стабильности в более

А.С. Семченков Доктор политических наук. Доцент кафедры российской политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова

широком контексте систем обеспечения национальной безопасности зарубежных стран. Учитывая то обстоятельство, что источники современных угроз политической стабильности коренятся в действиях их субъектов, во внутренних конфликтах и межгосударственном противоборстве,

Стабильность демократий связывается с влиянием таких факторов, как разделение властей в государстве, наличие политического плюрализма и консенсуса, соблюдение прав граждан

внимание будет уделено рассмотрению как внутренних, так и внешних аспектов обеспечения национальной безопасности зарубежных стран.

В целом выделяются адаптивная и консервативная модели (практики) противодействия современным угрозам политической стабильности. Критерием выделения данных моделей выступает способность политических систем и механизмов противодействия угрозам стабильности адекватно реагировать на

факторы дестабилизации и кризисные ситуации, умение приспосабливаться к этим изменениям. Главной характеристикой адаптивной модели служит обеспечение следующими ей государствами (прежде всего США, Канадой, странами Евросоюза) политических и социальных прав граждан, а также высокий уровень социально-экономического развития, создающий базис для профилактики угроз политической стабильности. Основной чертой консервативной модели является сохранение в придерживающихся ее странах сложившегося политического порядка всеми возможными мерами, отказ власти от взаимодействия с радикальной оппозицией (и экстремистами) и ее подавление.

Высокий уровень политической стабильности в странах либеральной демократии, придерживающихся адаптивной модели, как правило, обосновывается тем, что в них обеспечены политические и социальные права граждан, а также высокий уровень социально-экономического развития, создающий базис для профилактики дестабилизации. Все эти характеристики традиционно выступают неотъемлемыми признаками стабильности демократических стран. Стабильность демократий связывается и с влиянием таких факторов, как разделение властей в государстве, наличие политического плюрализма и консенсуса, соблюдение прав граждан¹. По мнению Г.Ю. Семигина, демократическая стабильность характеризуется также отсутствием социальных потрясений

в обществе (гражданской войны, вооруженных конфликтов, межэтнических столкновений, экономических кризисов и др.), благоприятными условиями для развития демократии и свободы, равноправными отношениями между регионами, гуманистическим решением национальных и региональных проблем².

Несомненно, данные факторы играют важную роль в поддержании политической стабильности демократических стран. Однако сегодня среди них практически невозможно обнаружить страны, стабильность которых опирается только на указанные факторы и сводится к представленным характеристикам. Стабильные демократии могут существовать в условиях конфликтов низкой интенсивности (баскский и североирландский сепаратизм) и экономических кризисов (страны Евросоюза), неравенства регионов (Испания, Италия, Россия) и решения проблем негуманистическими методами (дискриминация мусульман в Индии). Устранение отдельными демократическими государствами внешних источников нестабильности нередко осуществляется путем военного вторжения в страны-спонсоры субъектов соответствующих угроз, что нельзя отнести к числу гуманистических и нравственных методов. Кроме того, в связи с выдвиганием на первый план терроризма и экстремизма как главных угроз демократиям поддержание политической стабильности, опирающееся на перечисленные выше факторы, дополняется мерами и действиями по ограничению некоторых конституционных прав, усилению контроля над жизнью граждан и силовому воздействию на радикальные (а также экстремистские) организации и их государства-спонсоры.

Таким образом, устойчивость демократических государств нельзя сводить только к традиционным факторам и параметрам демократической стабильности. Наряду с этими и другими указанными выше факторами важной составляющей и преимуществом адаптивной модели является стремление превентивно устранять внутренние и внешние источники нестабильности и гибко реагировать на них, не допускать кризисы легитимности и роста влияния на общество радикальных сил.

Способность государств, придерживающихся адаптивной модели, предупреждать, разрешать и предотвращать эскалацию межгосударственных конфликтов проявляется в реализации ими стратегий вовлечения стран-оппонентов в те или иные виды сотрудничества. Такая политика предусматривает поддержание между странами адаптивной модели и их

оппонентами партнерских отношений в различных областях: сотрудничество в области борьбы с терроризмом, торгово-экономическая и техническая кооперация, политическое взаимодействие и оказание взаимных дипломатических услуг. При этом государства, следующие адаптивной модели, стремятся не допустить превращения оппонентов в своих противников, привлечь их для поддержки своих международных политических и экономических инициатив, получить возможность оказывать влияние на формирование их внутренней и внешней политики в выгодном для себя направлении, сохранять контроль над действиями оппонентов за счет вмешательства в их внутренние дела, манипулирования проблемами соблюдения прав человека, демократизации политической системы и избирательного права, регулирования экспорта высоких технологий, в первую очередь двойного и военного назначения, военно-политического сдерживания и др.³

Наряду с вовлечением в сотрудничество государства, придерживающиеся адаптивной модели, могут проводить курс на балансирование между центрами силы (например, Франция, Япония), участие в ведущих к росту взаимозависимости интеграционных процессах в Европе, Африке и Азии в области экономики, финансов, международной безопасности и урегулировании кризисов, в многостороннем решении глобальных проблем⁴. Демократические страны вошли в международную антитеррористическую коалицию во главе с США, стремящуюся путем военного вмешательства во внутренние дела государств-спонсоров устранить источники террористической угрозы.

Таким образом, решение задачи по нейтрализации внешних источников угроз политической стабильности, несмотря на его превентивный характер, недостаточно эффективно, поскольку направлено в большей мере на вовлечение, балансирование, сдерживание и силовое вмешательство во внутренние дела государств-визави, а не на налаживание с ними равноправного партнерства.

Способность исследуемой группы государств предупреждать и разрешать социально-экономические, культурные, религиозные, политические, территориальные и иные противоречия, которые служат предпосылками возникновения различных внутригосударственных конфликтов, находит свое выражение в реализации мер глубокого предупреждения угроз политической стабильности, недопущения кризисов легитимности.

В США и странах либеральной демократии для глубокого предупреждения угроз экстремизма и терроризма, источниками которых рассматриваются не только действия террористических сетей типа Аль-Каиды⁵ и Хезболлах, но и группировок расистского толка, экстремистов, защитников окружающей среды и некоторых других, нетерпимо настроенных организаций, делается акцент на предотвращении роста радикальных настроений. Для снижения вероятности возникновения внутренних угроз реализуется политика, направленная на обеспечение религиозных свобод, контролируемого притока и ассимиляции иммигрантов в принимающее общество, предоставление им экономической поддержки и равных возможностей с коренными жителями, активную работу с мусульманскими сообществами в области профилактики экстремизма.

Помимо этого профилактика угроз политической стабильности в европейских государствах сегодня реализуется в соответствии со следующими принципами: деволюции, расширения прав самоуправления регионов⁶; консоциации, парламентского представительства коренных этнических групп; интеграции иноэтнических и иноконфессиональных групп выходцев из бывших колоний в общественную жизнь стран на началах их равноправия с коренным населением, деэтнизации и лаицизма в сфере образования и вероисповедания⁷. Благодаря этому удалось серьезно снизить угрозы сепаратизма и терроризма, однако сохраняется так и не решенная в рамках мультикультурализма проблема включения иммиграционных сообществ в культурную, общественную и политическую жизнь европейских стран. Глубокое предупреждение угроз политической стабильности Японии опирается на факторы довольно высокого уровня жизни граждан и этнической однородности населения, что во многом снимает этнополитическую и социально-политическую конфликтность.

Несколько иначе выглядит система мер предупреждения угроз политической стабильности в Индии, столкнувшейся с партизанско-террористическими действиями наксалитов (последователей маоизма), исламистских группировок, сепаратистов в штате Джамму и Кашмир и зоне «семи сестер» (Аруначал-Прадеш, Нагаленд, Мегхалаи, Манипур, Мизорам, Трипур и Ассам)⁸. Эта система включает в себя ряд политических мер: представительство этнических и религиозных общин в органах власти на уровне федерации и штатов; создание политических про-

тивовесов для уменьшения влияния сепаратистов; территориальную реорганизацию штатов по языковому принципу; введение президентского правления в мятежных штатах; изоляцию беспокойных районов и проведение специальных операций для упреждения действий боевиков; переговоры и соглашения с терпящими поражение радикалами. Профилактическим социально-экономическими мерами стабилизации обстановки в Индии служат: повышение уровня жизни населения; соблюдение баланса развития между штатами по приросту населения, темпам урбанизации и в продовольственной политике; национально-культурная автономия штатов; развитие языков этнических групп, придание им статуса государственных наряду с хинди; развитие национальной культуры и образования, средств массовой информации на местных языках⁹. Для подрыва экономической базы сепаратизма применяются: запрет на создание перерабатывающих предприятий на территории отделяющихся штатов; блокада их выхода к морским коммуникациям, главным транспортным магистралям как препятствие для внешней торговли и средство укрепления торгово-экономической, транспортной зависимости от федерации¹⁰.

Способность следующих адаптивной модели государств пресекать действия субъектов деструктивной деятельности находит свое воплощение в особенностях борьбы с субъектами угроз политической стабильности. Эта борьба, предполагающая гибкое реагирование на деятельность радикальных сил и недопущение роста их влияния на общество, возлагается на министерства и ведомства, реализующие полномочия в области:

- общественной безопасности, контрразведки и борьбы с терроризмом (ФБР (отдел Radical Division), MI-5 (подразделение по борьбе с подрывной деятельностью F Branch, подразделение по борьбе с терроризмом T Branch), Центральное управление правовой полиции и Управление по борьбе с терроризмом МВД Франции, Главное полицейское управление (охрана общественного порядка) и Управление расследований общественной безопасности (защита конституционного строя страны, борьба с терроризмом и экстремизмом) МВД Японии);
- внешней разведки (ЦРУ, MI-6, Управление по наблюдению за территорией и Центральное управление общей разведки Франции, Информационно-исследовательское бюро при кабинете министров и Управление информации и исследований Министерства иностранных дел Японии);

- охраны государственных границ, гражданской обороны и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Министерство внутренней безопасности США, Управлением безопасности на море Японии, Иммиграционное управление Министерства юстиции Японии);
- обороны и внешней политики.

Руководство органами, силами и средствами противодействия угрозам политической стабильности сосредотачивается в руках главы государства или правительства, деятельность которого в этой сфере обеспечивают консультативные структуры — советы национальной (США, Великобритания, Германия, Израиль (кабинет безопасности), Япония), внутренней безопасности (США, Франция) или национальной безопасности и обороны (Франция)¹¹. При главах правительств функционируют органы оперативного реагирования на угрозы безопасности (чрезвычайный комитет COBRA при премьер-министре Великобритании, Антитеррористический штаб при премьер-министре Израиля). Специализированных координационных органов для решения задач противодействия всему спектру угроз политической стабильности в странах, придерживающихся адаптивной модели, не создается. Не разрабатываются и официальные концепции противодействия политической дестабилизации, основные задачи в этой сфере формулируются в стратегиях и белых книгах по национальной безопасности и обороне.

Противодействие угрозам асимметричной борьбы реализуется в соответствии с принимаемыми на высшем государственном уровне антитеррористическими стратегиями. Такие стратегии, как правило, включают два основных направления: ликвидацию террористической угрозы; укрепление внутренней безопасности и защиту территории государства от терактов. При этом приоритет отдается первому направлению, предполагающему разгром международных террористических организаций¹², нанесение ударов по их руководству, системам управления и связи, материальной поддержки и финансирования, формирование негативного образа терроризма¹³. Для решения данной задачи требуются: 1) использование всех возможных средств против террористических организаций и государств-спонсоров терроризма, стремящихся к приобретению или использованию оружия массового поражения; 2) превентивные действия по выявлению и нейтрализации террористических угроз за рубежом до того, как они достигнут границ стран-объектов защиты; в-третьих, лишение террористов поддержки и убежища посредством убеждения и принуждения других государств¹⁴.

Обеспечение внутренней безопасности и защита территории государства от террористических атак — второе направление борьбы с терроризмом¹⁵ — предполагает предотвращение террористических актов на территории стран-объектов защиты, снижение степени их уязвимости, минимизацию и компенсацию ущерба от терактов в случае их совершения. С учетом этих задач основные усилия государства и общества по обеспечению внутренней безопасности и защите территории государства от террористических атак сосредотачиваются в следующих областях: 1) разведка и предупреждение об опасности (формирование систем обнаружения и оповещения о террористической деятельности до совершения террористических актов и превентивной защиты от них); 2) пограничная и транспортная безопасность (внедрение электронных средств контроля на границах и на транспорте — создание «умных границ»; повышение безопасности международных контейнерных перевозок; обеспечение авиационной и транспортной безопасности, реформа пограничной и иммиграционной служб¹⁶); 3) внутренние контртеррористические меры (модернизация системы слежения и пополнение баз данных о своих гражданах и иностранцах, потенциально способных к совершению террористических акций¹⁷); 4) защита критической инфраструктуры (создание и поддержание механизмов наблюдения за данными системами, обеспечение безопасности киберпространства¹⁸); 5) защита от терроризма, использующего оружие массового уничтожения (создание национальных систем по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, привлечение своих граждан к предупреждению и ликвидации катастрофических последствий совершения терактов); 6) готовность к чрезвычайным ситуациям и своевременное реагирование на них¹⁹.

Вместе с тем, потенциал адаптивной модели по превентивному устранению источников нестабильности оптимально реализуется лишь в ситуации экономической стабильности государств, и при нарастании, как показывают последние события, протестной активности населения США и стран Евросоюза в условиях обострения глобального экономического кризиса ее возможности оказываются недостаточными. Несмотря на то, что правительства европейских стран и США сумели снизить остроту кризиса, дальнейшее ухудшение экономической ситуации способно привести к социальному взрыву. Его сигналом, в частности, служит формирование массовых протестных движений (например, «Захвати Уолл-стрит»). При этом возможности адаптивной модели про-

тиводействовать угрозам политической стабильности после определенного порога начинают подвергаться эрозии, что потребует не столько изменения этой модели, сколько трансформации экономических и социально-политических систем западных стран (прежде всего, США и членов ЕС).

Рассматривая адаптивную модель в целом, можно констатировать ее высокую эффективность в решении задач по противодействию современным угрозам политической стабильности — оптимальной является политика устранения их внутренних источников и субъектов. В то же время решение задачи по нейтрализации внешних источников угроз политической стабильности недостаточно эффективно, поскольку направлено в большей мере на вовлечение, балансирование, сдерживание и силовое вмешательство во внутренние дела государств-визави, а не на налаживание с ними равноправного партнерства. В условиях обострения глобального экономического кризиса, требующего трансформации экономических и политических систем западных стран, возможности адаптивной модели оказываются недостаточными. **МП**

Примечания

- 1 См.: Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Политические исследования. 1992. № 4; Макарычев А.С. Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки // Полис. 1998. № 1.; Савин С.Д. Типология политической стабильности в современном обществе // Политическая социология: Теоретические и прикладные проблемы. СПб.: ИД СПбГУ, 2007; Bealey F. Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy // European Journal of Political Research. 1987. vol. 15. № 6; Dowding K. M., Kimber R. The Meaning and Use of «Political Stability» // European Journal of Political Research. 1983. vol. 11. № 3, и др.
- 2 Семигин Г.Ю. Политическая стабильность // Политическая социология. М.: Мысль, 2000. С. 252-253.
- 3 См.: Крупянко М.И., Арешидзе Л.Г. США и Восточная Азия. Борьба за «новый порядок». М.: Международные отношения, 2010. С. 209-251; Скосырев В. США сколачивают антикитайскую коалицию // Независимое военное обозрение. 2010. № 41; Балувевский Ю.Н. ПРО Соединенных Штатов: что дальше? // Военно-промышленный курьер. 2005. № 144 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vpk->

news.ru/article.asp?pr_sign=archive.2006.144.articles.conception_01 (дата обращения: 12.06.2006); Чон Чэ Сэн. Стратегия «двойной превентивности» во внешней политике США // Международные процессы. Май-август 2010. № 2 (23). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intertrends.ru/nineth/008.htm> (дата обращения: 23.09.2010); Печуров С.Л. Доктринальные взгляды НАТО на характер войн и обеспечение безопасности // Военная мысль. 2007. № 4. С. 23-24; Плащинский А.А. США на пути к мировому лидерству: уроки и итоги для нового столетия // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. № 3; Фененко А.В. Современные военно-политические концепции США // Международные процессы. Январь-апрель 2009. № 1 (19). [Электронный ресурс]. URL: <http://intertrends.ru/nineteenth/007.htm> (дата обращения: 23.09.2010); Громыко А.А. Великобритания: после захода солнца // Россия в глобальной политике. 2005. № 6; Он же. Внешняя политика Великобритании: от империи к «осевой державе» // Интернет-версия журнала «Космополис». 2005. Весна. № 1 (11). [Электронный ресурс]. URL: <http://cosmopolis.mgimo.ru/filesserver/11/11-6.pdf> (дата обращения: 12.06.2006); Терентьев А. Торийская внешняя политика Тони Блэра // Мировая экономика

- и международные отношения. 2005. № 9-10. С. 47-54, 45-53; Литвинов Ю. Стратегия национальной безопасности Великобритании // Зарубежное военное обозрение. 2011. № 4. С. 3-10, и др.
- ⁴ Подробнее об этом см.: Обичкина Е.О. Цит. соч.; Зуева К.П. Цит. соч. С. 70-79; Латышев И.А. Америко-японское военное сотрудничество в АТР и позиция России // Проблемы безопасности в Азии. М.: Европеум-Пресс, 2001; Ледовская О.А. Сущность концепции обеспечения национальной безопасности Японии и ее значение // Проблемы безопасности в Азии. М.: Европеум-Пресс, 2001; Логунов А.Б. Региональная и национальная безопасность: Учебное пособие. М.: Вузовский учебник, 2009. С. 195-201.
 - ⁵ О противодействии данной сети подробнее см.: Jenkins B.M. Countering Al Qaeda. An appreciation of the situation and Suggestion for Strategy. Santa Monica, 2002.
 - ⁶ Cash J. The Dilemma of Political Transformation in Northern Ireland // Pacific Review. 1998. Vol. 10. № 3; Elliott S., Flackes W. Northern Ireland. A Political Directory. 1968-1999. Belfast: Blackstaff Press, 1999.
 - ⁷ См.: Малахов В.С. Национализм как политическая идеология. М.: Издательский дом «Университет», 2005. С. 257-261; Попов А. Национализм и сепаратизм в единой Европе // Сайт Российской ассоциации международных исследований. 2002. Март. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rami.ru/cosmopolis/archives/1/popov.html> (дата обращения: 12.06.2006); Ходаков Д., Хухлындина Л. Интеграция: объединенная Европа или сообщество свободных европейских регионов? // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. №4 [Электронный ресурс]. URL: <http://library.by/data/054/008.htm> (дата обращения: 12.06.2006); Щербаков В. Париж меняет курс военного строительства // Независимое военное обозрение. 2008. № 26.
 - ⁸ См.: Вовк М. Индия: нескончаемая междоусобица // Военно-промышленный курьер. 2011. № 29 (395); Баранов С.А. Опыт борьбы центрального правительства с проявлениями сепаратизма в Индии. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2000.
 - ⁹ Многонациональная Индия. Этнический сепаратизм // [Электронный ресурс]. URL: indostan.ru/indiya/80_1973_0.html (дата обращения: 12.09.2008).
 - ¹⁰ См.: Баранов С.А. Проблемы сепаратизма и терроризма в штате Ассам (Индия) // Восток. 2001. № 3.
 - ¹¹ См.: Головин В. Правящая в Японии партия одобрила законопроект о создании в стране Совета национальной безопасности по образцу США // ИТАР-ТАСС. 2007. 3 апреля; Кокошин А.А. Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. М.: РОССПЭН, 2003. С. 247-272, 275-276; Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. М.: ПАГС, 2002. С. 349-351, 351-360, 373-390.
 - ¹² Данное положение содержится не только в доктринальных документах по национальной безопасности, принятых в период президентства Дж. Буша – Младшего. Следует отметить, что и в обнародованной 8 февраля 2011 г. Национальной военной стратегии США в качестве приоритета защиты демократических институтов и борьбы с экстремизмом названо уничтожение баз вооруженных боевиков «Аль-Каиды» и ее сторонников в Афганистане и Пакистане, а также предотвращение возможности повторного развертывания лагерей террористов в этих странах после их уничтожения (подробнее об этом см.: Иванов В. Пентагон становится «мягче», но не слабее // Независимое военное обозрение. 2011. 18 февраля).
 - ¹³ О способах борьбы с терроризмом см.: Cronin A.K. Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terror // Survival. 2002. Vol. 44. № 2. P. 119-139; Он же. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism // International Security. Winter 2002/2003. Vol. 27. № 3. P. 41-42; Davis P.K., Jenkins B.M. Deterrence and Influence in Counterterrorism. A Component in the War on Al Qaeda. Santa Monica, 2002; Bonoan R., Davis P., Roberts B., Utgoff V., Ziemke C. Deterring Terrorism: Exploring Theory and Methods. Washington, Institute for Defence Analyses Papers / Paper P-3717. August, 2002; Ledeen M. The War Against the Terror Masters: Why It Happened. Where We Are Now. How We'll Win. New York, 2002; Posen B. The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy and Tactics // International Security. Winter 2001/2002. Vol. 26. № 3. P. 42-43.
 - ¹⁴ См.: Степанова Е. Противодействие финансированию терроризма // Международные процессы. 2005. Май-август. Том 3. № 2 (8). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.intertrends.ru/seven/006.htm> (дата обращения: 11.01.2011); The National Security Strategy of the United States of America. 2002. 17 сентября // Официальный сайт Президента США [Электронный ресурс]. URL: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> (дата обращения: 17.09.2002).
 - ¹⁵ Об оценках обеспечения внутренней безопасности в США, в частности, см.: Dory A.J. Civil Security. Americans and the challenge of homeland security. Washington, 2003; Parachini J., Davis L.E., Liston T. Homeland Security: A Compendium of Public and Private Organizations' Policy Recommendations. RAND White Papers. Santa Monica, 2003.
 - ¹⁶ См.: Иванов В. Антитеррористический «Смерш» США // Независимое военное обозрение. 2007. 30 ноября.
 - ¹⁷ См.: Иванов В. Следят, слушают, пишут и звонят // Независимое военное обозрение. 2011. № 1.
 - ¹⁸ См.: Баранник А., Клементьев С. Организация обеспечения безопасности критической инфраструктуры в США // Зарубежное военное обозрение. 2009. № 8. С. 6-9; Логунов А.Б. Цит. соч. С. 195-201.
 - ¹⁹ См.: Логунов А.Б. Цит. соч. С. 122-123; US National Strategy for Homeland Security. Office of Homeland Security. July 2002.