

**РОССИЯ И США В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ
(сравнительные угрозы и подходы, Сирия, Афганистан,
противодействие насильственному экстремизму)**

DOI: 10.20542/2307-1494-2017-1-13-54

Ключевые слова: терроризм, экстремизм, радикализация, Россия, США, противодействие терроризму, ИГИЛ, Сирия, Афганистан, противодействие насильственному экстремизму (ПНЭ), антитеррористическое сотрудничество, ООН

Аннотация: В статье проведен сравнительный анализ угроз терроризма и иного насильственного экстремизма для России и США, а также подходов двух стран к противодействию терроризму, экстремизму, радикализации и их предотвращению. В условиях продолжающегося кризиса в двусторонних отношениях препятствия и возможности для контактов и сотрудничества России и США в антитеррористической сфере рассматриваются в контексте борьбы с транснациональным терроризмом в Сирии и Афганистане и проблематики противодействия насильственному экстремизму. Показано, что в то время как отношения между двумя странами ухудшались с 2014 г. и вряд ли существенно улучшатся на фоне смены администрации в США в 2017 г., российский и американский контексты объективно становятся более, а не менее, сравнимыми как по общему уровню угрозы терроризма двум странам, так и по типам террористических вызовов на их собственной территории и антитеррористических операций за рубежом. Сделан вывод о том, что существующие концептуальные, стратегические и иные различия в подходах России и США не должны препятствовать обмену отдельными эффективными практиками в области противодействия терроризму и насильственному экстремизму и их предотвращения (в том числе в формате Трек-2) и извлечению уроков как из позитивного, так и из негативного опыта друг друга. Хотя возможности ведения прямого и эффективного диалога и сотрудничества в антитеррористической сфере зависят от общего политического климата и состояния отношений, необходимость пусть даже ограниченного взаимодействия в борьбе с терроризмом на двустороннем уровне и в рамках многосторонних форматов, особенно применительно к конкретным регионам и «горячим точкам», актуальным как для России, так и для США, может служить одним из направлений нормализации российско-американских отношений в целом.

Keywords: terrorism, extremism, radicalization, Russia, United States, antiterrorism, ISIS, Syria, Afghanistan, countering violent extremism (CVE), antiterrorism cooperation, United Nations

Abstract: The article provides a comparative analysis of terrorist and other violent extremist threats for Russia and the United States and of their respective approaches to countering and preventing terrorism, extremism and radicalization. In the context of the ongoing deep crisis in bilateral relations, hurdles and possibilities for the U.S.-Russia contacts and cooperation are explored in relation to countering transnational terrorism in Syria and

Afghanistan and in the sphere of countering violent extremism. The article finds that while the Russian-American relations were sharply deteriorating since 2014 and have not shown a tendency to significant improvement with the change of the US administration in 2017, the Russian and the United States cases have objectively become more rather than less comparable when it comes to the overall national level of terrorist threat, as well as at least two types of terrorist threat at home and the main type of antiterrorist campaign abroad. One of the key findings is that no major conceptual, strategic and other fundamental differences in Russia's and the U.S. approaches should prevent the two countries from exchanging select "good practices" in countering and preventing terrorism and violent extremism (including in Track-2 format) and from learning lessons from each other's positive as well as negative experience. While prospects for direct and effective dialogue and cooperation on antiterrorism depend on the overall political climate and state of the relationship, the imperative for interaction, however limited, in countering terrorism at the bilateral level and in multilateral formats, especially in relation to specific regions and "hot spots" that are as relevant to Russia as they are for the United States, can serve as one of the directions for normalization of broader U.S.-Russia relations.

I. Введение

В 2010-е гг. России большими усилиями и высокой ценой удалось значительно снизить террористическую активность на собственной территории, по сравнению с предыдущим периодом (с середины 1990-х и на протяжении большей части 2000-х гг.). Способность России предотвратить возобновление существенного роста угрозы терроризма и другого насилия экстремистского толка, в том числе в новых видах и формах, в немалой степени зависит от того:

- насколько адекватно она будет реагировать на меняющийся – от преимущественно внутреннего к все более транснациональному – характер основных террористических вызовов ее безопасности,

- насколько успешно ей удастся предотвратить и купировать растущие транснациональные террористические угрозы и

- насколько активным и эффективным будет ее участие в международном сотрудничестве по борьбе с терроризмом, в том числе с США и другими странами Запада.

Сфера противодействия терроризму играет двойственную роль в контексте российско-американских отношений. С одной стороны, уровень и интенсивность контактов, диалога и сотрудничества в этой сфере сильно зависят от общего состояния двусторонних отношений и довольно четко его отражают. С другой стороны, противодействие терроризму остается одним из тех немногих «функциональных» направлений, по которым контакты США и России никогда не прекращались полностью, даже в наиболее острые моменты и сложные периоды в российско-американских отношениях. Это во многом объясняется спецификой террористических вызовов, требующих превентивного отслеживания и хотя бы минимальных консультаций и обмена информацией на постоянной основе, в том числе с зарубежными партнерами – особенно по транснациональным аспектам терроризма. Это делает данную сферу одним из наиболее вероятных направлений движения если и не к кардинальному

улучшению, то, по крайней мере, к относительной нормализации двусторонних отношений.

Разногласия между Россией и США, в том числе в области противодействия вооруженному экстремизму и терроризму, носят долгосрочный и объективный характер. Они проистекают из фундаментальных различий между государственно-политическими системами, культурами, системами ценностей, историческим опытом, национальными интересами и глобальной ролью двух стран – долгосрочных факторов, которые сохранятся и в будущем. С 2014 г. на эти глубинные факторы наложилось – и усилило их эффект – резкое ухудшение российско-американских отношений в силу острых разногласий по проблемам, не связанным с борьбой с терроризмом.

Несмотря на это, а также на отсутствие признаков качественного улучшения двусторонних отношений с приходом к власти в США в 2017 г. новой администрации Д.Трампа, объективно наблюдается растущее *типологическое сходство* террористических вызовов, стоящих перед Россией и США. Все более сравнимыми становятся и общий уровень террористической угрозы для каждой из стран, и те основные международные и региональные контексты за пределами своих регионов, в которых Россия и США противодействуют терроризму. Обе страны не только взаимно заинтересованы в борьбе с терроризмом в зонах конкретных региональных конфликтов – прежде всего, в сирийско-иракском контексте и в Афганистане (которые лидируют по интенсивности террористической активности в мире), но и имеют все больше оснований для обмена национальным опытом – например, на стыке противодействия доморощенному экстремизму и радикализации и их взаимосвязи с транснациональным терроризмом.

В статье проведен краткий сравнительный анализ угроз терроризма и другого насилия экстремистского типа для России и США (раздел II), а также их подходов к противодействию терроризму, экстремизму, радикализации и их предотвращению (раздел III). В разделе IV сложности, формы и перспективы сотрудничества между Россией и США анализируются на трех примерах: борьбы с транснациональным терроризмом в Сирии и Афганистане и противодействия насильственному экстремизму (ПНЭ) – и содержится ряд рекомендаций по этим направлениям.

II. Сравнительный анализ угроз для России и США

Анализ возможностей и проблем противодействия терроризму в российско-американском контексте для начала требует сравнительного обзора соответствующих угроз. Эти угрозы не являются статичными, а находятся в постоянной динамике, развитии и трансформации. Эволюционируют – хотя и медленней, чем соответствующие угрозы – и подходы России и США к противодействию терроризму, другому экстремистскому насилию и радикализации.

Общий уровень террористических угроз для России и США

За четверть века, прошедшие после окончания «холодной войны», угрозы терроризма и иного насилия экстремистского толка для России и США существенно различались по типу, масштабу, движущим силам и путям радикализации. В целом, в течение этого периода *Россия* была более сильно и систематически подвержена терроризму на своей территории, чем США (см. *Табл. 1*). Такой высокий уровень террористической активности на российской территории был в основном связан с применением терроризма как одной из основных тактик радикальных группировок исламистско-сепаратистского типа в контексте вооруженного конфликта на Северном Кавказе. Согласно Глобальной индексу терроризма, в период 2002–2011 гг., т. е. в первое десятилетие после 2001 г. (года терактов 11 сентября в США), Россия занимала 9-е место в мире по уровню террористической активности. Это сделало Россию единственным государством в Европе и единственной страной с высоким-средним уровнем дохода, вошедшей в начале XXI в. в первую десятку стран мира, наиболее подверженных терроризму.¹

Таблица 1. Первая десятка стран с наиболее высоким уровнем террористической активности (Глобальный индекс терроризма)

	GTI 2012 (2002-2011)		GTI 2014 (2000-2013)		GTI 2015 (2000-2014)		GTI 2016 (2000-2015)
1	Ирак	1	Ирак	1	Ирак	1	Ирак
2	Пакистан	2	Афганистан	2	Афганистан	2	Афганистан
3	Афганистан	3	Пакистан	3	Нигерия	3	Нигерия
4	Индия	4	Нигерия	4	Пакистан	4	Пакистан
5	Йемен	5	Сирия	5	Сирия	5	Сирия
6	Сомали	6	Индия	6	Индия	6	Индия
7	Нигерия	7	Сомали	7	Йемен	7	Сомали
8	Таиланд	8	Йемен	8	Сомали	8	Индия
9	РОССИЯ	9	Филиппины	9	Ливия	9	Египет
10	Филиппины	10	Таиланд	10	Таиланд	10	Ливия
...		11	РОССИЯ	
...		...		23	РОССИЯ	...	
...		
...		30	США	...		30	РОССИЯ
...		
...		...		35	США	...	
...			36	США
41	США	

Тем не менее, во-первых, основной тип террористической угрозы для России в постсоветский период носил достаточно *стандартный* характер – особенно по меркам Азии и Евразии, где практически каждая вторая страна, (включая такие крупные макрорегиональные державы, как Индия и Китай) сталкивается в той или иной степени с проблемой терроризма как тактики вооруженной оппозиции, часто исламистско-сепаратистского толка, во внутреннем конфликте в одном из периферийных регионов. В целом, масштаб террористической угрозы для России в 2000-е гг. был сравним с ее масштабом для Таиланда и Филиппин (что неудивительно, учитывая, что речь шла об одном и том же типе терроризма исламистско-сепаратистского толка, применявшегося в контексте конфликтов низкой интенсивности на периферии функциональных государств). Во-вторых, вооруженная активность исламистско-сепаратистского толка в России, связанная с северокавказским контекстом, пошла на спад, что отразилось и на снижении уровня террористической активности начиная с 2010 г. Это зафиксировано и в международных базах данных: сначала Россия выпала из первой десятки, опустившись на 11-е место в Глобальном индексе терроризма 2014 (который охватывал период 2000-2013 гг.),² а затем и на 23-е (в Индексе 2015 за 2000–2014 гг.).³

На протяжении того же периода – последней четверти века – *США* в целом были мало подвержены террористическим атакам на своей территории (и в этом смысле беспрецедентные по масштабу теракты 11 сентября 2001 г. стали, скорее, исключением, резко контрастировавшим с минимальным уровнем террористической активности на американской территории как до, так и после них). В этом смысле США не сильно выделялись на фоне других стран Запада и развитого, постиндустриального мира в целом (в 2000–2014 гг. на западные страны пришлось лишь 4,4% всех терактов в мире и лишь 2,6% всех убитых в терактах).⁴ В начале XXI в. США систематически занимали более низкие места в Глобальном индексе терроризма, чем Россия. Так, согласно Индексу 2012 (рассчитываемому за период 2002–2011 гг.) США занимали лишь 41-е место, согласно индексу 2014 – 30-е, а согласно индексу 2015 – 35-е (см. *Табл. 1*).

Однако в последнее время разрыв между США и Россией по общему уровню террористической угрозы сокращается, и они становятся все более сравнимыми по этому показателю. Так, согласно Глобальному индексу терроризма 2016 (2000–2015 гг.), Россия и США находятся в одной десятке по уровню террористической активности: у России – 30-е место в мире, а у США – 36-е⁵ (см. *Табл. 1*).

Сравнительные типы угроз внутри России и США

Спад террористической активности в *России* с 2010 г. в основном наблюдался за счет снижения главной внутренней угрозы исламистско-сепаратистского типа. Однако параллельно в России шли процессы:

– транснационализации существующих внутренних террористических угроз;

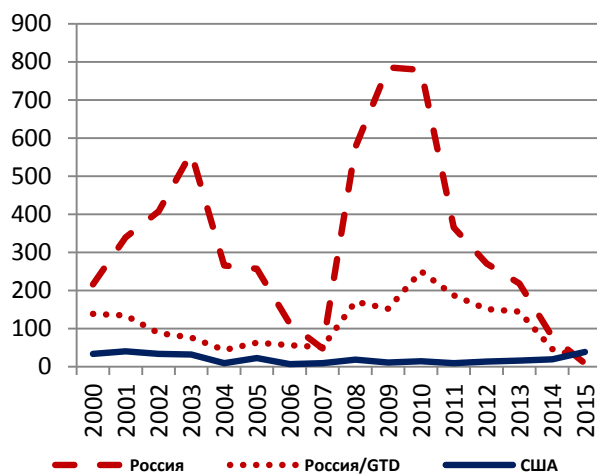
– формирования новых угроз уже изначально гибридного – *доморощенно-транснационализованного* – типа.

К первому процессу относятся, прежде всего, видоизменение и транснационализация на качественно новом уровне традиционной для России угрозы со стороны северокавказского вооруженного подполья (за счет оттока значительно числа местных боевиков на Ближний Восток, где они превращаются в полноценных транснациональных джихадистов, и перспективы возвращения пусть даже небольшого их числа на родину, особенно с 2016-2017 гг., а также клятв на верность ИГИЛ со стороны местных вооруженных группировок на Северном Кавказе).^{6,7} Отчасти и подъем и трансформацию правого экстремизма и насилия в РФ на рубеже 2000-2010-х гг. в сторону их все более явной антимигрантской направленности можно рассматривать как крайнюю форму реакции на активизацию транснациональных процессов – в данном случае, многомиллионных и во многом не контролируемых потоков трудовых мигрантов, в основном мусульман – и неспособность государства эффективно регулировать эти потоки.⁸

Второй процесс – возникновение качественно новых угроз смешанного (внутреннего транснационализованного) типа – иллюстрирует сравнительно недавний для России феномен – радикализация отдельных лиц и формирование небольших исламистско-джихадистских экстремистских ячеек, в основном из числа российских граждан, реже мигрантов. Такие мини-ячейки возникают в разных городах и регионах России, и они совершенно не обязательно связаны или вообще никак не связаны с конфликтом на Северном Кавказе и вообще с какими-либо отечественными террористическими и экстремистскими организациями. Они часто радикализируются онлайн, под прямым или опосредованным влиянием и воздействием транснациональных идеологий, адептов и вербовщиков транснациональных террористических сетей (прежде всего ИГИЛ). По форме они варьируются от террористов-одиночек до сетевых агентов (как и похожие по типу ячейки в странах Запада).⁹

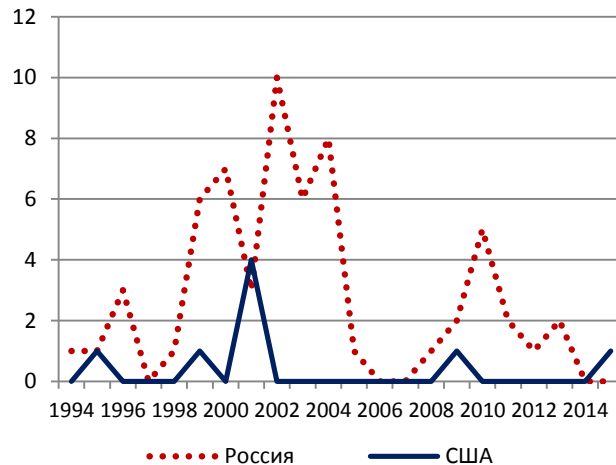
В *Соединенных Штатах* в течение 15 лет после 11 сентября 2001 г. (вплоть до конца 2016 г.) преобладали теракты со стороны двух основных типов акторов: радикальных исламистов (на счету которых 10 терактов и 94 убитых в терактах) и правых радикалов (18 терактов и 48 погибших).¹⁰ Хотя в США исламистские террористы совершали теракты реже, чем правые экстремисты, от их рук погибло в 3,5 раз больше людей. Смертоносность терроризма исламистского типа продолжает расти, и именно на него пришелся теракт с наибольшим числом жертв на территории США за весь период с 11 сентября 2001 г. – расстрел посетителей ночного клуба в Орландо в июне 2016 г., в результате которого погибло 46 человек. «Доморощенный» исламистский терроризм в США в основном практикуют небольшие ячейки или индивидуальные террористы (так называемые одинокие волки), как правило, имеющие минимальные связи – или вообще не имеющие прямых контактов – с иностранными террористическими организациями. Тем не менее они часто радикализируются и переходят к вооруженному насилию под влиянием транснациональных радикальных идеологов и движений типа аль-Каиды и ИГИЛ.

Рис. 1. Терракты в России и США, 2000–2015 гг.



Источники: «США» и «Россия/GTD» – Глобальная база данных по терроризму (Global Terrorism Database / GTD); «Россия» – данные государственных органов РФ.

Рис. 2. Терракты с 10 и более убитыми в России и США, 1994–2015 гг.



Источник: Глобальная база данных по терроризму (GTD 2016).

Этот все более распространенный в США и Европе тип «доморощенной» исламистской радикализации, экстремизма и терроризма со стороны террористов-одиночек и сетевых агентов не может не вызывать ассоциаций с новым феноменом «доморожденных» радикализирующихся мини-ячеек в России, которые отличаются от северокавказского бандподполья, но все сильнее напоминают своих радикально-исламистских «собратьев» в странах Запада.

Таким образом, налицо усиливающиеся параллели между Россией и США – прежде всего, в области фрагментированного вооруженного экстремизма радикально-исламистского типа в форме ячеек, выросших на местной почве, но вдохновленных транснациональной идеологией и пропагандой (особенно со стороны ИГИЛ). Если на Западе этот тип радикализации и вооруженного экстремизма уже укоренился, то для России это относительно новый феномен. Прослеживаются и параллели между экстремизмом и насилием правого толка, особенно антимигрантской направленности, в США и России (хотя в России правозэкстремистское насилие в основном проявляется не столько в форме терроризма, сколько в форме стычек, провоцирования уличного насилия, этноконфессионального вандализма, погромов и массовых беспорядков).

В целом, две из трех основных угроз терроризма и насильственного экстремизма внутри России – со стороны мини-ячеек радикально-исламистского, доморожденно-транснационального типа и со стороны правых экстремистов – *типологически идентичны* двум основным и растущим террористическим угрозам для США на их территории.

Сравнительные угрозы со стороны транснационального терроризма

Хотя среди всех террористических угроз безопасности *России* десятилетиями, по крайней мере, до недавнего времени, доминировала угроза преимущественно внутреннего исламистско-сепаратистского типа, с середины 2010-х гг. все бóльшую (и уже, как минимум, не меньшую) опасность представляет все более транснационализированный характер проблем терроризма, иного насильственного экстремизма и связанных с ними процессов радикализации. Достаточно перечислить лишь несколько основных факторов риска возможного роста угрозы международного терроризма для России.

(1) Сравнительная близость России и Евразии к двум регионам мира, лидирующих по уровню террористической активности (Ближний Восток и Средний Восток/Южная Азия), причем и в средне-долгосрочной перспективе, их относительная доступность (безвизовые режимы со странами Центральной Азии и рядом ближневосточных стран, слабая защищенность границ между Афганистаном, странами Центральной Азии и Россией).

(2) Роль России как одной из самых крупных стран происхождения «иностранных боевиков-террористов», прежде всего, хотя и не только, с Северного Кавказа (наряду с рядом стран Ближнего Востока и Европы). Перспектива их возврата, причем не обязательно в страну происхождения – один из мощных факторов роста транснациональной террористической активности в Евразии и сопредельных регионах.

(3) Значительный рост террористических угроз российским гражданам и объектам за рубежом в силу как общей тенденции к транснационализации терроризма, так и активизации роли и присутствия России в ряде регионов мира, особенно на Ближнем Востоке, включая применение ею прямой военной силы в антитеррористических целях за рубежом (в частности, с 2015 г. в Сирии) – впервые за постсоветский период. Хотя определенный уровень таких угроз имел место и ранее, особенно в постсоветский период, абсолютное большинство терактов преобладавшего с 1990-х гг. типа терроризма, связанного с конфликтом на Северном Кавказе, совершалось на территории самой РФ.

(4) В более долгосрочном плане не исключена перспектива более активной радикализации части находящихся в России трудовых мигрантов (большинство которых составляют мусульмане), мигрантских общин и диаспор, особенно мигрантов во втором поколении, т. е. поколении детей осевших в России мигрантов. Даже если такая радикализация затронет мизерный процент этой категории населения, это немало, ибо последняя в целом может насчитывать до 10 млн. человек. На данном этапе этот феномен, во-первых, пока не представляет масштабной угрозы (несмотря на отдельные случаи радикализации мигрантов, особенно центральноазиатских мусульман, теракты, совершенные радикалами и ячейками этого типа, пока единичны).¹¹ Во-вторых, даже применительно к мигрантам в первом поколении, такая радикализация в основном происходит не до, а после их приезда в Россию, что в любом случае заставляет отнести эту проблему к рискам и угрозам не столько внешнего, принесенного, сколько смешанного, доморощено-транснационального типа.

В отличие не только от России, но и от более ранних периодов американской истории второй половины XX в., в США главная террористическая угроза в конце XX – начале XXI в. носила внешний характер и воспринималась как отчетливо и преимущественно внешняя (лишь с конца 2000-х гг. – начала 2010-х гг. наблюдался некоторый рост внимания и к внутренним факторам радикализации, насильственному экстремизму и терроризму). Важно подчеркнуть, что именно высокая степень угрозы со стороны международной террористической сети (аль-Каиды) возвела терроризм в разряд первостепенных вызовов национальной безопасности США, в число которых он ранее не входил. Решающую роль в таком восприятии и оценке сыграла серия терактов 11 сентября 2001 г., исторически беспрецедентная по масштабу, смертоносности и политическому эффекту как для США, так и для всего мира. 2902 американских граждан, погибших в результате терактов 11 сентября (9/11), составили 86% всех погибших в терактах американцев за 42-летний период с 1970 г. по конец первого десятилетия после 9/11 (2012 г.) и 95% всех погибших в терактах американских граждан с 11 сентября 2001 г. по 2014 г. включительно.¹²

Кроме того, по сравнению с Россией, США имеют гораздо более широкие глобальные интересы и присутствие в мире, чем Россия. Это чаще делает американских граждан и объекты за рубежом мишенью транснациональных террористических сетей с глобальными целями. В целом подверженность США угрозе международного терроризма – сильнее, а ее масштаб и охват для США – шире, чем для России. Это наглядно отражено, например, в списках террористических организаций и террористов, которые составляются Государственным департаментом¹³ и Государственным казначейством США.¹⁴

В целом в официальных списках террористических организаций России и США преобладают группировки радикально-исламистского толка. Так, 21 из 26 организаций в российском списке¹⁵ и 43 из 61 в списке «иностранных террористических организаций» Госдепа США (на июнь 2017 г.)¹⁶ носили радикально-исламистский характер. Пересечение между этими основными российским и американским списками минимально (оно лишь несколько усилилось в последние годы), что вполне объяснимо различиями в угрозах, масштабах военного и иного присутствия за рубежом, интересах в тех или иных регионах мира и т. д. Показательно, что только в двух случаях как американский, так и российский списки включали более чем одну группировку для одного и того же региона: (а) аль-Каиду и афганский Талибан в 2006-2010 гг.¹⁷ и (б) «Исламское государство в Ираке и Леванте» (ИГИЛ) и группировку «Джабхат ан-Нусра» в середине 2010-х гг.¹⁸

Особенно серьезным прямым внутри- и внешнеполитическим вызовом, а точнее, серией вызовов, как для США, так и для России стало движение ИГИЛ как идеология и катализатор транснационального вооруженного экстремизма и новый лидер движения «глобального джихада» (роль, которую ранее играла аль-Каида). Несмотря на острые российско-американские разногласия по Сирии и поддержке противоборствующих сторон в сирийской гражданской войне, именно сирийский контекст (или сирийско-иракский, с учетом

трансграничного характера ИГИЛ) является зоной наиболее выраженного частичного совпадения антитеррористической повестки России и США.

Обе страны обеспокоены транснациональными потоками боевиков в Сирию и Ирак и перспективой их возврата, хотя для России эта проблема стоит гораздо острее, чем для США. По данным на октябрь 2015 г., из США воевать в Сирию и Ирак уехало всего 150 человек (из которых 40 на тот момент уже вернулись).¹⁹ Относительная географическая удаленность зон сирийского и иракского конфликтов от США, а также в целом более низкая степень радикализации американских мусульман отчасти объясняют такую сравнительно низкую численность американских боевиков-джихадистов в рядах радикально-исламистских организаций в Сирии и Ираке (по сравнению с 5000 джихадистами из стран Западной Европы²⁰ и 2900 боевиками из России, по данным ФСБ на конец 2015 г.).²¹

Тем не менее для США ИГИЛ стало источником целого ряда прямых внешнеполитических вызовов – прежде всего, в Ираке и в более широком ближневосточном контексте (не говоря уже о влиянии и пропаганде со стороны ИГИЛ на радикализацию исламистских экстремистов в самих США). Феномен ИГИЛ серьезно подрывает перспективы стабилизации в Ираке, который и так страдает от последствий американской интервенции, слабой функциональности власти и острых конфессиональных противоречий. ИГИЛ также препятствует стабилизации в более широком ближневосточном регионе, катализируя региональные противоречия, мешая решению сирийской проблемы и стимулируя возникновение своих радикально-исламистских «клонов» и филиалов по всему региону – а тем самым подрывает роль США как лидирующей внерегиональной державы на Ближнем Востоке.

В целом, несмотря на все различия в оценке угроз терроризма и иного насильственного экстремизма для России и США, оснований для сравнительного анализа двух стран достаточно. Между ними наблюдается определенное – и усиливающееся – сходство не только по общему уровню террористической угрозы, но и как минимум по двум ее конкретным мотивационно-идеологическим типам на территории, собственно, России и США, а также по двум основным внешнеполитическим региональным контекстам – ближневосточному (прежде всего, сирийско-иракскому) и афганскому (афгано-пакистанскому) – которые для обеих стран представляют наибольшую проблему с антитеррористической точки зрения.

III. Стратегии России и США по противодействию терроризму и экстремизму

Несмотря на все различия, некоторые важные общие, или схожие, элементы есть и в подходах двух стран к борьбе с терроризмом, в том числе на концептуальном уровне. Среди них – достаточно высокая степень милитаризации антитеррористической деятельности, при центральной роли

мощного блока спецслужб. В начале XXI в. и США, и Россия также демонстрировали готовность к односторонним, в том числе силовым, действиям по борьбе с терроризмом за пределами страны, в случае необходимости (которые себе могут позволить лишь считанные государства в мире), при общей предпочтительности многосторонних форматов (коалиций, действий в рамках военно-политических блоков) и активного участия в них. Именно эти черты сходства между антитеррористическими стратегиями обеих стран в первые годы после терактов 11 сентября 2001 г. облегчили России предпринятые ею почти на инстинктивном уровне шаги по политическому ассоциированию с объявленной президентом Дж.Бушем-младшим «войной с терроризмом» (несмотря на различие в основном типе террористической угрозы для России и США). Определенные параллели есть и в системе организации антитеррористической деятельности – например, между межведомственными Национальным контртеррористическим центром США и Национальным антитеррористическим комитетом (НАК) России²² (хотя в США этот орган выполняет не только координационные, но и аналитические функции), между системами координации антитеррористических функций и задач в Государственном департаменте и МИД РФ и т. д.

Сравнение антитеррористических стратегий России и США отчасти облегчает и отсутствие каких-либо принципиальных отличий между ними в самом определении терроризма. Соответствующие национальные определения не только совместимы, но и весьма близки (в отличие, например, от соответствующих определений, понятий и концепций экстремизма). Терроризм как «политически мотивированное» насилие (в американской версии), в российской версии расшифровывается более конкретно как насилие или угроза насилия, нацеленные на «устрашение населения» и «дестабилизацию деятельность органов государственной власти». Оно осуществляется «субнациональными группами» (в американской версии) или «организованными группами» (в российской версии) и непосредственно ставит под удар «некомбатантов», т. е. гражданских лиц и лиц, не участвующих в вооруженных действиях (США), или «население», создавая «опасность гибели людей» (Россия). Основными нюансами в российском определении, по сравнению с американским, являются интерпретация терроризма не только как «практики» противоправных насильственных действий, но и как «идеологии насилия», а также более сильный упор на асимметричный характер терроризма (использование террористами «устрашения населения» как средства «воздействия на принятие решения органами государственной власти... или международными организациями»)^{23, 24}.

Несмотря на то, что на протяжении большей части начала XXI в. в антитеррористических стратегиях США и России доминировал силовой подход, применялись эти стратегии в совершенно разных контекстах. Для США основными «фронтами» «войны с терроризмом» стали военные интервенции, контрповстанческие и стабилизационные операции в отдаленных от них регионах мира – в таких слабых, развалившихся и сильно расколотых государствах (в т. ч. в результате самих интервенций во главе с США), как Афганистан и Ирак. Россия же до середины 2010-х гг. противодействовала

терроризму в основном во внутривнутриполитическом контексте – в ходе контрповстанческой кампании на Северном Кавказе. При этом выработанное – можно сказать, выстраданное – Россией «решение» проблемы терроризма (обеспечившее устойчивое снижение террористической активности в стране после 2010 г.) состояло в опоре на традиционалистские этноконфессиональные силы в самой Чечне как на преграду и хотя бы отчасти «управляемую» альтернативу транснационализированному вооруженному салафизму джихадистского толка – каким бы относительным и неполным это «решение» ни было и какой бы дорогой ценой оно ни было достигнуто (включая необходимость закрывать глаза на тенденции к автократии и реисламизации, нарушения права человека и т. д.).

В этом контексте лишь российская военная кампания в Сирии (с конца сентября 2015 г.) демонстрирует хотя бы *типологическое сходство* с операциями военных коалиций во главе с США за рубежом (прежде всего, кампанией против ИГИЛ в Ираке с 2014 г., затем частично перенесенной и на Сирию). При этом актуальность российского антитеррористического опыта,²⁵ полученного как в северокавказском, так и в ближневосточном контекстах, для США – и наоборот – жестко ограничена, прежде всего, идеологическими причинами. Среди них – традиционно сильный упор Вашингтона на необходимость демократизации в (пост)конфликтных зонах, вне зависимости от контекста и применимости, и неприятие решений по типу «диктаторы против экстремистов» (по крайней мере, до прихода к власти администрации Д.Трампа в 2017 г.).

Следует подчеркнуть, что в последние годы и США, и Россия, хотя и в разной степени и по разным причинам, выходят за рамки милитаризированных контртеррористических стратегий, а борьба с терроризмом постепенно обретает более всесторонний и комплексный характер.

США при администрации Б.Обамы: от «войны с терроризмом» к ПНЭ

В США в годы правления администрации Б.Обамы (2009–2016 гг.) произошел определенный пересмотр антитеррористической стратегии, парадигмы и дискурса. Стимулами к значительной корректировке парадигмы «войны с терроризмом» стали:

– сдвиги во внутривнутриполитическом контексте в США с приходом к власти администрации Обамы, с ее меньшим интересом к проблемам безопасности и масштабным военным авантюрам за рубежом (в сравнении с администрацией Дж.Буша-мл.) и новыми акцентами во внешней политике (от вопросов глобального здравоохранения до предпочтения многосторонних подходов односторонним);

– в лучшем случае, весьма неоднозначные результаты (а по мнению многих наблюдателей за пределами США, провал) американских интервенций в Афганистане и Ираке, предпринятых при Дж.Буше-мл. под знаменем «войны с терроризмом», но оказавшихся контрпродуктивными во многих отношениях и особенно с антитеррористической точки зрения;²⁶

– влияние на политику администрации Обамы таких новых явлений и процессов на международном и региональном уровнях, как «арабская весна»;

– отчасти – постепенный рост «доморощенного» насильственного экстремизма, включая терроризм, особенно исламистского толка, в самих США.

Уже в новом варианте «Национальной антитеррористической стратегии» США (2011 г.) администрация Б.Обамы отошла от примитивной повальной «аль-кайдаизации» всех и каждой террористической угрозы (подхода, свойственного администрации Дж.Буша) и предписала уделять большее внимание, наряду с «ядром аль-Каиды» в Пакистане и Афганистане, ее основным «региональным филиалам» на Ближнем Востоке, в Северной и Восточной Африке, а также «идеологическим адептам» в виде отдельных радикалов и мини-ячеек, разбросанных по разным странам мира, в том числе на Западе.²⁷ Начало вывода основной части американских войск из Ирака и Афганистана совпало по времени с событиями «арабской весны» на Ближнем Востоке, которые поначалу, казалось бы, оправдывали надежду администрации Обамы отойти от приоритета антитеррористической повестки на Ближнем Востоке в пользу иных приоритетов, включая «поддержку демократии».

Однако антитеррористическая повестка дня вскоре вновь дала о себе знать. Проблема терроризма и иного насильственного экстремизма на Ближнем Востоке обострилась в условия хаоса и развала государства вследствие западной интервенции в Ливии (2011 г.), а также в контексте кровопролитных и быстро транснационализирующихся гражданских войн в Сирии и Йемене. К середине 2010-х гг. катализатором террористической активности в регионе стал трансграничный феномен ИГИЛ в Ираке и Сирии (который постепенно вышел на лидирующие позиции и в движении «глобального джихада»). Все это вынудило администрацию США усилить поддержку Ирака в борьбе с ИГИЛ и сформировать и возглавить военную коалицию против ИГИЛ в составе западных и арабских союзников в 2014 г. В том же духе было принято решение администрации Обамы сохранить ограниченное военное присутствие в Афганистане и после 2014 г. (в несколько большем объеме, чем это планировалось первоначально).

Тем не менее на уровне политического дискурса администрации Обамы на смену милитаризованной «глобальной войне с терроризмом», нацеленной на противодействие внешним террористическим угрозам территории США, в том числе путем масштабных американских военных интервенций за рубежом, пришел курс на «противодействие насильственному экстремизму» (ПНЭ) – “countering violent extremism” (CVE).²⁸ Концепция ПНЭ при Обаме включала четыре основных направления:

(1) не меньшее внимание к «доморощенному» экстремизму внутри США, в т. ч. развивающемуся под влиянием транснациональных экстремистских идеологий и сетей, чем к международному терроризму как некоей исключительно внешней угрозе;

(2) приоритетное внимание к превентивным аспектам антитерроризма, отличным как от сугубо военных операций (включая интервенции и контрповстанческие кампании за рубежом), так и от силовой составляющей деятельности правоохранительных органов внутри США;

(3) выявление факторов и условий, которые способствуют или ведут к радикализации и переходу к насильственному экстремизму и путей нейтрализации этих факторов;

(4) во внутривнутриполитическом плане – в дополнение к ведущей роли государства как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, в тех аспектах обеспечения безопасности, которые связаны с принуждением и монополией на легальное применение силы, растущий упор на ПНЭ *на более локальном уровне*, со стороны органов местного самоуправления, НПО и иных структур гражданского общества. Во внешнеполитическом плане новым акцентом стал упор на такие невоенные методы и инструменты так называемой «мягкой силы» (или «мягкой безопасности»), как демократизация, помощь по социально-экономическому развитию мусульманским странам и регионам, межрелигиозный диалог и т. п.

Повышенное внимание к мероприятиям на местном уровне (округов, районов и т. д.) с привлечение локальных сообществ стало центральным элементом американской стратегии ПНЭ как в теории, так и на практике. Эта стратегия опирается на годами складывавшуюся американскую модель “*Community Oriented Policing*”, изначально разработанную правоохранительной системой США в качестве ответа на насилие со стороны уличных (гангстерских) банд и наркокартелей. Однако концепция ПНЭ расширяет и модифицирует эту модель, дополнив ее широким набором мер и методов непринудительного характера и большей опорой на местные органы власти, активистов и НПО. Роль федерального правительства в ПНЭ ограничивалась содействием, финансированием и предоставлением аналитических ресурсов. Отличный от силового блока характер ПНЭ подчеркивала и система его финансирования (через Министерство юстиции США), в отличие от более традиционного контртерроризма, финансируемого по линии силовых министерств и ведомств (Министерства внутренней безопасности, спецслужб, Пентагона).

Таким образом, политика США в сфере противодействия насильственному экстремизму (ПНЭ) на уровне концепции и практики отчасти стала сильно «исправленной и дополненной редакцией» так называемой войны с терроризмом начала XXI в., а отчасти несла в себе действительно новое содержание. Она стала формироваться раньше, чем, например, антиэкстремистские стратегии в России и ряде других стран Европы и Азии, и в целом носит более развитый характер, по крайней мере, в трех отношениях:

(а) по степени разработанности и четкости *доктрины*, которая «не растекается по древу», пытаясь охватить все возможные виды экстремизма, а сосредоточена на противодействии насильственному экстремизму;²⁹

(б) в *институционально-административном плане* (включая создание поста специального Координатора по ПНЭ в Департаменте внутренней безопасности США);

(в) в плане придания ПНЭ реального, а не декларируемого *многоуровневого* характера, привлечения местных органов власти (самоуправления), местных общин, структур и усилий гражданского общества.

Россия и противодействие терроризму и экстремизму

Произошедший в США при администрации Обамы сдвиг (по крайней мере, на уровне политической риторики) от жесткой контртеррористической парадигмы в сторону ПНЭ *не имел и не мог иметь прямых параллелей в России* по ряду причин.

Во-первых, для России именно *терроризм* как наиболее крайняя, радикальная форма экстремизма стал первостепенной угрозой безопасности раньше, чем для США (где это произошло только после терактов 11 сентября 2001 г.), и оставался таковой и в начале XXI в. Также, в отличие от США, главная террористическая угроза постсоветской России на протяжении не менее двух десятилетий (терроризм как тактика вооруженной оппозиции исламистско-сепаратистского толка на Северном Кавказе) носила преимущественно внутренний характер, при всех ее транснациональных аспектах. Таким образом, перед Россией в принципе не стояло задачи переориентироваться с противостояния неким чисто внешним террористическим угрозам на не меньший упор на решение проблем внутренней радикализации и насильственного экстремизма (тогда, как для США это было важнейшим импульсом к разработке концепции ПНЭ). Скорее, наоборот – в последние годы России приходится адаптировать свою антитеррористическую стратегию и практику от упора на террористическую угрозу преимущественно внутреннего типа к растущему вниманию к транснациональным вызовам.

Во-вторых, в России политика и дискурс «войны с терроризмом» и действия силового блока и структур безопасности по борьбе с терроризмом не приобрели столь спорного характера внутри страны, как в США в последние годы правления администрации Дж.Буша-мл., и в целом не были политически скомпрометированы. Более того, именно активизация борьбы с терроризмом стала одним из ключей к внутривнутриполитическому успеху президента В.Путина, начиная с рубежа 1990-х – 2000-х гг. и по сей день, и одной из причин значительной поддержки его курса со стороны населения.

В-третьих, в последние годы российский упор именно на противодействие терроризму был вновь актуализирован феноменом ИГИЛ на Ближнем Востоке и за его пределами и распространением влияния транснационального экстремизма исламистского толка в России, в том числе все активнее – за пределами северокавказского контекста.

Таким образом, в рамках эволюции российской антитеррористической стратегии какой-либо концептуальный сдвиг от контртерроризма к «противодействию насильственному экстремизму» (по типу американского CVE) не имел политического и практического смысла. Тем не менее, в рамках доминирующего антитеррористического подхода Россия постепенно стала уделять все больше внимания (а) причинам и условиям терроризма и (б) невоенным аспектам противодействия терроризму и его предотвращения (политическим и социокультурным вопросам, проблемам социально-экономического развития соответствующих регионов и т. д.). На практике России не удалось бы к началу 2010-х гг. низвести северокавказский терроризм

с уровня одной из основных, чуть ли не доминирующей, угрозы национальной безопасности до уровня относительно периферийной проблемы, если бы она не вышла за рамки контртерроризма и контрповстанческой войны и не стала бы уделять внимание более широким условиям и причинам терроризма и сочетанию более комплексной стратегии безопасности с несиловыми – административными, социально-экономическими и социокультурными рычагами. В последние годы подъем экстремистских проявлений, не связанных напрямую (или вообще) с северокавказским контекстом, также стимулировал растущий интерес и внимание в России к проблемам противодействия идеологическому экстремизму и разнообразным факторам и формам радикализации. Наконец, Россия твердо заинтересована в урегулировании ряда крупных региональных конфликтов за рубежом – прежде всего, в Сирии и Афганистане, которые являются крупными «центрами тяжести» и «рассадниками» терроризма. В обоих случаях эта задача требует как решений в плане политического урегулирования, так и более долгосрочных усилий по снижению уровня существующих политических, социальных и (этно)конфессиональных противоречий и других глубинных причин насилия.

Отчасти росту внимания России к несиловым аспектам антитерроризма (большая часть которых в американской трактовке подпала бы под понятие ПНЭ), а также в широком смысле к антиэкстремистской повестке дня (включая предотвращение и противодействие радикализации) способствовало включение концепции ПНЭ в лексикон, стратегические документы и инструментарий ООН.³⁰ При этом, хотя на уровне ООН Россия официально поддерживает концепцию ПНЭ, она пока уделяет недостаточное внимание этому аспекту антитерроризма в рамках ООН.

Сравнительный анализ подходов США и России к ПНЭ

Сравнительный анализ американских и российских подходов к противодействию насилию экстремистского толка, включая терроризм, выявляет два парадокса.

Во-первых, несмотря на более локальный, как в географическом, так и в типологическом смысле, характер основной угрозы вооруженного экстремизма для постсоветской России (со стороны вооруженного исламистско-сепаратистского движения на Северном Кавказе), определение и интерпретация «экстремизма» в России – гораздо шире американского понятия «вооруженного экстремизма». В США в фокусе ПНЭ – активность, напрямую и явно связанная с насилием, но выходящая за рамки терроризма и включающая «пропаганду, участие, подготовку и оказание другой поддержки» любому «идеологически мотивированному» насилию.³¹ В России же в качестве базовой используется категория «экстремизма», которая носит общий и размытый характер и включает любую внутреннюю и внешнюю активность, как с применением, так и без применения насилия, направленную на «нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной обстановки в стране».³²

Во-вторых, хотя за последние 25 лет Россия в целом была сильнее и более систематически подвержена угрозам терроризма и другого вооруженного экстремизма на своей территории, чем Соединенные Штаты, США (по крайней мере, при администрации Обамы) проявляли больше интереса к превентивным мерам, противодействию радикализации, дерадикализации и другим методам и стратегиям из сферы «мягкой безопасности» внутри страны, чем Россия.

Американский и российский подходы к противодействию экстремизму также наглядно иллюстрируют фундаментальные различия в доминирующих, соответственно, в США и России системах ценностей и норм, формах общественной и государственной организации и управления, а также, например, характере, типе и степени интегрированности основного мусульманского населения.

Так, например, в области контрнарратива (того посыла со стороны государства и общества, который должен противостоять экстремизму на идеологическом уровне) США упирают на *«демократический ответ со стороны гражданского общества»*, а Россия – на укрепление *«межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия»* и *«традиционные для российской культуры духовные, нравственные и патриотические ценности»*.³³ Хотя российский идеологический контрнарратив носит более традиционалистский и консервативный характер, этот подход базируется на соответствующей системе ценностей в не меньшей степени, чем американский.

Пожалуй, основное различие между американской и российской антиэкстремистскими стратегиями состоит в степени (де)централизации и роли органов местного самоуправления, муниципальной полиции и иных общественных структур. Формально российская стратегия включает «местное самоуправление, институты гражданского общества, организации и физических лиц» в число «субъектов противодействия экстремизму».³⁴ Однако на практике антитеррористическая и антиэкстремистская деятельность в России организована по принципу жесткой иерархии (вертикальной интеграции и централизации), осуществляется почти исключительно усилиями государственных органов и «государственных» (т. е. в том или ином виде подконтрольных государству) НПО.

В то же время российский подход к противодействию экстремизму *выгодно отличается* от американской стратегии ПНЭ (а) более четко артикулированным упором на противодействие радикально-исламистским экстремистским влияниям из-за рубежа и соответствующим транснациональным течениям, не свойственным многовековому традиционному российскому исламу; (б) особым вниманием к проблеме радикализации новообращенных в ислам и (в) открытым признанием определенных рисков радикализации, связанных с массовой неконтролируемой и нелегальной миграцией и проблемами в сфере интеграции и социальной адаптации мигрантов.³⁵

И в России, и в США в последние годы росло внимание к глубинным факторам и конфликтам, которые порождают экстремизм или способствуют его росту. И для России, и для США в центре этого внимания – усилия по

политическому урегулированию вооруженных конфликтов, которые способствуют распространению экстремизма, по постконфликтному установлению мира (миростроительству) и помощи по восстановлению экономики и социально-экономическому развитию в качестве долгосрочной стратегии стабилизации и сокращения экстремизма и насилия.³⁶ Однако ключевые разногласия между США и Россией в этой области касаются *сути* необходимых изменений и носят содержательный и принципиальный характер. Россия делает упор на необходимость сохранения дееспособности базовых государственных институтов на переходном этапе с целью избежать неконтролируемого хаоса и полного вакуума власти, который быстро заполняют радикалы и экстремисты разных мастей (вне зависимости от характера правящего режима). Это противоречит долгосрочному курсу США на демократизацию «любой ценой» и желателен в продиктованных США формах (вне зависимости от контекста и, как правило, слабой жизнеспособности таких искусственных моделей), в том числе в ущерб императивам борьбы с терроризмом. В нынешнем веке такой подход был характерен, в той или иной степени, для администраций как Дж.Буша-мл., так и Б.Обамы.

Хотя все эти различия и нюансы важны, их не стоит абсолютизировать. Во-первых, не следует переоценивать степень американского упора на «противодействие вооруженному экстремизму» как «альтернативу» борьбе с терроризмом. Концепция ПНЭ администрации Обамы, с ее упором на превентивные и несиловые аспекты, явно не станет приоритетом для администрации Трампа и может быть частично пересмотрена в плане возврата – на уровне риторики и практики – к более жестким формам борьбы с терроризмом. Однако и при Обаме сдвиг к ПНЭ на уровне концепции и дискурса не привел, например, к какому-либо существенному перераспределению финансовых расходов в области противодействия терроризму и не ослабил опору на военно-силовые операции за рубежом как на основную стратегию снижения террористических угроз территории и населению США.

Если Россия и не уделяла такого внимания проблематике и практике ПНЭ, как США, то и Соединенные Штаты в этой области не переусердствовали – даже при администрации Обамы. Все различия в концептуально-терминологической области – в частности, в интерпретации (насильственного) экстремизма – не отменяют взаимосвязи между «терроризмом» и «экстремизмом», которая остро улавливается и американским, и российским подходами. И Россия, и США рассматривают терроризм как крайнюю разновидность насилия экстремистского толка; в то же время в рамках как российской, так и американской модели есть понимание того, что «хотя все террористы – экстремисты, не все экстремисты – террористы».

С приходом же к власти администрации Трампа (при всей неизбежной доли преемственности на уровне реальной и бюрократической политики, в целом характерной для американской политической системы) именно «борьба с терроризмом» в более традиционном смысле слова снова вошла в число

главных американских внешнеполитических приоритетов, в том числе и в регионах, где антитеррористические интересы России и США наиболее тесно пересекаются (Сирия и Афганистан).

Во-вторых, несмотря на принципиальное противоречие между российским упором на стабильность ценой демократии и американским – на демократию ценой стабильности в таких конфликтных зонах, как Сирия, еще в конце пребывания у власти второй администрации Обамы подходы двух стран к этой проблеме там, где речь шла о конкретной практике политического урегулирования, начали несколько сближаться. США стали все больше признавать опасность неконтролируемого развала Сирии и ее государственности, в т. ч. с антитеррористической точки зрения, а Россия – необходимость более плюралистичной системы и раздела власти в послевоенной Сирии. С приходом к власти администрации Трампа шансы смягчить указанные выше принципиальные разногласия настолько, чтобы разблокировать политический процесс и продвигать совместную дорожную карту, не уменьшились, а возросли, несмотря на все ограничения – уже хотя бы в силу большего прагматизма и продекларированного Трампом отказа от курса на смену неугодных режимов и демократизацию любой ценой – особенно ценой негативных последствий в плане борьбы с терроризмом.³⁷

В таких условиях существующие концептуальные, стратегические и иные различия в подходах России и США – и даже новые ограничения, связанные с внутривнутриполитической конъюнктурой (прежде всего, в США) – не должны препятствовать обмену отдельными эффективными практиками в области противодействия вооруженному экстремизму, включая его крайнюю форму -- терроризм, и извлечению уроков как из позитивного, так и из негативного опыта друг друга. Это особенно актуально с учетом того, что как по общему уровню террористических угроз, так и по их типу российский и американский контексты постепенно становятся более, а не менее, сравнимыми.

IV. Сотрудничество России и США в противодействии терроризму и насильственному экстремизму: проблемы, формы и перспективы

Хотя применительно к российско-американскому контексту корректно говорить, скорее, о параллельных, чем о совместных интересах в борьбе с терроризмом или об абсолютно идентичных (одних и тех же) террористических вызовах, любое реальное пересечение этих интересов, даже ограниченное, как правило, сразу вело к активизации двусторонней координации и взаимодействия. Примеры такой координации и сотрудничества варьировались от конкретной поддержки Россией формирований Северного альянса в Афганистане (которые взаимодействовали с США в разгроме движения Талибан в 2001–2002 гг.) до оперативного внесения Соединенными Штатами после трагедии «Норд-Оста» (октябрь 2002 г.), связанной с массовым захватом заложников в Москве (в числе жертв которой был и гражданин США) сразу трех северокавказских террористических группировок в список отслеживаемых и подлежащих блокированию средств лиц и организаций, который составляется в соответствии с президентским указом № 13224.³⁸

Временное потепление двусторонних отношений в целом в ходе их заявленной в 2009 г. «перезагрузки» привело, в дополнение к уже заключенным ранее двусторонним меморандумам о сотрудничестве на ведомственном уровне (между ФСБ и ФБР, а также Министерством внутренней безопасности США), к ряду совместных заявлений на высшем уровне по борьбе с терроризмом и меморандуму о взаимопонимании по вопросам борьбы с терроризмом между Пентагоном и российским Министерством обороны.³⁹ Практическим результатом временной активизации контактов и сотрудничества в этой сфере стало добавление Госдепартаментом в мае 2011 г. к указанному списку (формируемому в соответствии с указом № 13224) «Кавказского эмирата» (зонтично-сетевой структуры на Северном Кавказе, ставящей целью построение в регионе вооруженным путем «исламского государства»)⁴⁰ и даже объявление о награде в 5 млн. долл. за помощь в задержании лидера «эмирата» Доку Умарова (в рамках программы «Награда за справедливость» – “Rewards for Justice”). Обмен информацией и сотрудничество по линии спецслужб также активизировались после теракта на Бостонском марафоне в апреле 2013 г. (совершенного братьями Царнаевыми – террористами северокавказского происхождения, о старшем из которых ФСБ заранее предупредила американских коллег),⁴¹ вплоть до взаимодействия в ходе обеспечения безопасности Олимпийских игр в Сочи зимой 2014 г.

Однако с 2014 г. основные институциональные механизмы российско-американского сотрудничества в противодействии терроризму были свернуты или заморожены Соединенными Штатами в условиях резкого ухудшения и без того не безоблачных двусторонних отношений. Причина их ухудшения не имела ничего общего с борьбой с терроризмом – ей стали острые разногласия по внутривнутриполитическому кризису и вооруженному конфликту на Украине. Однако в результате замораживания российско-американских отношений по инициативе США затронуло все их сферы, включая антитеррористическую.

Среди прочего, была прекращена деятельность двух рабочих групп по терроризму под эгидой двусторонней Президентской Комиссии, действовавших в 2009–2014 гг.: одной – по линии МИД РФ и Госдепартамента США, другой – в составе руководителей спецслужб обеих стран (российских Службы внешней разведки и Федеральной службы безопасности, а также Центрального разведывательного управления и Федерального бюро расследования США). Та же участь постигла взаимодействие России с США и другими западными странами в рамках ряда многосторонних форматов. Так, после жестких дискуссий по украинскому кризису на встрече Совета Россия–НАТО 2 июня 2014 г. Совет не заседал в течение двух с половиной лет (нерегулярные заседания – но не совместные проекты – возобновились лишь с конца апреля 2016 г.). Вместе с вынужденным выходом России из «Большой восьмерки» (“G8”) прекратилось ее участие и в созданной в 2003 г. Группе контртеррористических действий в рамках «Восьмерки»;⁴² запланированный на июнь 2014 г. саммит “G8” в Сочи был отменен (в центре внимания саммита, как и в целом председательства России в G8 в 2014 г., должны были быть вопросы борьбы с международным терроризмом, противодействия ОМУ и наркотрафику).

Таким образом, институциональные форматы антитеррористического сотрудничества России и США были свернуты или заморожены, а некоторые из них, возможно, вообще не подлежат восстановлению. Если какие-то контакты и каналы связи в оставшиеся годы пребывания у власти администрации Обамы (2014 – январь 2016 гг.) и сохранялись, то на минимальном, техническом уровне в форме негласного *обмена отдельной информацией между специальными службами*. Среди примеров таких функционально-технических контактов – предоставление России разведанных ФБР о террористической атаке на российский пассажирский самолет над Синаем в 2015 г. и консультирование российских спецслужб по поводу обеспечения безопасности предстоящего в 2018 г. в России чемпионата мира по футболу.

На многостороннем уровне основной формат если не (всегда) взаимодействия, то, по крайней мере, не прекращавшихся дипломатических контактов и консультаций России и США, а нередко и их действий в одном направлении – это диалог и работа по антитеррористической повестке на рамках ООН. Примерами могут служить дискуссии и согласования в рамках подготовки резолюций Совета Безопасности ООН № 2178⁴³ (по противодействию угрозе со стороны иностранных боевиков-террористов) и № 2199⁴⁴ (по противодействию торговле нефтью и нефтепродуктами с ИГИЛ, группировкой «Джабхат ан-Нусра» и другими организациями, включенными в санкционный перечень ООН). Контакты и консультации поддерживались не только непосредственно в СБ ООН, но и в рамках основных исполнительных органов ООН по борьбе с терроризмом (прежде всего, соответствующих комитетов Совбеза – Контртеррористического комитета⁴⁵ и Комитета по ИГИЛ (ДАИШ), «аль-Каиде» и связанным с ними лицам, группам, предприятиям и организациям⁴⁶), а также форматов, связанных с ООН и/или созданных в целях воплощения антитеррористических резолюций и конвенций ООН – например, Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма (главными разработчиками и первыми сопредседателями которой были именно Россия и США), Глобального контртеррористического форума при ООН и т. д.

Таким образом, относительно устойчивыми форматами антитеррористического сотрудничества России и США, в меньшей степени подверженными политическим кризисам и конъюнктурным изменениям в состоянии двусторонних отношений и международной обстановки в целом, оставались, с одной стороны, ограниченные, не афишируемые двусторонние контакты и обмен информацией о террористических угрозах на уровне спецслужб, а с другой стороны – сотрудничество в этой области в рамках ООН.

Со сменой в январе 2017 г. правящей администрации в США перспективы для деблокирования диалога и сотрудничества с Россией по противодействию терроризму перешли из гипотетической плоскости в область возможного. Этому способствовали три новых элемента во внешнеполитической стратегии Д.Трампа (при том, что в 2017 г. она еще находилась на стадии формирования):

(1) возвращение борьбы с терроризмом в число главных внешнеполитических приоритетов США, причем с упором (а) именно на те регионы и зоны региональных конфликтов, где интересы США и России наиболее тесно пересекаются – Сирию (сирийско-иракский ареал), а также

Афганистан – и (б) именно на противодействие терроризму в более узком и классическом смысле слова (в отличие от более размытой концепции ПНЭ);

(2) отказ администрации Д.Трампа от приоритетного упора на смену неугодных режимов и демократизацию любой ценой – даже ценой негативных последствий в плане борьбы с терроризмом (как это было при Б.Обаме) – и переход к более прагматичному подходу в этой сфере;

(3) общая ориентация президента Д.Трампа, при всех многочисленных внутривнутриполитических и внешнеполитических ограничениях и помехах, если не на кардинальное улучшение, то, по крайней мере, на определенную нормализацию отношений и более конструктивный диалог, а, возможно, и взаимодействие с РФ – причем подчеркнуто в сфере борьбы с терроризмом в качестве главного приоритета и импульса к нормализации двусторонних отношений (в том числе применительно к ситуации в Сирии и Афганистане).

На этом фоне – при всем многообразии различных сфер и аспектов антитеррористической повестки дня – имеет смысл сосредоточиться на нескольких ключевых проблемах (направлениях) возможной активизации российско-американского диалога и сотрудничества на двустороннем и многостороннем уровнях.⁴⁷ В данной статье, с учетом российских интересов и специфики, рассматриваются пути активизации диалога и как минимум координации действий (а как максимум – взаимодействия) с США по трем направлениям – по Сирии, Афганистану и в сфере противодействия насильственному экстремизму (ПНЭ).

1. Противодействие терроризму в Сирии⁴⁸

Противодействие терроризму в зонах крупных региональных конфликтов на глобальном уровне

Наиболее вероятными внешними источниками угроз транснационального терроризма для России на современном этапе и в средне-долгосрочной перспективе останутся вооруженные конфликты на Ближнем Востоке (прежде всего, в Сирии) и в Афганистане. Эти проблемные зоны в принципе не корректно рассматривать исключительно с антитеррористической точки зрения – никакая эффективная борьба с терроризмом в таких условиях по определению невозможна в отрыве от усилий по урегулированию самих конфликтов. С точки зрения международного сотрудничества, приоритетными партнерами для России в решении этих региональных проблем как в антитеррористическом ключе, так и в плане урегулирования конфликтов остаются ООН, соответствующие региональные державы (уровень и роль диалога и взаимодействия с которыми существенно возросли за последние несколько лет и продолжают расти), а из западных стран – США.

На глобальном уровне, с учетом того, что львиная доля террористической активности в мире приходится именно на региональные конфликты определенного типа – крайне интенсивные и широко транснационализованные трансграничные гражданские войны в слабых государствах в двух указанных регионах, особенно в Ираке, Сирии,

Афганистане (а также в Йемене, Сомали, Ливии и т. п.) – назрела острая потребность в качественном апгрейде многосторонних усилий по поиску путей эффективного урегулирования таких конфликтов. Активизация таких усилий в глобальном масштабе – это одна из наиболее эффективных долгосрочных стратегий по сокращению уровня терроризма в мире.

Однако, во-первых, такая активизации – прежде всего, на уровне ООН – в принципе вряд ли возможна без заинтересованного участия, диалога и взаимодействия России и США. Во-вторых, именно США и Россия – это те две державы, которые лучше всего способны обеспечить, чтобы именно иракосирийский и афгано-пакистанский контексты оставались приоритетами глобальной антитеррористической повестки дня. Россия и США могут и должны служить моторами активизации многосторонних усилий по поиску путей реального урегулирования этих конфликтов как долгосрочной глобальной стратегии по сокращению и предотвращению терроризма.

Наконец, в-третьих, следует подчеркнуть, что Россия как единственный игрок из числа постоянных членов СБ ООН, который обладает достаточным политико-дипломатическим весом и опытом в антитеррористической сфере и при этом представляет *незападный мир*, может и должна сыграть уникальную роль. Она состоит в том, чтобы *гарантировать, чтобы в центре региональных приоритетов международной антитеррористической повестки дня были действительно ключевые зоны и «центры тяжести» террористической активности* в мире (Ирак, Сирия, Афганистан и т. д.). Эта задача особенно важна в условиях непропорционально большого влияния на глобальную антитеррористическую повестку менее смертоносных и более редких, но имеющих несравнимо более широкий медийно-политический резонанс терактов в странах Запада и, соответственно, западных приоритетов и озабоченностей в этой области. Однако не все из западных приоритетов и озабоченностей в этой сфере обязательно актуальны для многих стран с гораздо более высоким уровнем террористической активности, где от рук террористов реально гибнет многократно больше людей, чем в развитом мире. Поэтому необходимо, чтобы хотя бы один из игроков на глобальном уровне (как минимум постоянных членов СБ ООН) выступал неким балансиром и «голосом остального мира» в этой области.

Сирия

Лидирующая роль Ближнего Востока в качестве основной базы мирового терроризма сохранится и в средне- и долгосрочной перспективе. Регион Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) погружен во всеобъемлющий системный кризис, из которого он вряд ли полностью выйдет в обозримом будущем. Даже военный разгром ИГИЛ как крупной военной силы (квази-армии), участвующей в качестве комбатанта сразу в двух, на середину 2010-х гг. наиболее интенсивных в мире, вооруженных конфликтах – в Ираке и Сирии – не означает прекращения ее террористической активности и не предотвратит ее расползания как в рамках ближневосточного региона, так и двух других наиболее сильно затронутых внешних регионов – Европы и

постсоветского пространства. Сам по себе разгром ИГИЛ не способен предотвратить и появление новых «изданий» движения «глобального джихада», наследующих аль-Каиде и ИГИЛ.

В среднесрочном плане Россия будет вынуждена в основном сосредоточиться на ситуации в Сирии, при определенном дипломатическом внимании и к другим проблемным зонам региона (в частности, палестино-израильскому противостоянию, конфликтам в Ливии и Йемене). В основе курса России на этапе ее прямого военного присутствия в Сирии – сочетание:

(а) силовых операций по противодействию терроризму, прежде всего, со стороны «Джабхат ан-Нусры» и ИГИЛ, и поддержки соответствующих операций сирийских правительственных сил и

(б) содействия процессу политического урегулирования – как на уровне и под эгидой ООН в рамках Женевского процесса (в том числе на базе двусторонних договоренностей России и США еще на исходе администрации Обамы, в 2016 г.), так и на региональном треке (в рамках региональных и внутрисирийских консультаций и переговоров по Сирии в Астане с января 2017 г.).

Значительный прогресс в решении обеих задач должен обеспечить условия для постепенного сокращения прямого присутствия российских ВКС и иных военных и специальных подразделений в Сирии до минимально необходимого уровня (например, двух–трех военных баз, функционирующих на постоянной основе), что, однако, сохранило бы возможность его быстрого усиления, в случае острой необходимости. Создание таких условий подразумевает как эффективное решение двух перечисленных задач, так и максимальное содействие со стороны России широкой интернационализации антитеррористической активности и политического урегулирования в Сирии. При сохранении уже отчетливо продемонстрированной Россией способности к односторонним, в том числе силовым, действиям, это требует максимального перехода и приоритета многосторонних форматов, в том числе с активным участием США как лидера западно-арабской коалиции по борьбе с ИГИЛ в Ираке и Сирии.

Если по очередному витку конфликта в Ираке в середине 2010-х гг. (где находились основные районы базирования ИГИЛ) позиции США и России в целом довольно близки, а по ряду аспектов – совпадают, то по Сирии между ними наблюдались и сохраняются серьезные разногласия. И это при том, что Москва и Вашингтон уже в 2015 г., несмотря на беспрецедентное ухудшение двусторонних отношений, именно по Сирии возобновили прямой дипломатический диалог (который сыграл ключевую роль в разработке и принятии Резолюции № 2254 Совета Безопасности ООН,⁴⁹ призвавшей к перемирию и политическому урегулированию в Сирии, и в проведении первого раунда новых женевских переговоров). Стороны даже сумели договориться о перемирии в Сирии с 27 февраля 2016 г. (пусть и сравнительно недолговечном) – не говоря уже о том, что и Россия, и США непосредственно вовлечены в военные операции в зоне конфликта и возглавили соответствующие военные коалиции по борьбе с ИГИЛ.⁵⁰

Все это, впрочем, не мешало обеим сторонам постоянно ставить под вопрос намерения друг друга и приверженность друг друга задаче разрешения конфликта. Сохранявшиеся острые разногласия между Россией и США касались как конкретных вопросов «на земле» (например, квалификации тех или иных группировок вооруженной оппозиции как террористических), так и основных политических приоритетов друг друга в Сирии. Так, для администрации Обамы не менее, а возможно, и более важным приоритетом, чем борьба с терроризмом, оставалось содействие, хотя и в основном чужими руками, свержению или хотя бы дальнейшему ослаблению режиму Башара Асада, тогда как Россия поддержала правительственные силы, без которых невозможно наземное противостояние джихадистам. Проявлением более широких, принципиальных расхождений между Россией и США стали разногласия по вопросу о том, каким образом добиться выполнения главного внутрисирийского условия успеха борьбы с терроризмом в Сирии – повышения функциональности и легитимности государственной власти на этапе и в итоге политического урегулирования конфликта. Российский упор на необходимость сохранения дееспособности основных государственных институтов на переходном этапе с целью избежать неконтролируемого хаоса и вакуума власти, который быстро заполняют радикалы и экстремисты разных мастей, противоречил курсу администрации Б.Обамы на смену «враждебного» США авторитарного режима Б.Асада и «демократизацию» в Сирии даже ценой полной дестабилизации и возможного прихода к власти радикальных исламистов, в ущерб императивам борьбы с терроризмом.

Несмотря на определенный прогресс в двустороннем диалоге по Сирии в конце 2015 – начале 2016 г., в последние месяцы пребывания у власти администрации Б.Обамы Россия практически потеряла надежду на возможность конструктивного взаимодействия с ней по Сирии. Это стало особенно очевидным после провала очередного перемирия, с огромным трудом согласованного министром иностранных дел РФ С.В.Лавровым и его американским коллегой, государственным секретарем США Дж.Керри 9 сентября 2016 г. – перемирия, в отношении которого роль неприкрытого спойлера с американской стороны сыграл Пентагон.⁵¹

Однако в более широкой перспективе это не меняет того факта, что любые успешные решения региональных проблем на Ближнем Востоке, международное значение которых выходит далеко за рамки самого региона (включая, например, иранскую ядерную проблему, задачу химического разоружения Сирии и т. п.), в принципе носили только многосторонний характер. Такие усилия требуют высокого уровня сотрудничества со стороны заинтересованных внерегиональных держав, включая Россию и США. В каком-то смысле именно необходимость определенного «принуждения» к многостороннему сотрудничеству по урегулированию конфликта в Сирии и противодействию транснациональному терроризму Соединенных Штатов как ключевого внерегионального игрока (а также заинтересованных и вовлеченных в сирийский конфликт региональных держав) послужила одной из причин решения России пойти на прямое силовое вмешательство в сирийский конфликт, начиная с осени 2015 г.

Разрешение таких сложных, сильно фрагментированных и транснационализированных конфликтов, как гражданская война в Сирии, ставит заинтересованных международных игроков перед сложным выбором, сильно зависящим от конкретного контекста. На примере конфликта в Сирии особенно актуальна необходимость провести грань между вооруженными игроками, которые выросли на местной почве (пусть и при поддержке извне) и способны к участию в национальном политическом урегулировании (или, обладая серьезным военно-политическим потенциалом, реально представляют определенные социальные силы (общины), что делает национальное политическое урегулирование без их участия не работоспособным) – и крайними, непримиримыми транснациональными вооруженными экстремистами джихадистского толка. Важно подчеркнуть, что хотя решения сложных вопросов такого рода в сирийском контексте в немалой степени зависят от позиции региональных держав, они также вряд ли могут быть реализованы или универсально признаны в отсутствие регулярных консультаций и координации подходов, если не совместных усилий, таких внерегиональных держав, как США и России.

С приходом к власти в США администрации Д.Трампа в январе 2017 г., с одной стороны, возможности для смягчения существующих между Россией и США трений и разногласий по Сирии объективно расширились (даже несмотря на весь шум в оппозиционных Трампу медийных и политических кругах по поводу российского фактора как олицетворения «всех зол»).

С американской стороны этому отчасти способствовали некоторые сдвиги во внешнеполитической риторике США: в частности, подтверждение Трампом своих предвыборных заявлений о том, что смена режимов насильственным путем не входит в число его внешнеполитических приоритетов (а правление Б.Асада в Сирии – это «политическая реальность», с которой нужно считаться), в то время как борьба с терроризмом, напротив, рассматривается им в качестве центральной внешнеполитической задачи.⁵² К сожалению, планировавшаяся Трампом существенная корректировка подходов его администрации в отношении России под мощнейшим давлением со стороны оппозиционных ей сил внутри США пока свелась к минимуму и, по меньшей мере, откладывается и будет носить более ограниченный характер. В любом случае, хотя пока сложно говорить о единой позиции администрации в отношении России, она все же далека от той степени антагонизма, которую к России испытывают политические противники Трампа.

Отчасти расширение пространства для маневра в российско-американском диалоге и потенциальном взаимодействии по Сирии – это и результат активизации усилий самой России по политическому урегулированию конфликта, прежде всего на региональном и внутрисирийском уровнях. Пока в США проходил переходный период на стыке двух администраций, а Трамп и его окружение завязли во внутривнутриполитических дрязгах с демократами, значительной частью политических элит в целом и большей частью СМИ, Россия, что называется, воспользовалась паузой в переговорном процессе по Сирии и организовала параллельный многосторонний диалог в Астане с января 2017 г. с участием региональных держав и представителей сирийского

правительства и оппозиции, в том числе вооруженной.⁵³ В рамках Астанинского процесса, среди прочего, Россия, Турция и Иран договорились о перемирии в Сирии и стали его гарантами (пока это самое длительное перемирие в истории сирийского конфликта), а также, в ходе майского раунда 2017 г. – о создании четырех «зон безопасности» в Сирии. В целом в ходе переговорного процесса по Сирии на обоих треках Россия проявила значительную гибкость (например, согласившись на подключение к мирным переговорам по Сирии таких радикальных группировок, как «Джейш уль-ислам» и «Ахрар аш-Шам») – все ради того, чтобы достичь прогресса по двум приоритетным направлениям. Первое – это сосредоточиться и усилить давление на противодействии основному авангарду «глобального джихада» в Сирии (ИГИЛ и группировкам, связанным с аль-Каидой), а второе – продвинуться по пути политического урегулирования внутрисирийского конфликта.

Хотя определенный сдвиг России в сторону контактов и взаимодействия по урегулированию сирийского конфликта с региональными державами делают ее менее зависимой от прогресса в отношениях с США по Сирии, это не снимает с повестки дня необходимость и значение российско-американского трека – особенно по вопросам борьбы с терроризмом. В минимальном варианте этот трек будет развиваться по линии (а) налаживания и улучшения координации (в том числе негласной) военных операций России и США в Сирии⁵⁴ и (б) активизации уже возобновившегося на официальном уровне (в виде телефонных консультаций на высшем уровне и участия США на уровне помощника госсекретаря в майском раунде переговоров в Астане) российско-американского диалога в рамках переговорного процесса по Сирии как на женеvской, так и на астанинской площадках.

С другой стороны, с администрацией Трампа связаны и новые сложности в виде смены ее акцентов и тактики (отчасти это, скорее, «старые-новые» сложности – в смысле возвращения к подходам, бытовавшим до периода пребывания у власти администрации Обамы). Во-первых, формирующийся внешнеполитический стиль новой администрации, призванный «выгодно» отличать ее от предыдущей, включает стремление продемонстрировать решимость, твердость и готовность к быстрому принятию жестких решений. Это предполагает осуществление время от времени резких разовых демонстративных акций, в т. ч. военных, в разных регионах мира (например, ограниченный ракетный удар США по сирийскому военному аэродрому «Шайрат» 7 апреля 2017 г. или, менее недели спустя, сброс самой мощной неядерной бомбы, находящейся на вооружении США, в горах на востоке Афганистана). Такие мероприятия, очевидно, адресованы прежде всего внутриамериканской аудитории (и отчасти союзникам США) и реально мало что меняют «на земле», поэтому реагировать на них, в том числе России, следует максимально трезво и сдержанно.

Во-вторых, в сирийском и ближневосточном контекстах гораздо важнее ужесточение при Трампе курса США в отношении Ирана, который является одной из наиболее значимых региональных держав в сирийском конфликте (и в целом является союзником России в этом вопросе, хотя имеет и продвигает и собственную повестку дня). Во многом этот «старый-новый» акцент в политике

США – «естественное» продолжение и побочное следствие подтверждения администрацией Трампа двух долгосрочных американских приоритетов в регионе – поддержки безопасности Израиля и укрепления отношений с Саудовской Аравией и ее союзниками в Персидском заливе. Тем не менее ухудшение и без того непростых отношений США с Ираном может сильно затруднить не только урегулирование конфликта в Сирии, но и борьбу с ИГИЛ в регионе, в том числе в Ираке, где Иран и (про)иранские военизированные формирования (милиции) играют в этой сфере одну из центральных ролей – не меньшую, чем США. В более узком смысле, это может негативно сказаться на борьбе с терроризмом в Сирии и Ираке, а в более широком – противоречит заинтересованности России и ее посредническим усилиям по снижению накала регионального противостояния между Саудовской Аравией и Ираном в их борьбе за региональную гегемонию. Без снижения накала этой проблемы существенное снижение вооруженного экстремизма в регионе, особенно в плане государственной поддержки крупным вооруженным негосударственным акторам, маловероятно. Собственно, наиболее эффективным средством снизить накал этих противоречий мог бы стать как раз прогресс в урегулировании сирийской проблемы – как в политическом, так и в антитеррористическом ключе.

2. Противодействие терроризму в Афганистане⁵⁵

Основная исходящая из Афганистана угроза непосредственно для России – это масштабные объемы наркотрафика из этой страны (Россия остается крупнейшим в мире конечным потребителем афганского героина на душу населения). Террористическая угроза из Афганистана напрямую угрожает не столько России, сколько ее центральноазиатским союзникам, соседям и партнерам. Тем не менее террористическая угроза по линии Афганистан–Центральная Азия–Россия в ближайшие годы может возрасти, особенно с учетом возможного скопления на севере Афганистана возвращающихся из Сирии и Ирака «иностранных боевиков-террористов» – выходцев из Центральной Азии, что может усилить пока ограниченное присутствие ИГИЛ в Афганистане.

По степени влияния в самом Афганистане Россия будет и в дальнейшем уступать, прежде всего, крупным соседним региональным державам, а также США (в зависимости от того, насколько еще затянется остаточное присутствие Соединенных Штатов и ряда их союзников по НАТО в этой стране). В целом Россия сохранит свой долгосрочный курс на сочетание:

- сдерживания угрозы терроризма (и потоков наркотрафика) из Афганистана в приоритетном партнерстве с центральноазиатскими странами (прежде всего, Таджикистаном как одновременно соседом Афганистана и союзником России по Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), а также в целом в рамках ОДКБ), и с другими региональными державами – соседями Афганистана (Ираном, Пакистаном, Индией и Китаем);

- своей новой роли в качестве одного из посредников в рамках региональных усилий по поиску мирного урегулированию конфликта;

– с сохранением курса на строгое невмешательство в ситуацию внутри Афганистана военным путем.

В этих условиях в решении задач по борьбе с терроризмом внутри Афганистана Россия вынуждена полагаться на афганские национальные вооруженные силы и силы безопасности, поддержку которым продолжают оказывать США и их союзники по НАТО, в том числе в виде ограниченного военного контингента.

После радикального сокращения сил США и НАТО (после 2014 г.) до почти символического присутствия Россия в каком-то смысле начала терять к ним интерес как к внешнему «гаранту безопасности», сделав основную ставку в международном сотрудничестве по афганской проблеме на региональных игроков. Казалось бы, с появлением в середине 2010-х гг. новой угрозы присутствия ИГИЛ на афганской территории этот фактор должен был стать дополнительным объединяющим импульсом для США и России по Афганистану. К сожалению, по крайней мере, до прихода к власти администрации Трампа этого не произошло. Более того, в общем контексте резкого ухудшения двусторонних отношений с 2014 г., новые осложнения появились и в российско-американском контексте применительно к Афганистану. Так, в рамках антироссийских санкций палата представителей Конгресса США 2 декабря 2016 г. наложила запрет на финансирование военного сотрудничества с Россией, а Пентагон отказался от поставок российских вертолетов «Ми-17» в Афганистан и планирует заменить их на авиационную технику собственного производства.⁵⁶

В более широком плане у России подчас стали возникать сомнения относительно искренности интересов и намерений США в деле борьбы с транснациональным терроризмом в Афганистане, особенно со стороны ИГИЛ и особенно на севере страны – в непосредственной близости от «южного подбрюшья» России. Среди прочего (о чем подробнее см. статью автора по Афганистану в этом спецвыпуске), в пользу этих подозрений говорят систематические пропагандистские попытки в 2016 – начале 2017 г., прежде всего, со стороны Пентагона, выдать ограниченные контакты России с представителями движения Талибан за чуть ли не поддержку Россией талибов против Кабула и американских войск. И это несмотря на более краткосрочный и более ограниченный характер таких российских контактов, чем переговоры с талибами самих США, Великобритании, основных региональных держав, включая Китай, государств Персидского залива и т. д., и несмотря на то, что они велись исключительно в целях получения прямой информации о противодействии талибов силам ИГИЛ в Афганистане (а с 2017 г. и в рамках посреднических усилий России по поводу возможного подключения талибов к одному из региональных переговорных форматов по политическому урегулированию в Афганистане). Развязанная Пентагоном пропагандистская атака против России по афганскому вопросу может отчасти объясняться стремлением свалить вину за собственные провалы в области стабилизации и борьбы с терроризмом в Афганистане на кого-нибудь другого (причем не только на Россию, но также на Иран, привычно на Пакистан и т. п.), а отчасти – возможно, и стремлением, раздув «российский фактор», получить таким

образом дополнительный «стратегический» аргумент в пользу расширения финансирования или масштаба военного присутствия и операций США в Афганистане.

Тем не менее, с учетом готовящегося администрацией Трампа пересмотра афганской стратегии США (в плане активизации борьбы с ИГИЛ в Афганистане, пусть даже пока больше в демонстративном плане,⁵⁷ и некоторого усиления американского военного контингента, который в феврале 2017 г. насчитывал менее 8,5 тысяч человек), роль США в Афганистане в качестве значимого игрока на поле безопасности на обозримую перспективу сохраняется, что вновь вызывает рост внимания к ней со стороны России. В этом контексте России следует:

- активизировать усилия по возобновлению регулярного диалога и там, где это возможно и необходимо, ограниченного взаимодействия с США по Афганистану,

- там, где это необходимо, но совместные или скоординированные усилия не возможны по политическим причинам, предпринимать параллельные действия в одном направлении.

Эти усилия могут развиваться по следующим основным направлениям.

(1) Институционализированный двусторонний диалог и координация действий России и США по Афганистану были налажены не только задолго до недолговечной оттепели в российско-американских отношениях с 2009 г., в период «перезагрузки» при Б.Обаме и Д.Медведеве, но и до терактов 11 сентября 2001 г. – с образования в 2000 г. двусторонней российско-американской Рабочей группы по Афганистану по линии МИД.⁵⁸ Не случайно, что именно она впоследствии была трансформирована в двустороннюю Рабочую группу по противодействию терроризму – один из форматов, приостановленных по инициативе США в 2014 г. Этот формат целесообразно восстановить, хотя бы в первоначальном виде – официальной *российско-американской Рабочей группы по Афганистану* – вне зависимости от того, удастся ли сторонам в ближайшие годы наладить полноценное двустороннее сотрудничество по противодействию терроризму на более высоком уровне.

(2) Умеренное увеличение администрацией Трампа американского военного контингента в Афганистане – особенно в целях борьбы с ИГИЛ – не только не противоречит интересам России, но и вполне отвечает им – как, в конечном итоге, этим интересам отвечает и сохранение, а возможно, и некоторое расширение американской военной помощи афганским вооруженным силам и структурам безопасности. При этом в ближайшие годы не следует исключать и возможности, в случае разблокирования отдельных сфер двустороннего сотрудничества, и возобновления прямого взаимодействия между США и России в оказании военной помощи Афганистану.

Параллельно Россия могла бы изыскать собственные возможности оказания поддержки афганским вооруженным силам и силам безопасности в форме:

- расширения подготовки афганского персонала, в том числе антинаркотических и контртеррористических подразделений;

– поставок вооружения, техники и боеприпасов (при урегулировании вопросов с их финансированием, в том числе за счет иностранной (не обязательно американской) помощи Афганистану, хотя нельзя исключать, что определенная часть таких поставок со стороны России может носить безвозмездный характер);

– ускорения процесса бюрократического (внутри- и межведомственного) согласования таких поставок на внутрироссийском уровне, особенно в случае урегулирования вопроса об их финансировании.

(3) Одним из эффективных направлений возобновления сотрудничества по линии специальных служб мог бы стать обмен информацией как на двустороннем уровне (между финансовыми разведками обеих стран), так и посредством контактов в рамках многосторонних форматов – о путях, центрах и механизмах отмывания и транснациональных потоках средств, полученных от доходов от торговли афганскими наркотиками (в том числе идущих на финансирование терроризма).

(4) В долгосрочной перспективе и США, и России следует продолжать оказывать политическую поддержку процессу урегулирования вооруженного конфликта в Афганистане. Прогресс в этом направлении может быть достигнут только при условии сочетания:

(а) содействия процессу внутриафганского мирного урегулирования, включая национальное соглашение о разделе власти, в том числе с вовлечением относительно умеренной части афганских талибов, и с учетом ряда законных интересов и озабоченностей ключевых региональных держав. Хотя США и Россия могут содействовать этому процессу в разных объемах и в рамках разных форматов, эти форматы должны стремиться к взаимодополняемости и работать на общую цель и формат мирного процесса, с конечным прицелом на уровень ООН;

(б) параллельного усиления международного давления на всех уровнях на транснациональные вооруженно-экстремистские силы (остатки аль-Каиды и местного филиала ИГИЛ, присутствие которого может быть усилено за счет перетока из Сирии и Ирака части «иностраннных боевиков-террористов», в том числе происходящих из Афганистана и других стран Азии и Евразии, а также другие силы джихадистского толка).

В отношении движения Талибан как основной силы внутриафганской вооруженной оппозиции такой курс предполагает поддержку, в том числе Россией, стратегии «кнута и пряника».

(5) Именно США принадлежит ведущая роль в возобновлении полноценного диалога между Россией и НАТО по ситуации в Афганистане в рамках Совета Россия–НАТО.

(6) Многолетней проблемой в области противодействия терроризму внутри и вокруг Афганистана остается отсутствие контактов между НАТО и ОДКБ. Наладить полноценный диалог между этими двумя организациями (не говоря уже о каком-либо более тесном взаимодействии) в традиционной военно-политической и военно-стратегической сфере представляется маловероятным, с учетом их принципиальных разногласий и напрямую противоречащих друг другу интересов в других регионах (прежде всего, в Европе и, прежде всего, по

Украине). Однако в обоюдных интересах – налаживание рабочих контактов и обмена информацией между ОДКБ и НАТО хотя бы по вопросам противодействия терроризму в Афганистане и в более широком региональном контексте – в условиях, когда именно ОДКБ служит главным региональным институтом для сотрудничества в области борьбы с терроризмом по линии Россия-Центральная Азия, а НАТО пока сохраняет ограниченное военное присутствие в Афганистане.

3. Противодействие насильственному экстремизму

В рамках антитеррористического сотрудничества в целом – как на многостороннем, так и на двустороннем уровне – России следует постепенно переходить от сохраняющейся заикленности на чисто контртеррористической повестке дня (т. е. на безусловно важных (контр)разведывательной, правоохранительной и военно-силовой составляющих антитерроризма) к более сбалансированному подходу, уделяющему не меньше внимания *различным аспектам предотвращения и противодействия идеологическому, в том числе насильственному, экстремизму и радикализации.*

В этой сфере, несмотря на существенные различия с США и другими странами Запада во внешнеполитических и стратегических интересах, доминирующих идеологических и государственно-политических системах (включая системы обеспечения безопасности), России следует развивать диалог, обмен опытом, а по возможности – и в зависимости от общего климата в отношениях по линии Россия-США (Россия-Запад) – и взаимодействие с США и Западом. Эта задача особенно актуальна с учетом того, что:

- ряд этих стран (особенно США и Великобритания, а также некоторые другие) пока обладают более развитыми моделями ПНЭ и более обширным – как позитивным, так и негативным – опытом в этой сфере, из которого можно извлечь немало полезных уроков;

- как отмечалось выше, два из трех основных типов угроз насильственного экстремизма и терроризма непосредственно для России *типологически схожи* с двумя главными и наиболее быстро растущими видами насильственного экстремизма в США (и на Западе в целом). В России это (а) новый – доморощенный, но сильно транснационализированный, особенно под влиянием ИГИЛ – «сетевой» экстремизм в виде радикализации небольших ячеек радикально-исламистского типа в разных регионах страны (в отличие от «традиционного» исламистско-сепаратистского подполья на Северном Кавказе) и (б) праворадикальный экстремизм все более явно выраженной антимигрантской направленности. Эти два типа доминируют в США (и в Европе) и продолжают расти в странах Запада, хотя и нелинейно.

На этом фоне, даже несмотря на пока сдержанное, если не сказать прохладное, отношение России к ПНЭ даже на уровне ООН (не говоря уже о западных подходах и практиках в этой области), более конструктивно было бы оттолкнуться от традиционно сильного российского упора на противодействие идеологическим основам терроризма и, используя терминологию и

концептуальные установки ООН в сфере ПНЭ как наименьший общий знаменатель, сосредоточиться на трех основных направлениях:

(а) начале диалога и обмена практиками с США по относительно менее политизированным аспектам ПНЭ;

(б) анализе и извлечении взаимных уроков из опыта России и США в области ПНЭ, с учетом наиболее сильных и наиболее слабых мест как в американской, так и в российской практике ПНЭ;

(в) упоре в области ПНЭ на механизмы российско-американского диалога «второго» и «полуторного трека» (наряду с официальными контактами и особенно в случае сохранения или даже расширения препятствий, например, на внутриамериканском уровне, для сотрудничества по «первому треку»).

Диалог и обмен практиками в области ПНЭ

Оптимальное решение для активизации двусторонних отношений по линии ПНЭ – это сфокусироваться на начале и развитии диалога и обмена полезными практиками⁵⁹ по тем отдельным содержательным аспектам противодействия экстремизму, которые одновременно остро актуальны (как для России, так и для США) и наименее политизированы и противоречивы с политической точки зрения. Среди таких аспектов можно выделить следующие пять.

(1) Одно из наиболее перспективных тематических направлений – как с контртеррористической точки зрения, так и в рамках ПНЭ – для любых форм международного сотрудничества, в том числе потенциальных возрожденных форматов (например, двусторонних рабочих групп) или любых новых механизмов в отношениях России с США (и другими западными странами) – это поле пересечения двух процессов:

(а) влияния/пропаганды/вербовочной деятельности транснациональных сетей (в том числе вербовки и целевой отправки домой «иностранных террористов-боевиков») и

(б) «доморощенной» радикализации.

(2) Сфера, в которой и США, и Россия имеют ценный опыт, но которая нуждается в постоянном апгрейде и оттачивании методов – это противодействие нарративу транснационального (религиозно-)идеологического экстремизма, в т. ч. *именно на идеологическом уровне*. Оно, в первую очередь, требует *содержательных* решений – путем разработки и активного распространения контрнарратива, дискредитации пропаганды террористических организаций и сетей, а также *организационно-институциональных* мер. Например, России стоило бы заинтересоваться наличием в администрации США поста специального представителя государственного секретаря по стратегическим коммуникациям в борьбе с терроризмом (а возможно, и перенять этот опыт, в рамках или за рамками структуры МИД РФ). Однако, наряду с этим, задача снижения и нейтрализации возможностей террористов по распространению своей пропаганды в целях радикализации адептов и вербовки требует и *технических* решений – там, где речь идет об использовании новейших информационно-коммуникационных технологий (от открытых социальных медиа и «непрозрачных» мессенджеров

до любых новых платформ и ресурсов, которые неизбежно продолжают возникать, причем в ускоренном режиме).

(3) Предыдущий аспект тесно пересекается со сферой кибербезопасности (в которой кризис в отношениях США и России принял особенно уродливые формы). Тем не менее даже в этой сфере как раз проблема противодействия экстремизму и терроризму может стать той спасительной соломинкой, которая необходима для возобновления ранее вполне успешного диалога с США, в том числе на официальном уровне. Даже в высоко политизированной и чувствительной сфере контроля над кибер/Интернет-пространством Россия способна и должна активно пытаться предлагать *технологические решения по противодействию пропаганде и организационно-оперативным аспектам терроризма*, в том числе разработанные в рамках коммерческого ИТ-сектора (например, более продвинутые и эффективные фильтры интернет-трафика для провайдеров в качестве более разумной и приемлемой альтернативы банальному ужесточению государственного контроля над информационно-коммуникационной средой как в онлайн, так и в офлайн).

(4) Россия и США могли бы начать прямой обмен информацией и опытом («полезными практиками») по разработке и осуществлению специальных программ по *противодействию и предотвращению радикализации молодежи*, а также дерадикализации тех молодых людей, которые уже находятся на определенной стадии радикализации, но еще «не перешли черту» насилия (в том числе на уровне публичной, гражданской дипломатии и отдельных регионов, городов, общественных организаций и т. п.).

(5) России и США следует возобновить и развивать диалог и обмен эффективными практиками в противодействии *праворадикальному (антимигрантскому) насильственному экстремизму*. Не случайно именно с обсуждения этой проблемы впервые (еще в 2011 г.) начался диалог между Россией и США по ПНЭ.

Сравнительные преимущества и уроки американского и российского опыта ПНЭ

Прямое применение, а тем более механический перенос даже успешного опыта ПНЭ из одной страны в другую затруднителен – особенно, если речь идет о таких разных государствах и обществах, как российское и американское. Поэтому в сфере ПНЭ корректно говорить не о заимствовании «лучших практик» (калька с англ. “best practices”), а более аккуратно – о «полезных» практиках. России следует учитывать западный, в том числе американский, опыт в сфере противодействия радикализации и экстремизму с *большой осторожностью* (в т. ч. с учетом, например, существенных различий в степени (де)централизации соответствующих систем противодействия терроризму и экстремизму, а также в составе, типе и степени интегрированности основного мусульманского населения в России и на Западе). Тем не менее, обеим сторонам имеет смысл пристальнее изучить и присмотреться к наиболее явным сравнительным преимуществам друг друга в области ПНЭ.

Наиболее сильной стороной американской модели ПНЭ является ее особый упор на роль муниципальной полиции и вовлечение органов местного самоуправления, местных сообществ, представителей и институтов гражданского общества. Конечно, сама по себе такая модель вряд ли применима к России с ее анократической системой правления, слабым гражданским обществом и жестко централизованной системой органов внутренней безопасности. Тем не менее России как минимум имеет смысл тщательно изучить, а по возможности, и избирательно внедрить и позаимствовать обширный опыт США (а также, например, Великобритании), по профилактике и борьбе с правонарушениями на уровне *муниципальной полиции* применительно к предотвращению и противодействию экстремизму и радикализации на низовом уровне местных общин, районов и т. п. Этот опыт может быть полезен для России как в специфических целях ПНЭ, так и в более широком контексте реформирования российской правоохранительной системы.

В свою очередь, главное сравнительное преимущество России в области ПНЭ состоит в многовековом опыте тесного совместного проживания и взаимодействия с многомиллионным коренным мусульманским населением (хотя в последние годы в России также обострилась проблема массовой трудовой миграции, в основном мусульман, особенно из Средней Азии). Современный американский подход к исламистской радикализации внутри США чрезмерно копирует британскую модель и подходы стран ЕС, которые в основном заточены под мусульман-мигрантов в первом-втором поколении и мусульманские иммигрантские диаспоры. Однако не все европейские подходы адекватны североамериканским реалиям: так, мусульмане в США в своей массе более секулярны и лучше интегрированы, особенно в экономическом отношении, чем в Европе (не говоря уже о многомиллионной коренной афроамериканской мусульманской общине). В этом смысле как раз российский опыт может оказаться не менее, а в чем-то и более полезным для США – особенно в плане того, как России, при всей тяжести террористических угроз ее безопасности и при всей жесткости ее подхода к борьбе с исламским экстремизмом, в целом удалось *избежать отчуждения и «секьюритизации» своего многочисленного и хорошо интегрированного коренного мусульманского населения.*

В свою очередь, если западный опыт (в основном ориентированный на проблемы интеграции мигрантских диаспор) малоприменим для России к работе в области ПНЭ с ее коренными российскими мусульманскими общинами, то для решения *проблемы радикализации мигрантов из мусульманских стран* этот опыт, *в том числе негативный*, более актуален. Хотя страны Западной и Центральной Европы располагают более солидным опытом в сфере контроля и интеграции массовых потоков мигрантов-мусульман из соседних регионов, чем США, европейский опыт пока не трансформировался в эффективную стратегию предотвращения радикализации мигрантов – более того, ситуация в этой сфере стремительно ухудшается. На этом фоне актуален вопрос о том, почему в США эта проблема стоит значительно менее остро, чем в Европе, хотя также обостряется (как обостряется и реакция на нее властей, принимающая порой крайние формы, как, например, серия демонстративно

репрессивных мер в этой области в начале правления администрации Трампа, направленных против мусульман).⁶⁰ В целом, актуальность как позитивного, так и негативного западного опыта в этой сфере со временем только возрастет – по мере того, как первое поколение трудовых мигрантов-мусульман в России, пока весьма ограниченно подверженное радикализации исламистского, в т. ч. транснационально-исламистского типа, сменится вторым поколением. Проще говоря, западный опыт в этой сфере станет даже более актуален для России в средне- и долгосрочном плане.

Трек-2 и трек-1,5

Наряду с официальными контактами и форматами на межгосударственном уровне, России следует активнее инициировать и поддерживать различные форматы диалога и обмена опытом по типу «*второй трек*» и/или «*полуторный трек*» (*Track 1,5*) по вопросам ПНЭ. Среди таких форматов могут быть следующие:

- пилотные программы международных обменов и диалога по проблемам противодействия и предотвращения радикализации, а также дерадикализации молодежи на районном, общинном и городском уровне;
- формирование новых двусторонних групп по ПНЭ на экспертном уровне;
- использование в этих целях уже существующих и давно зарекомендовавших себя форматов такого типа (например, Дартмутского процесса, возобновленного в 2015 г.) и более активное включение повестки ПНЭ в их работу.

Рекомендации для России по ПНЭ на международном уровне

Хотя рекомендации в плане возможного диалога и сотрудничества России по ПНЭ с Соединенными Штатами и другими странами Запада и важны, потенциальный вклад России в противодействие насильственному экстремизму и в его предотвращение на международном уровне, во-первых, не сводится к дихотомии Россия-США (или Россия-Запад), во-вторых, в принципе может быть гораздо бóльшим, чем сейчас (в том числе на уровне ООН), а в-третьих, может быть наиболее ценным и эффективным *вообще не обязательно по линии Россия-Запад*.

На международном уровне Россия может продолжать годами критиковать соответствующую концепцию и подходы ООН за отсутствие международного определения «экстремизма», «насильственного экстремизма», «идеологического экстремизма» и настаивать на разработке такого определения (что, очевидно, займет длительное время, судя по тому, что ООН до сих пор не удается принять даже общепризнанного определения терроризма). Россия также может продолжать сводить свой вклад в развитие международных подходов к противодействию экстремизму в основном к упору на необходимость внесения в ООНовскую трактовку ПНЭ постулата об абсолютном приоритете в этой области роли государств и принципов «суверенитета и равноправия государств, невмешательства в их внутренние

дела» – в качестве противовеса присущему большинству западных концепций ПНЭ, в том числе американской, особому упору на роль местных общин, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и других общественных институтов и структур. Такой подход во многом продиктован именно логикой дихотомии «Россия-Запад».

Однако, заняв позицию если не самоустранения, то определенного дистанцирования от пока еще в значительной мере западнцентричной повестки ПНЭ на международном уровне (в силу серьезных претензий к самой концепции ПНЭ даже в ее ООНовской трактовке), Россия сама фактически оставила международное лидерство в этой сфере на откуп США и другим странам Запада, а также ряду других государств (включая, например, даже такие ближневосточные страны, как Саудовская Аравия и ОАЭ).

Вместо этого Россия может и должна стремиться стать одним из лидеров в разработке подходов по противодействию идеологическому и насильственному экстремизму – как минимум в странах Евразии и Азии, как она уже, например, заслуженно стала лидером в рамках Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ) и в более широком региональном контексте (ШОС). России следует активнее пропагандировать собственный опыт в области межконфессиональных (и межэтнических) отношений, (веро)терпимости и толерантности, в том числе в предотвращении и противодействии религиозно-идеологическому экстремизму и радикализации во взаимодействии с институтами традиционного российского ислама. Как отмечалось выше, этот опыт является одним из наиболее успешных в мире и остается главным сравнительным преимуществом РФ в области ПНЭ. Для многих стран, особенно со значительным коренным мусульманским меньшинством (а это, прежде всего, азиатские страны), эта часть российской опыта ПНЭ гораздо более уместна и полезна, чем пока более влиятельные на международном уровне западные модели, в том числе американская.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Global Terrorism Index: Capturing the Impact of Terrorism in 2002-2011. – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2012). P. 7. URL: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2012-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>>.

² Global Terrorism Index 2014: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2014. URL: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Terrorism-Index-Report-2014.pdf>>.

³ Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2015. URL: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>>.

⁴ Global Terrorism Index 2015. P. 49.

⁵ Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2016. URL: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>>.

⁶ См. также Степанова Е. «Исламское государство» как проблема безопасности России: характер и масштаб угрозы. Аналитическая записка ПОНАРС Евразия № 393. URL: <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peperm393_rus_Stepanova_Dec2015_0.pdf>. Также на англ. яз.: Stepanova E. The “Islamic State” as a Security Problem for Russia: the Nature and Scale of the Threat. Program on New Approaches to Research and Security in Eurasia (PONARS Eurasia) Policy Memo № 393. – Washington D.C., October 2015. URL: <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peperm393_Stepanova_Oct2015_0.pdf>.

⁷ Степанова Е. Спасть и оградиться: Россия и «Исламское государство». Российский совет по международным делам (РСМД): Аналитика и комментарии. 3 июля 2015 г. URL: <<http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/spastis-i-ograditsya-rossiya-i-islamskoe-gosudarstvo/>>. Также на англ. яз.: Stepanova E. North Caucasus: a Wall Against or a Bridge for “Islamic State”? Russian International Affairs Council (RIAC) Analysis. 3 July 2015. URL: <<http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/north-caucasus-a-wall-against-or-a-bridge-for-is/>>.

⁸ Подробнее о правом экстремизме в России см. статью А.М.Верховского в этом спецвыпуске: Верховский А.М. Динамика преступлений ненависти и деятельности ультраправых групп и движений в России в 2010-е гг. // Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации (российские и американские подходы): Спецвыпуск. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – Пути к миру и безопасности. 2017. № 1(52). С. 116–124.

⁹ Степанова Е. «Исламское государство» как проблема безопасности России. Там же.

¹⁰ Вычисления на основе базы данных института “New America”: URL: <<https://www.newamerica.org>>, <<https://www.newamerica.org/in-depth/terrorism-in-america/what-threat-united-states-today/#americas-layered-defenses>>.

¹¹ Первый осуществленный теракт этого типа – взрыв в Санкт-Петербургском метро 3 апреля 2017 г. Подробнее см. во второй статье автора в этом спецвыпуске: Степанова Е.А. Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе // Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации. С. 220–223.

¹² Terrorist Attacks in the U.S. between 1970 and 2012. The National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) Report. University of Maryland, January 2014; American Deaths in Terrorist Attacks. START Fact Sheet. University of Maryland, October 2015.

¹³ Foreign Terrorist Organizations. U.S. Department of State, Under Secretary for Civilian Security, Democracy and Human Rights, Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism. URL: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>>.

¹⁴ Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) – Human Readable Lists, U.S. Department of the Treasury. 13 April 2017. URL: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>>.

¹⁵ Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими (на 25 октября 2016 г.). URL: <<http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>>.

¹⁶ Foreign Terrorist Organizations. Op. cit.

¹⁷ В 2010 г. афганское движение Талибан было исключено из списка «иностранных террористических организаций» Государственного департамента США. Официальный российский список террористических организаций был впервые опубликован в июле 2006 г.

¹⁸ В ноябре 2016 г. еще 7 группировок фигурировали как в российском, так и в основном американском (госдеповском) списке террористических организаций: «Аум синрике», Аль-Каида, «Асбат аль-ансар», «Аль-Гамаа аль-исламийя», «Лашкар э-Таиба», Исламский джихад—джамаат моджахедов/Исламское движение Узбекистана, «Аль-Каида в странах исламского Магриба».

¹⁹ Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq. The Soufan Group Report. December 2015. P. 10. URL: <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate1.pdf>.

²⁰ Ibid. P. 5.

²¹ Данные из выступления директора ФСБ России А.Бортникова на заседании Национального антитеррористического комитета 15 декабря 2015 г. См. Спецслужбы России вычислили сотни вернувшихся из Сирии и Ирака боевиков // Росбизнесконсалтинг. 20.12.2015. URL: <<http://www.rbc.ru/politics/25/12/2015/567bfdfd9a7947a3b3bc7387>>.

²² Подробнее о Национальном контртеррористическом центре США см. URL: <<https://www.nctc.gov>>, о НАК РФ см. URL: <<http://nac.gov.ru/>>.

²³ Государственный департамент США использует определение терроризма как «преднамеренного, политически мотивированного насилия против некомбатантов со стороны субнациональных групп или подпольных агентов» (Section 2656f(d). Title 22. United States Code).

²⁴ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. От 06.07.2016) «О противодействии терроризму» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017). URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/4fdc493704d123d418c32ed33872ca5b3fb16936/>. Согласно Ст. 3 закона, «терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формам противоправных насильственных действий».

²⁵ Подробнее см. Stepanova E. response to terrorism in the early 21st century // Non-Western Responses to Terrorism / Ed. by M.Boyle. – Manchester: Manchester University Press, forthcoming (2017).

²⁶ Как показывает статистика, наивысший уровень терроризма на протяжении первых полутора десятилетий XXI в. – и его наиболее значительный рост – пришелся именно на те две страны – Ирак и Афганистан, которые стали мишенями военных интервенций во главе с США, предпринятых в начале 2000-х гг. в рамках «войны с терроризмом. Например, в первое десятилетие после терактов 11 сентября 2001 г. только на Ирак пришлось более трети всех убитых в терактах в мире. Global Terrorism Index 2012. P. 12; см. также Табл. 1.

²⁷ National Strategy for Counterterrorism. – Washington D.C.: The White House, 2011; Rollins J. et al. Al Qaeda and Affiliates: Historical Perspective, Global Presence, and Implications for U.S. Policy. Congressional Research Service (CRS) Report for Congress № R41070. – Washington D.C.: CRS, 2011.

²⁸ Department of State and USAID Joint Strategy on Countering Violent Extremism. – Washington D.C., May 2016. URL: <<https://www.state.gov/documents/organization/257913.pdf>>.

²⁹ Ibid. P. 4.

³⁰ The United Nations Global Counterterrorism Strategy. Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2006 (A/RES/60/288); см. также The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review. Resolution adopted by the General Assembly on 13 June 2014 (A/RES/68/276).

³¹ См., например, рабочее определение ПНЭ, используемое Агентством по международному развитию США (USAID): The Development Response to Violent Extremism and Insurgency. USAID Policy Document. – Washington D.C.: USAID, September 2011. P. 2. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/VEI_Policy_Final.pdf>.

³² Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утверждена Президентом РФ 28.11.2014, Пр-2753). URL: <<http://www.scrf.gov.ru/security/State/document130/>>.

³³ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.

³⁴ Там же.

³⁵ Там же.

³⁶ The Development Response to Violent Extremism and Insurgency. Op. cit. Россия целенаправленно использовала масштабную помощь по восстановлению экономики и социально-экономическому развитию в качестве одной из основ своей долгосрочной стратегии по снижению уровня терроризма на Северном Кавказе. См., например: Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года. Правительство РФ: Государственные программы. URL: <<http://government.ru/programs/235/events/>>. При этом роль России в оказании помощи по развитию за рубежом, в том числе странам, имеющим критическое значение в плане террористических угроз для РФ и ее союзников, пока носит крайне ограниченный характер, в том числе в сравнении с США.

³⁷ Giaritelli A. Trump's new foreign policy: "We will stop looking to topple regimes" // Washington Examiner. 1 December 2016.

³⁸ В феврале 2003 г., Государственное казначейство США включило 3 группировки, базировавшиеся на Северном Кавказе, в соответствующий список (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List): «Исламский полк специального назначения» (the Special Purpose Islamic Regiment) во главе с Мовсаром Бараевым, Батальон «Риядус-Салихин» под непосредственным командованием Шамиля Басаева (Riyadus-Salikhin Reconnaissance and Sabotage Battalion of Chechen Martyrs) и «Исламскую международную миротворческую бригаду» (в составе иностранных боевиков-террористов). См. прим. 14.

³⁹ Memorandum on Cooperation between U.S. Federal Bureau of Investigations (FBI) and Russian Federal Security Service (FSB). – Moscow, December 2004; Memorandum of Understanding between the U.S. Department of Homeland Security and FSB, November 2006. URL: <<http://fas.org/sgp/news/2007/01/dhs012607.pdf>>; Memorandum of understanding on counterterrorism cooperation between the U.S. Department of Defense Russian Ministry of Defense, 6 May 2011; Joint Statement of the Presidents of the United States of America and the Russian Federation on Counterterrorism Cooperation. -- The White House, Office of Press Secretary, 26 May 2011. URL: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/26/joint-statement-presidents-united-states-america-and-russian-federation->>; Joint Statement of the

Presidents of the United States of America and the Russian Federation on Cooperation in Countering Terrorism. The White House, 17 June 2013. URL: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/17/joint-statement-presidents-united-states-america-and-russian-federation->>.

⁴⁰ U.S. Department of State Designation of Caucasus Emirate. – Washington, DC: Office of the Spokesman, 26 May 2011. URL: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/05/164312.htm>>.

⁴¹ Подробнее см. Степанова Е. Бостонские взрывы: «одинокие волки» и «безлидерный джихад» после аль-Каиды. Аналитическая записка ПОНАРС Евразия № 268, июль 2013 г. URL: <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_268_russ_stepanova_july2013.pdf>; Stepanova E. Lone wolves and network agents in leaderless jihad: the case of the Boston Marathon bombing cell // Perseverance of Terrorism: Focus on Leaders / Ed. by K.Rekawek and M.Milosevic. – Amsterdam: IOS Press, 2014. P. 50–63. URL: <<http://ebooks.iospress.nl/volumearticle/35847>>.

⁴² Противодействие терроризму стало одной из «специализаций» России в рамках «Восьмерки». Среди прочего, консультации в рамках G8 между ведущими странами мира облегчили достижение консенсуса и принятие в 2005 г. в рамках ООН Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, инициированной Россией.

⁴³ Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 г. S/RES/2178 (2014). URL: <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1454801_RU.pdf>.

⁴⁴ Резолюция 2199 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7379-м заседании 12 февраля 2015 г. S/RES/2199 (2015). URL: <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1504031_RU.pdf>.

⁴⁵ Подробнее см. URL: <<http://www.un.org/ru/sc/ctc/>>.

⁴⁶ Подробнее см. URL: <<https://www.un.org/sc/suborg/ru/sanctions/1267>>.

⁴⁷ См. также Stepanova E. How and Why the United States and Russian Can Cooperate on Terrorism. PONARS Eurasia Policy Memo № 450. November 2016. URL: <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepr450_Stepanova_Nov2016_2.pdf>.

⁴⁸ См. также раздел 3 данного спецвыпуска по Ближнему Востоку (С. 138–203).

⁴⁹ Резолюция 2254 (2015), принятая Советом Безопасности на его 7588-м заседании 18 декабря 2015 г. S/RES/2254 (2015). URL: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/443/37/PDF/N1544337.pdf?OpenElement>>.

⁵⁰ Подробнее см.: Степанова Е.А. Политика России по Сирии на этапе военного вмешательства. Аналитическая записка ПОНАРС Евразия № 421. Февраль 2016. URL: <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepr421_rus_Stepanova_Feb2016.pdf>.

⁵¹ 17 сентября 2016 г., в нарушение действия режима прекращения огня, согласованного Лавровым и Керри 9 сентября, ВВС США нанесли удары по позициям вооруженных сил Сирии в районе г. Дейр-эз-Зор (заблокированного силами ИГИЛ), в результате чего погибло более 60 сирийских военнослужащих и после чего боевики ИГИЛ начали наступление на позиции сирийских войск.

⁵² Giaritelli A. Op. cit.; Gordon M. White House accepts “political reality” of Assad’s grip on power in Syria // New York Times. 31 March 2017.

⁵³ Основой для начала переговоров по Сирии в Астане стало заявление министров иностранных дел России, Турции и Ирана в конце 2016 г.: Совместное заявление министров иностранных дел Исламской Республики Иран, Российской Федерации, Турецкой Республики по согласованным мерам, направленным на оживление политического процесса с целью прекращения сирийского конфликта, Москва, 20 декабря 2016 г. URL: <http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2573489>. С января по май 2017 в Астане состоялось 4 раунда переговоров по Сирии, на июнь 2017 г. запланирован пятый раунд.

⁵⁴ Подробнее о военном аспекте антитеррористических кампаний России и США в Сирии см. в статье М.Кофмана в данном спецвыпуске: Kofman M. A tale of two campaigns: U.S. and Russian military and counterterrorist operations in Syria // Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации. С. 163–170.

⁵⁵ См. также статью автора в этом спецвыпуске: Степанова Е.А. Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе // Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации. С. 213–237, а также весь раздел 4, посвященный Афганистану (С. 205–260).

⁵⁶ Заявление главы Центрального командования вооруженных сил США Дж.Вотела: см. США планируют заменить российские вертолеты в Афганистане на американские // Afghanistan.ru. 11.03.2017.

⁵⁷ Откровенно демонстративный характер носил, например, удар ВВС США 13 апреля 2017 г. по отдаленному горному району на востоке Афганистана с использованием – впервые в истории США – так называемой «матери всех бомб» (в военном смысле, приведшей к чисто тактическому ущербу).

⁵⁸ Подробнее см. статью первого содиректора российской-американской двусторонней группы по Афганистану (в ранге заместителя министра иностранных дел РФ), а ныне – члена дирекции ИМЭМО РАН В.И.Трубникова в этом спецвыпуске: Трубников В.И. Российско-американская Рабочая группа по Афганистану и опыт взаимодействия России и США в борьбе с терроризмом // Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации. С. 238–243.

⁵⁹ Применительно к ПНЭ, с учетом сильной специфики национальных моделей и контекстов, там, где речь идет об обмене опытом с другими странами или заимствовании и учете иностранного (международного) опыта, уместнее использовать выражение «полезные практики», а не «лучшие практики».

⁶⁰ Например, указ президента Д.Трампа «О защите страны от въезда иностранных террористов» (№ 13769 от 27 января 2017 г.) – об ограничении на 90 дней въезда в США для граждан ряда мусульманских стран (Ирана, Ирака, Йемена, Ливии, Сирии, Сомали и Судана), о приостановке на 120 дней приема любых беженцев и о запрете на неопределенный срок на прием беженцев из Сирии.