

# Политика борьбы с терроризмом на Ближнем Востоке и в Северной Африке: позиция региона

**Дина Мансур-Илле**

Дина Мансур-Илле — старший научный редактор Объединенного королевского института по исследованию вопросов безопасности и обороны.

## Аннотация

*После событий 11 сентября 2001 года и начала «войны против терроризма» терроризм и борьба с ним вышли в политике на первый план. Сегодня терроризм остается одной из самых серьезных угроз государственной и международной безопасности. Однако, несмотря на всплеск интереса к проблеме терроризма и борьбы с ним со стороны исследователей и работников политики, публикаций, посвященных ближневосточным контртеррористическим стратегиям и мерам, применяемым на местном и региональном уровне, очень мало, и принадлежат они преимущественно западным авторам.*

*Из опыта Ближнего Востока, где политический терроризм и насилие вспыхнули еще в 1980–1990-х годах, в результате чего процесс секьюритизации [В политологии: возведение проблемы в ранг угрозы безопасности в целях получения чрезвычайных полномочий для ее решения. — Прим. пер.] и введение контртеррористических мер в этом регионе начались*

задолго до терактов 11 сентября, можно извлечь важные уроки. В качестве отправной точки при подготовке настоящей статьи была использована дилемма, возникающая при определении понятий «терроризм» и «(государственная) безопасность» в ближневосточном контексте. В статье исследуется эволюция процесса секьюритизации на Ближнем Востоке, ставшего ответом на террористическую угрозу, а в качестве опоры используется опыт стран данного региона. По итогам анализа различных применяемых моделей и методов борьбы с терроризмом сделан вывод о том, что в большом числе ближневосточных государств контртеррористические стратегии оказались неэффективными, а иногда даже приводили к противоположным результатам.

**Ключевые слова:** терроризм, борьба с терроризмом, Ближний Восток и Северная Африка, секьюритизация.

: : : : : :

## Введение

По данным Глобального индекса терроризма за 2020 год на Ближнем Востоке и в Северной Африке второй год подряд отмечается самое значительное сокращение числа погибших в результате терактов: с 2016 года их количество уменьшилось на 87% до рекордно низкого уровня за период с 2003 года<sup>1</sup>. В 2019 году в числе стран, где «впервые по крайней мере с 2011 года не зафиксировано ни одного случая смерти от рук террористов», оказался Алжир<sup>2</sup>. Основной причиной такого улучшения ситуации стало сокращение числа терактов, совершаемых «Исламским государством Ирака и Леванта» (ИГИЛ; *организация запрещена в России*. — Прим. пер.) на Ближнем Востоке и в Северной Африке, однако, возможно, сокращению числа погибших от рук террористов способствовали и контртеррористические операции, проведенные Алжиром в приграничных районах в течение последнего десятилетия, а также правительственные программы, направленные на сокращение радикализации<sup>3</sup>.

Терроризм остается одной из самых серьезных и распространенных угроз государственной и международной безопасности. После событий 11 сентября 2001 года и начала «войны против терроризма» терроризм и борьба с ним вышли в политике на первый план. В последние годы в публикациях по вопросу терроризма много говорится о смещении акцента в местной, региональной и международной политике в сторону обеспечения безопасности. Прямым следствием организованных терактов,

1 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney, November 2020, p. 4.

2 Ibid., p. 12.

3 Congressional Research Service, *Algeria: In Focus*, 6 July 2021, pp. 1–2, доступно по адресу: <https://sgp.fas.org/crs/row/IF111116.pdf> (все ссылки на интернет-ресурсы приведены по состоянию на ноябрь 2021 г.).

совершенных 11 сентября, стало то, что в общественном восприятии, научных дебатах и политическом дискурсе терроризм оказался неразрывно связан с Ближним Востоком<sup>4</sup>. Правительства в странах Европы и Соединенных Штатах приняли стратегии борьбы с терроризмом, в которых сочетались принудительные «непосредственные действия» и защитные профилактические меры, реализуемые через инициативы сотрудничества государств с зарубежными партнерами<sup>5</sup>. Но несмотря на всплеск научного интереса к проблеме терроризма и насильственного экстремизма после событий 11 сентября в мире в целом и в частности на Ближнем Востоке и в Северной Африке<sup>6</sup>, публикаций, посвященных контртеррористическим стратегиям и мерам, применяемым там на местном и региональном уровне, очень мало<sup>7</sup>, и принадлежат они преимущественно западным авторам<sup>8</sup>. На самом деле, в публикациях главным образом говорится о двустороннем и многостороннем сотрудничестве Ближнего Востока и Северной Африки с Соединенными Штатами или странами Европейского союза в рамках «глобальной войны против терроризма» после событий 11 сентября. В некоторых материалах рассматриваются местные и региональные стратегии борьбы с терроризмом, принятые на Ближнем Востоке и в Северной Африке<sup>9</sup>, однако мало где можно найти критический анализ этих моделей, основанный на понимании проводимой политики<sup>10</sup>, и еще меньше авторов опираются на эмпирические исследования и фактические данные.

Из опыта Ближнего Востока, где политический терроризм и насилие вспыхнули еще в 1980–1990-х годах, в результате чего в регионе начались процесс секьюритизации и введение контртеррористических мер, особенно после терактов 11 сентября, можно извлечь важные уроки. Опираясь на анализ различных публикаций, посвященных моделям и стратегиям

- 4 Nancy A. Morris, Gary LaFree and Eray Karlidag, “Counter-Terrorism Policies in the Middle East: Why Democracy Has Failed to Reduce Terrorism in the Middle East and Why Protecting Human Rights Might Be More Successful”, *Criminology & Public Policy*, Vol. 20, No. 1, 2020.
- 5 Isaiah Corbin and Bret Billet, “An Empirical Analysis of Terrorism in the Middle East and Africa”, Wartburg College, 2014, доступно по адресу: <http://public.wartburg.edu/mpsurc/images/Corbin.pdf>;
- Ann M. Waincott, *Bureaucratizing Islam: Morocco and the War on Terror*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- 6 Gawdat Bahgat, “Terrorism in the Middle East”, *Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 32, No. 2, 2007; Bill Fletcher, “‘Terrorism’ in the Middle East”, *New York Beacon*, Vol. 13, No. 29, 2006; Paul Thomas, *Responding to the Threat of Violent Extremism: Failing to Prevent*, Bloomsbury Academic, London, 2012; Sadegh Piri and Ali Yavar Piri, “The Role of the US in Terrorism in the Middle East”, *Journal of Politics and Law*, Vol. 9, No. 3, 2016; Ihab Hanna Sawalha, “A Context-Centered Root Cause Analysis of Contemporary Terrorism”, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 26, No. 2, 2017.
- 7 A. M. Waincott (примечание 5 выше).
- 8 Zuzana Buronova, “An Analysis of Counter-Terrorism Strategies in Indonesia and Saudi Arabia”, master’s thesis, Charles University, Faculty of Social Sciences, Czech Republic, 2018.
- 9 См., например: Christopher Boucek, *Saudi Arabia’s “Soft” Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare*, Carnegie Papers, 2008, доступно по адресу: [www.jstor.org/stable/resrep13021?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/resrep13021?seq=1#metadata_info_tab_contents); Lotfi Sour, “The Algerian Domestic Strategy of Counter-Terrorism from Confrontation to National Reconciliation”, *Romanian Review of Political Sciences and International Relations*, Vol. 12, No. 2, 2015.
- 10 См., например: Eman Ragab, “Counter-Terrorism Policies in Egypt: Effectiveness and Challenges”, European Institute of the Mediterranean, 2016, доступно по адресу: [www.euromesco.net/publication/counter-terrorism-policies-in-egypt-effectiveness-and-challenges/](http://www.euromesco.net/publication/counter-terrorism-policies-in-egypt-effectiveness-and-challenges/).

борьбы с терроризмом на Ближнем Востоке и в Северной Африке, автор настоящей статьи использует в качестве отправной точки дилемму, возникающую при определении понятий «терроризм» и «(государственная) безопасность» в ближневосточном контексте. В статье исследуется эволюция процесса секьюритизации на Ближнем Востоке, ставшего ответом на террористическую угрозу, а в качестве опоры используется опыт стран данного региона. По итогам анализа различных применяемых моделей и методов борьбы с терроризмом сделан вывод о том, что в большом числе ближневосточных государств контртеррористические стратегии оказались неэффективными, а иногда даже приводили к противоположным результатам. В завершение статьи приводятся рекомендации по поводу того, как повысить эффективность этих стратегий в ответ на угрозу терроризма внутри страны и на мировом уровне.

## **Определение терроризма в ближневосточном контексте: юридическая и политическая дилемма**

### **Исследование издержек терроризма в указанном контексте**

Ближний Восток и Северная Африка давно страдают от насилия и конфликтов. Вот уже более тридцати лет страны этого региона — от Машрика до Магриба — сталкиваются с внутренним насильственным экстремизмом, который прямо или косвенно привел к затяжным конфликтам в этом регионе. Вывод советских войск из Афганистана в конце 1980-х годов и восстание арабских моджахедов по наущению пакистанцев вызвали волну радикального недовольства, заложили основу для насильственного сопротивления режиму в таких странах, как Алжир и Ливия<sup>11</sup>, и привели к колоссальному росту военных расходов<sup>12</sup>. Кроме того, войны и иностранная интервенция, нищета и экономическое неравенство, межплеменная и межконфессиональная вражда, а также недостаточный уровень образования продолжают вызывать рост и дальнейшее распространение террористической угрозы на Ближнем Востоке и в Северной Африке<sup>13</sup>. В период с 2002 по 2018 год на этот регион пришлось почти половина всех жертв терроризма в мире, а количество терактов здесь составило 36,1% от совокупного мирового числа таких инцидентов, тогда как в период между 1970-м и 1989 годом

11 Francesca Galli, “The Legal and Political Implications of the Securitisation of Counter-Terrorism Measures across the Mediterranean”, European Institute of the Mediterranean, 2008, доступно по адресу: [www.euromesco.net/publication/the-legal-and-political-implications-of-the-securitisation-of-counter-terrorism-measures-across-the-mediterranean/](http://www.euromesco.net/publication/the-legal-and-political-implications-of-the-securitisation-of-counter-terrorism-measures-across-the-mediterranean/).

12 Wukki Kim and Todd Sandler, “Middle East and North Africa: Terrorism and Conflicts”, *Global Policy*, Vol. 11, No. 4, 2020, p. 424, доступно по адресу: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12829>; Todd Sandler and Justin George, “Military Expenditure Trends for 1960–2014 and What They Reveal”, *Global Policy*, Vol. 7, No. 2, 2016, доступно по адресу: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12328>.

13 Alexander R. Dawoody, *Eradicating Terrorism from the Middle East: Policy and Administrative Approaches*, Springer International, Cham, 2016.

этот показатель не превышал 9,8%<sup>14</sup>. На самом деле, по данным Глобального индекса терроризма за 2020 год в 2002–2019 годах число погибших в результате терактов на Ближнем Востоке и в Северной Африке было самым большим в мире — более 96 тысяч<sup>15</sup>. За последние два десятилетия регион понес существенные социально-экономические издержки, связанные с терроризмом. Общее экономическое бремя терроризма включает в себя как прямые материальные потери, вызванные физическим ущербом, причиненным имуществу, производственным мощностям, оборудованию и инфраструктуре, так и косвенные издержки, измерить которые гораздо сложнее. К ним относится ценность отнятых человеческих жизней, социально-психологические последствия терроризма, а также возможности и доход, упущенные из-за травм и смертей, причиненных террористами. В свою очередь борьба с терроризмом предполагает издержки, связанные с внедрением мер и стратегий, направленных на противодействие террористической деятельности, ее предотвращение и устранение ее глубинных причин<sup>16</sup>.

Страны и регионы, в которых в течение продолжительного времени действуют террористы или существует угроза терроризма, несут и другие косвенные, но существенные экономические потери, такие как уменьшение объема прямых иностранных инвестиций, потока туристов, деловой активности, производства и доходов в сфере услуг и туристическом секторе, что сказывается на темпах экономического роста. Это особенно актуально для Ближнего Востока и Северной Африки, где большинство стран в значительной мере зависят от притока туристов, развития сферы услуг и получения прямых иностранных инвестиций<sup>17</sup>. Последствия террористической деятельности для экономики страны определяются несколькими факторами, включая характер и масштаб каждого террористического акта, продолжительность и стабильность таких терактов, устойчивость экономики, а также существующие в стране системы обеспечения безопасности, экономические и социальные структуры.

С 2001 года экономические издержки, связанные с терроризмом, на Ближнем Востоке и в Северной Африке стабильно росли и в 2016 году достигли пикового значения — более 62 млрд долл. США<sup>18</sup>, после чего в 2019 году был зафиксирован резкий спад — до 4,7 млрд долл. США (см. рис. 1). В 2019 году 86% мирового экономического бремени терроризма приходилось на три региона: страны Африки к югу от Сахары (12,5 млрд долл. США), Южную Азию (5,6 млрд долл. США) и Ближний Восток и Северную Африку (4,7 млрд долл. США). Внутри последнего региона второе место

14 W. Kim and T. Sandler (примечание 12 выше), p. 424.

15 Institute for Economics and Peace (примечание 1 выше), p. 43.

16 Walter Enders and Eric Olson, “Measuring the Economic Costs of Terrorism”, *The Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2012, доступно по адресу: <https://www.economics.uci.edu/~mrgarfin/OUP/papers/Enders.pdf>.

17 David Gold, *Economics of Terrorism*, New School University Working Paper, доступно по адресу: [www.files.ethz.ch/isn/10698/doc\\_10729\\_290\\_en.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/10698/doc_10729_290_en.pdf).

18 Harrison Bardwell and Mohib Iqbal, “The Economic Impact of Terrorism from 2000 to 2018”, *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 27, No. 2, 2021.

по объему экономических издержек, связанных с терроризмом, по отношению к ВВП в 2019 году заняла Сирия (3,4% ВВП), а в Ираке было зафиксировано самое резкое сокращение экономических последствий терроризма по сравнению с уровнем 2018 года (на 71%, или 6,7 млрд долл. США)<sup>19</sup>.

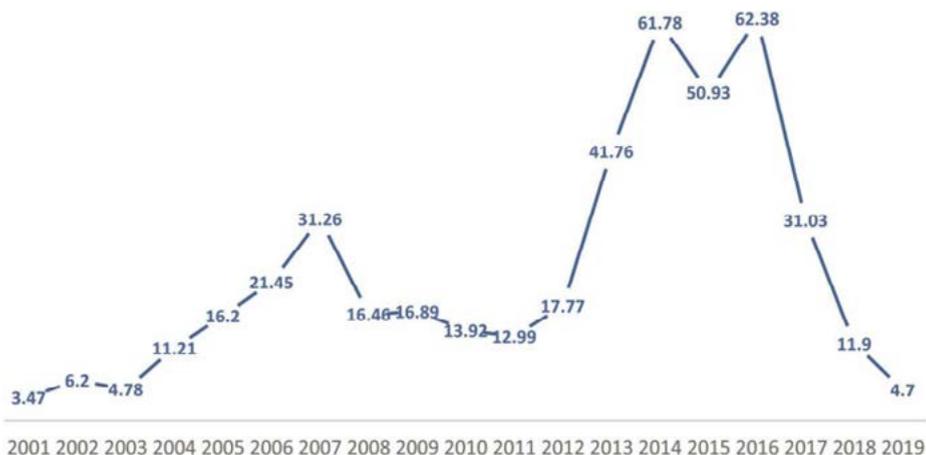


Рис. 1. Экономическое бремя терроризма на Ближнем Востоке и в Северной Африке за 2001–2019 г. Источник: график сформирован автоматически на основе данных, приведенных в: Н. Bardwell and М. Iqbal (примечание 18 выше) и Institute for Economics and Peace (примечание 1 выше)

Самое масштабное воздействие терроризма на экономику проявляется в росте расходов на оборону и на обеспечение правопорядка и безопасности. В последнее время отрицательные экономические последствия терроризма стали существенно усугубляться в связи с распространением кибертерроризма, который вызвал необходимость в дополнительных вложениях в обеспечение безопасности стратегических информационных систем как на государственном уровне, так и в частном секторе<sup>20</sup>. В 2019 году Ближний Восток занял второе место в мире по объему издержек, связанных с нарушением безопасности данных: каждый инцидент обходится стране в 5,97 млн долл. США (первое место занимают Соединенные Штаты); кроме того, здесь самое большое в мире среднее количество пострадавших записей — 38 тысяч на один инцидент<sup>21</sup>. Впрочем, какое количество этих киберпреступлений можно квалифицировать как кибератаки — неясно.

19 Institute for Economics and Peace (примечание 1 выше), p. 32.

20 Human Rights Council, *Negative Effects of Terrorism on the Enjoyment of Human Rights: Study of the Human Rights Council Advisory Committee*, UN Doc. A/HRC/AC/24/CRP.1, 22 January 2020.

21 Gavin Gibbon, "Middle East Data Breaches Cost \$6m Each, Says New Report", *Arabian Business*, 27 October 2019, доступно по адресу: [www.arabianbusiness.com/technology/431560-middle-east-data-breaches-cost-6m-each-says-new-report](http://www.arabianbusiness.com/technology/431560-middle-east-data-breaches-cost-6m-each-says-new-report).

В то же время данные о совокупных расходах на программы и меры борьбы с терроризмом в данном регионе преимущественно недоступны, поскольку большинство стран Ближнего Востока и Северной Африки не отчитываются о таких расходах в открытом формате; в связи с этим точно определить общий объем расходов на контртеррористические меры, непосредственно связанных с другими затратами, например на поддержание правопорядка или на военные нужды, не представляется возможным<sup>22</sup>.

## Определение терроризма

Правительства государств Ближнего Востока и Северной Африки приняли внутреннюю политику и тактику, направленную на нейтрализацию агрессивных группировок, особенно сразу после терактов 11 сентября 2001 года<sup>23</sup>; в центре такой политики стоит дилемма, связанная с определением терроризма. Подобные проблемы возникают не только в данном регионе. Корбин и Биллет отмечают, что универсального и общепринятого определения терроризма не существует и что большинство определений носят противоречивый характер в связи с идеологическими и политическими предрассудками, под действием которых это понятие распространяется на некоторые деяния и некоторых акторов, признанных «враждебными» на основе субъективных представлений, носящих временный характер<sup>24</sup>. Такая же проблема с определением этого понятия наблюдается и в западных странах, таких как Соединенные Штаты, Соединенное Королевство и государства Европейского союза (ЕС).

При составлении Глобальной базы данных по терроризму использовался широкий подход, в соответствии с которым терроризм определяется как «незаконное применение или угроза незаконного применения силы и насилия негосударственным актором для достижения политической, экономической, религиозной или социальной цели посредством устрашения, принуждения или запугивания»<sup>25</sup>. В то же время в резолюции 1373 (2001), принятой Советом Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН), содержится призыв ко всем государствам-членам принять необходимые меры, для того чтобы предотвращать и пресекать финансирование террористических актов, воздерживаться от предоставления в любой форме поддержки организациям или лицам, замешанным в террористических актах, и расширять сотрудничество между государствами для контроля и предотвращения передвижения террористов; при этом перед каждой

22 Anthony H. Cordesman and Abdullah Toukan, *The National Security Economics of the Middle East: Comparative Spending, Burden Sharing, and Modernization*, Center for Strategic and International Studies, 22 March 2017, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/mc5kstx8>.

23 F. Galli (примечание 11 выше).

24 I. Corbin and B. Billet (примечание 5 выше); см. также: Z. Buronova (примечание 8 выше).

25 I. Corbin and B. Billet (примечание 5 выше).

страной ставится задача определить понятие «терроризм»<sup>26</sup>. На самом деле ввиду противоречий и разногласий между государствами по поводу выработки общего определения терроризма ООН не смогла принять конвенцию о борьбе с терроризмом<sup>27</sup>. Вместо этого Генеральная Ассамблея ООН обычно использует следующее определение, фигурирующее в Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма:

Преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы, какими бы ни были соображения политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или любого другого характера, которые могут приводиться в их оправдание<sup>28</sup>.

В федеральном законодательстве США разграничиваются международный и внутригосударственный терроризм, а само понятие терроризма определяется как любое преступление, создающее опасность для жизни людей и, как представляется, «направленное на запугивание или принуждение гражданского населения, на определение политики государства посредством запугивания или принуждения или на изменение поведения правительства за счет причинения масштабных разрушений, убийства или похищения людей»<sup>29</sup>. В то же время в законе Соединенного Королевства «О борьбе с терроризмом» 2000 года терроризм определяется как осуществление или угроза осуществления указанного действия<sup>30</sup> «для оказания влияния на правительство либо запугивание населения или группы населения ради достижения политической, религиозной или идеологической цели»<sup>31</sup>. Несмотря на отсутствие общего определения терроризма, в различных подходах к его определению есть сходные черты<sup>32</sup>. Их можно резюмировать следующим образом:

26 Law Library of Congress, *Algeria, Morocco, Saudi Arabia: Response to Terrorism*, Global Legal Research Directorate, 2015, доступно по адресу: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l1/ilglrd/2016295702/2016295702.pdf>.

27 *Совет Европы*. Война и терроризм, 2017, доступно по адресу: <https://www.coe.int/ru/web/compass/war-and-terrorism>.

28 *Генеральная Ассамблея ООН*. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, 1994, доступно по адресу: <https://legal.un.org/avl/ha/dot/dot.html>.

29 Legal Information Institute, “18 U.S. Code §2331 — Definitions”, Cornell Law School, доступно по адресу: [www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2331](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2331); см. также: Law Library of Congress (примечание 26 выше).

30 Под указанным действием понимается действие, предполагающее серьезное насилие в отношении лица или лиц или угрозу для жизни окружающих, причинение серьезного ущерба имуществу, серьезный риск для здоровья или безопасности населения или части населения либо вмешательство или серьезное нарушение работы базовой инфраструктуры. См.: Council of Europe, *Profiles on Counter-Terrorist Capacity: United Kingdom*, Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), 2007, доступно по адресу: [www.legislationline.org/download/id/3145/file/UK\\_CODEXTER\\_Profile\\_2007.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/3145/file/UK_CODEXTER_Profile_2007.pdf).

31 Ibid.

32 Z. Vuronova (примечание 8 выше).

- 1) наличие политической, религиозной или в целом идеологической мотивации;
- 2) совершение деяний, направленных на причинение серьезного психологического и/или физического ущерба группе людей (которые обычно не являются основной целью таких деяний);
- 3) совершение этих преднамеренных преступлений с основной целью повлиять или надавить на правительство и/или посеять страх<sup>33</sup>.

Хатчинсон выявил четыре основных составляющих, которые определяют террористический акт: 1) деяние причиняет эмоциональный или физический «разрушительный ущерб»; 2) деяние совершается преднамеренно с целью оказать психологическое воздействие; 3) деяние совершается с особой жестокостью, вызывает потрясение или является непредсказуемым; 4) личность ответственных за деяние часто остается неустановленной<sup>34</sup>. «Такой произвольный характер терроризма делает его неприемлемым и ненормальным»<sup>35</sup>.

Точно так же в различных странах Ближнего Востока и Северной Африки определение терроризма стало предметом споров и критики в научных публикациях<sup>36</sup>. Несмотря на то что в качестве образца для формирования законов о борьбе с терроризмом во многих странах региона использовалась принятая в 1998 году Арабская конвенция о пресечении терроризма<sup>37</sup>, общепризнано, что определение понятия «терроризм» в законодательстве большинства, если не всех государств основано на широких

33 International Social Science Council, *Hazards Information Profile on Violence*, Paris (в печати); Z. Buronova (примечание 8 выше).

34 Marta Crenshaw Hutchinson, "The Concept of Revolutionary Terrorism", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 16, No. 3, 1972, доступно по адресу: [www.jstor.org/stable/173583](http://www.jstor.org/stable/173583); see also Kelsey Lilley, "A Policy of Violence: The Case of Algeria", Davidson College, E-International Relations, 2012, доступно по адресу: [www.e-ir.info/2012/09/12/a-policy-of-violence-the-case-of-algeria/](http://www.e-ir.info/2012/09/12/a-policy-of-violence-the-case-of-algeria/).

35 M. Crenshaw Hutchinson (примечание 34 выше).

36 См., например: Human Rights Watch, "Saudi Arabia: New Counterterrorism Law Enables Abuse", 23 November 2017, доступно по адресу: <https://www.hrw.org/news/2017/11/23/saudi-arabia-new-counterterrorism-law-enables-abuse#>; Francesco Tamburini, "Anti-Terrorism Laws in the Maghreb Countries: The Mirror of a Democratic Transition that Never Was", *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 53, No. 8, 2018; Amnesty International, "Turkey: Measures to Prevent Terrorism Financing Abusively Target Civil Society and Set Dangerous International Precedent", 17 June 2021, доступно по адресу: [www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/06/turkey-measures-to-prevent-terrorism-financing-abusively-target-civil-society-and-set-dangerous-international-precedent/](http://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/06/turkey-measures-to-prevent-terrorism-financing-abusively-target-civil-society-and-set-dangerous-international-precedent/).

37 В Арабской конвенции о пресечении терроризма терроризм определяется как «любой акт или угроза насилия, независимо от их мотивов или целей, направленные на решение личных или коллективных преступных задач и продиктованные стремлением посеять панику среди населения, вызвать у людей страх посредством причинения им вреда или создания опасности для их жизни, свободы или безопасности, либо стремлением причинить ущерб окружающей среде или государственным или частным постройкам или имуществу либо [оккупировать] или захватить их, либо стремлением поставить под удар имеющийся в стране ресурс». Arab Convention on the Suppression of Terrorism, 22 April 1998, Art. 1(2), доступно по адресу: [www.refworld.org/docid/3de5e4984.html](http://www.refworld.org/docid/3de5e4984.html). Конвенция была принята в рамках Лиги арабских государств и подписана министрами юстиции и внутренних дел всех арабских государств-членов. По состоянию на 2004 г. ратификационные грамоты в Генеральный секретариат Лиги арабских государств передали 17 стран. Полный список этих стран доступен по адресу: [www.un.org/unispal/document/auto-insert-186442/](http://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186442/).

и чересчур размытых дефинициях. По мнению организации Human Rights Watch, такое общее определение оставляет пространство для злоупотреблений с целью заставить замолчать политических оппонентов, диссидентов, мирных критиков государства и представителей политической элиты на основании сфабрикованных обвинений<sup>38</sup>. В широких и чересчур размытых определениях для установления правовых параметров, позволяющих квалифицировать деяние как террористический акт, обычно используются следующие понятия и формулировки, предполагающие, что терактом является любое деяние, которое:

- 1) направлено против национального единства, стабильности и безопасности государства;
- 2) нарушает общественный порядок и общественную безопасность;
- 3) ставит под угрозу территориальную целостность и нормальное функционирование государственных институтов;
- 4) способно причинить ущерб репутации государства и препятствовать осуществлению законодательства; и/или
- 5) предполагает захват или повреждение государственного или частного имущества или нанесение ущерба окружающей среде.

Например, в Уголовном кодексе Алжира терроризм определяется как любое деяние, направленное против «государственной безопасности», «национального единства», «территориальной целостности» и «стабильности и нормального функционирования институтов»<sup>39</sup>. Установление соответствия этим широким формулировкам и понятиям преимущественно остается на усмотрение государства. В Уголовном кодексе Алжира к этой категории относятся также любые действия, совершенные с целью создания атмосферы нестабильности за счет психологических или физических нападений на людей; создания препятствий для движения транспорта или ограничения свободы передвижения по дорогам; глумления над символами нации и республики; раскопки или осквернения могил; причинения ущерба транспортным средствам, государственному и частному имуществу или окружающей среде; создания помех для работы государственных органов власти, свободы вероисповедания или осуществления общественных свобод; нарушения работы общественных учреждений<sup>40</sup>.

Чрезмерное увлечение такими терминами, как «общественный порядок», «национальное единство» и «государственная безопасность», при определении столь противоречивого понятия, как терроризм, характерно не только для Алжира. На самом деле, подобные термины часто применяются в самых разных странах Ближнего Востока и Северной Африки.

В Саудовской Аравии отсутствует закрепленный и всеобъемлющий уголовный кодекс, вместо него применяются исламские законы шариата.

38 Human Rights Watch (примечание 36 выше).

39 Law Library of Congress (примечание 26 выше).

40 Ibid.

Считается, что преступления в виде терроризма относятся к «хираба», под которыми в шариате понимается «убийство и террор в отношении невинных людей, распространение смуты на земле [аль-ифсад фи аль-ард], кража, грабеж и разбойное нападение»<sup>41</sup>. В то же время в статье 1(а) закона 2013 года «О преступлениях в виде терроризма и его финансирования» терроризм определяется как деяния, совершенные с намерением

нарушить общественный порядок, дестабилизировать общественную безопасность или подорвать стабильность государства, подвергнуть опасности национальное единство, воспрепятствовать осуществлению основного закона или основанных на нем норм, нанести ущерб репутации государства или его положению, создать угрозу для каких-либо государственных сооружений или природных ресурсов [или] принудить государственные органы власти к какому-либо действию или бездействию<sup>42</sup>.

Специальный докладчик по защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом в своем докладе выразил критику в адрес контртеррористического законодательства Саудовской Аравии в связи с тем, что оно опирается на «спорное в силу своего общего характера» определение и злоупотребляет им для борьбы с мирными протестами в любой форме, оправдания пыток, ограничения свободы слова и заключения критиков и правозащитников в тюрьму<sup>43</sup>.

Аналогичным образом Турция сознательно использует при определении терроризма неконкретные формулировки, такие как «общественный порядок», «неделимое единство государства» и «символика Республики». В соответствии со статьей 1 закона Турции «О противодействии терроризму» терроризм определяется как

любое преступное деяние, совершенное одним или несколькими лицами, принадлежащими к какой-либо организации, с целью изменить символику Республики, закрепленную в Конституции, [или] политическую, правовую, общественную, светскую или экономическую систему, наносящее ущерб неделимому единству государства с его территорией и народом, ставящее под угрозу существование Турецкого государства и Республики, влекущее за собой ослабление, уничтожение или захват государственной власти, нарушающее основные права и свободы [или]

41 Law Library of Congress (примечание 26 выше).

42 Ibid.

43 Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism on his Mission to Saudi Arabia*, UN Doc. A/HRC/40/XX/Add.2, 6 June 2018, pp. 5–6, доступно по адресу: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/A.HRC.40.%20XX.Add.2SaudiArabiaMission.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/A.HRC.40.%20XX.Add.2SaudiArabiaMission.pdf); см. также: Patrick Wintour, “UN Accuses Saudi Arabia of Using Anti-Terror Laws to Justify Torture”, *The Guardian*, 6 June 2018, доступно по адресу: [www.theguardian.com/world/2018/jun/06/un-accuses-saudi-arabia-of-using-anti-terror-laws-to-justify-torture](http://www.theguardian.com/world/2018/jun/06/un-accuses-saudi-arabia-of-using-anti-terror-laws-to-justify-torture).

причиняющее вред внутренней и внешней безопасности государства, общественному порядку или здоровью населения<sup>44</sup>.

В статьях 6 и 7 того же закона идет речь о публикации периодических изданий, «подстрекающих население к совершению преступлений в рамках деятельности террористической организации» и об использовании «пропаганды террористической организации»<sup>45</sup>. По данным Amnesty International, эти положения использовались для того, чтобы заставить замолчать политических диссидентов, ученых, журналистов, активистов и участников движений гражданского общества<sup>46</sup>. В 2019 году Amnesty International сообщила о том, что статья 7(2) закона Турции «О противодействии терроризму» использовалась для судебного преследования 691 ученого по обвинению в «пропаганде террористической организации» лишь за то, что они мирным способом выразили свои политические убеждения или взгляды<sup>47</sup>. Среди таких способов выражения было подписание петиций, публикация научных статей или выступление с лекциями, беседами или интервью.

Подобным же образом в Уголовном кодексе Марокко при определении терроризма употребляется расплывчатое и широкое понятие «общественного порядка», а в статье 218bis приводится обширный перечень деяний, которые могут составлять «серьезное нарушение общественного порядка», в том числе намеренное причинение вреда жизни или свободе людей; мошенничество или изготовление фальшивых денежных знаков; уничтожение воздушных и водных судов и иных видов общественного транспорта, принуждение их к изменению маршрута или их повреждение; кража или вымогательство; создание препятствий или помех для воздушной, морской и наземной навигации и средств связи; изготовление, хранение, транспортировка или распространение незаконного оружия, взрывчатых веществ или боеприпасов; совершение противоправных деяний в отношении автоматизированных систем обработки данных; участие в объединениях или договоренностях с целью совершения террористических актов или намерение совершить преступление в виде терроризма; либо сознательное получение выручки за совершение преступных деяний, связанных с терроризмом<sup>48</sup>. Как и в случае с Турцией, Саудовской Аравией и Алжиром, использование расплывчатого и широкого определения терроризма в марокканском праве

44 Turkey, Law to Fight Terrorism, Act No. 3713, 12 April 1991 (amended 1995, 1999, 2003, 2006, 2010) (Anti-Terror Law), доступно по адресу: [www.legislationline.org/download/id/3727/file/Turkey\\_anti\\_terr\\_1991\\_am2010\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/3727/file/Turkey_anti_terr_1991_am2010_en.pdf).

45 Ibid.

46 См., например: Amnesty International, *Turkey: Deepening Backslide in Human Rights*, Submission for the UN Universal Periodic Review, 35th Session of the UPR Working Group, 7 August 2019, доступно по адресу: [www.amnesty.org/en/documents/eur44/0834/2019/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/eur44/0834/2019/en/).

47 Amnesty International, “Turkey: First Academic to Go to Prison for Signing Peace Petition in a Flagrant Breach of Freedom of Expression”, 29 April 2019, доступно по адресу: [www.amnesty.org/en/documents/eur44/0290/2019/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/eur44/0290/2019/en/).

48 Morocco, Code Pénal, 26 November 1962, доступно по адресу: [www.refworld.org/docid/54294d164.html](http://www.refworld.org/docid/54294d164.html); Albert Caramés Boada (ed.) and Júlia Fernández Molina, *No Security without Rights: Human Rights Violations in the Euro-Mediterranean Region as Consequence of the Anti-Terrorist Legislations*, International Institute for Nonviolent Action, 2017.

подвергалось критике, в том числе со стороны Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям, в связи с тем, что оно создает возможности для «систематического уголовного преследования за осуществление деятельности, не связанной с терроризмом, например в журналистике, где публикация и выражение мнений, которые могут не совпадать со взглядами режима, или свобода слова при обличении злоупотреблений со стороны властей могут стать поводом для разбирательства»<sup>49</sup>.

## Теория секьюритизации и противодействия терроризму

В центре проблемы, связанной с определением понятия терроризма, стоит смещение акцента в государственной, региональной и международной политике в сторону обеспечения безопасности в ответ на угрозу терроризма после событий 11 сентября 2001 года — в этом состоит отличительная черта публикаций, посвященных терроризму, которые выходили в последние годы как в западных, так и в других странах.

Современный терроризм восходит к французскому движению анархистов середины XIX века. В нынешнюю «эпоху секьюритизации»<sup>50</sup> терроризм стал одной из самых серьезных угроз государственной и международной безопасности. Однако само понятие «секьюритизации» в качестве одного из приоритетных направлений политики возникло раньше, чем терроризм, в ответ на «расширение и углубление споров в области исследования проблемы безопасности, которые начались в 1980-е годы и усилились после завершения холодной войны»<sup>51</sup>. Концепция и теория секьюритизации были изначально разработаны Барри Бузаном, Оле Вевером и Япом де Вильде в рамках будущей «копенгагенской школы» теории международных отношений; под «секьюритизацией» понимается определение «угрозы жизни, точки невозврата и возможного выхода»<sup>52</sup>. Таким образом описывается процесс, посредством которого политические деятели пересматривают некоторые вопросы и относят их к сфере обеспечения безопасности, красноречиво убеждая общественность в важности введения чрезвычайных мер и выделения несоразмерно больших ресурсов на устранение угрозы безопасности<sup>53</sup>. После успешного отнесения вопроса к сфере безопасно-

49 A. Caramés Boada (ed.) and J. Fernández Molina (примечание 48 выше). См. также: *Совет по правам человека*. Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям. Миссия в Марокко. Док. ООН A/HRC/27/48/Add.5, 4 августа 2014 г., доступно по адресу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/100/02/PDF/G1410002.pdf?OpenElement>.

50 Uzzi Ohana, "The Securitisation of Others: Fear, Terror, Identity", Sixth Pan-European Conference of International Relations: Making Sense of a Pluralist World, University of Turin, 12–15 September 2007.

51 Christian Kaunert and Sarah Leonard, "The Collective Securitisation of Terrorism in the European Union", UWE Bristol Research Repository, 2018, p. 3, доступно по адресу: <https://uwe-repository.worktribe.com/OutputFile/856849>.

52 Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 1998, p. 21.

53 Saud Al-Sharafat, "Securitization of the Coronavirus Crisis in Jordan: Successes and Limitations", Washington Institute, Fikra Forum, 11 May 2020, доступно по адресу: [www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/securitization-coronavirus-crisis-jordan-successes-and-limitations](http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/securitization-coronavirus-crisis-jordan-successes-and-limitations).

сти значительная часть населения будет готова принять и даже поддержать применение чрезвычайных мер (таких как введение чрезвычайного или военного положения, ввод войск или мобилизация)<sup>54</sup>. Это «шаг, который выводит политику за пределы установленных правил игры, и соответствующий вопрос считается либо особым видом политики, либо стоящим выше политики»<sup>55</sup>.

В то же время ведутся жаркие споры по поводу разграничения «нормы» и «исключений»; под последним понимается преимущественно «отход от нормы совещательной либерально-демократической политики»<sup>56</sup>. В связи с этим в научных публикациях стали подниматься вопросы по поводу того, применима ли теория секьюритизации в недемократических странах и если да, то каким образом. Например, на Ближнем Востоке и в Северной Африке «государства, получившие независимость, стали пользоваться широкими полномочиями в области контроля»<sup>57</sup>, в них десятилетиями действовало чрезвычайное положение. В таких условиях «правила игры» сложны, их следует толковать относительно и с учетом особенностей данного региона. Пратт и Резк утверждают, что «особую политику» следует воспринимать не как отход от демократической политики, а как отход от норм, на которых зиждется правление недемократических режимов<sup>58</sup>. В таком случае, если «нормальная политика» означает применение государством недемократических средств для насаждения и поддержания своей власти, то «особая политика» предполагает использование еще более жестких репрессивных методов.

Стратегии обеспечения безопасности на Ближнем Востоке и в Северной Африке, как и в других регионах мира, строятся по принципу «сверху вниз»: выявление и формулирование угроз безопасности, исходящих от внутренних и внешних акторов, отдано на откуп государственному аппарату и политической элите<sup>59</sup>. Безопасность в ближневосточных странах понимается преимущественно как «сохранение режима, социальная стабильность и власть идеологии»<sup>60</sup>, нежели как иные, более «традиционные» вопросы безопасности. Например, в Соединенном Королевстве традиционное понимание безопасности направлено преимущественно на защиту

54 Saud Al-Sharafat, "Securitization of the Coronavirus Crisis in Jordan: Successes and Limitations", Washington Institute, Fikra Forum, 11 May 2020, доступно по адресу: [www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/securitization-coronavirus-crisis-jordan-successes-and-limitations](http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/securitization-coronavirus-crisis-jordan-successes-and-limitations).

55 F. Galli (примечание 11 выше), p. 5; см. также: Simon Mabon, "Existential Threats and Regulating Life: Securitization in the Contemporary Middle East", *Global Discourse*, Vol. 8, No. 1, 2018, доступно по адресу: [https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/89177/1/Existential\\_Threats\\_and\\_Regulating\\_Life.pdf](https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/89177/1/Existential_Threats_and_Regulating_Life.pdf).

56 Nicola Pratt and Dina Rezk, "Securitizing the Muslim Brotherhood: State Violence and Authoritarianism in Egypt after the Arab Spring", *Security Dialogue*, Vol. 50, No. 3, 2019, p. 241; см. также: Juha A. Vuori, "Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders", *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 1, 2008.

57 N. Pratt and D. Rezk (примечание 56 выше), p. 241.

58 Ibid.

59 S. Mabon (примечание 55 выше), p. 3.

60 Ibid.

Соединенного Королевства, его граждан и интересов внутри государства и на международной арене, которые, по утверждению государства, опираются на комплекс основных ценностей, таких как «права человека, верховенство закона, легитимность и подотчетность правительства, правосудие, свобода, терпимость и предоставление возможностей для всех»<sup>61</sup>.

С другой стороны, понятие безопасности на Ближнем Востоке и в Северной Африке часто формулируется с точки зрения самобытности, религии, конфессиональной принадлежности и консоциализма, национализма и гражданства — вопросов, присущих отношениям между государством и обществом в данном регионе, особенно в религиозном плане, который «приобретает жизненно важное значение в качестве характерной черты риторики, посвященной секьюритизации»<sup>62</sup>. В этом контексте межконфессиональные разногласия часто возводились в ранг вопросов безопасности и использовались в качестве инструмента устранения оппонентов, диссидентов и протестных групп с одной стороны и для сохранения поддержки, получаемой от местных и региональных политических союзников, — с другой.

В результате волны восстаний в странах арабского мира «крах основных устоявшихся режимов привел к пересмотру статус-кво в области безопасности», что сопровождалось радикальным отходом от традиционного механизма обеспечения безопасности на внутригосударственном и региональном уровнях<sup>63</sup>. Формулировки и трактовки понятия безопасности на местном и региональном уровнях по-прежнему определяются государственными акторами, однако динамика межгосударственных отношений и конфессионально-этический дискурс претерпели изменения, в результате чего на национальном уровне появились новые угрозы и акторы в сфере безопасности, а на региональном — новые объединения и соперничества. По мнению Фосетт, на региональном уровне восстания в странах арабского мира способствовали «заметному обострению давнего соперничества между монархиями и республиками», возобновлению противостояния между суннитами и шиитами и «росту неприятия организации “Братья-мусульмане” (организация запрещена в России. — Прим. пер.) в данном регионе»<sup>64</sup>. На местном уровне в этих странах отмечается значительное усиление напряженности в отношениях между «режимом и обществом» — отчасти под влиянием внешних или региональных акторов<sup>65</sup>. На оппозиционно настроенные группы, которые воспринимались как источники угрозы для сохранения режима, начались нападки с применением различных методов — от проведения политических реформ до использования принудительных

61 UK Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*, March 2008, доступно по адресу: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228539/7291.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf).

62 S. Mabon (примечание 55 выше), p. 3.

63 Louise Fawcett, *International Relations of the Middle East*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 219.

64 Ibid.

65 S. Mabon (примечание 55 выше), p. 5.

и репрессивных мер, часто под видом обеспечения безопасности<sup>66</sup>. Кроме того, восприятие акторов через призму безопасности послужило инструментом укрепления режима, а также создало трения и разногласия внутри оппозиционно настроенных групп и между ними, что изменило характер выражения несогласия и протестных движений в рамках общерегиональной динамики<sup>67</sup>.

Анализ текущих научных публикаций по более общим вопросам показывает, что проблемы терроризма и миграции все чаще стали рассматриваться с точки зрения безопасности и пользоваться несоразмерно большим объемом ресурсов и особым вниманием по сравнению с другими вопросами на мировой политической повестке. Ближний Восток и Северная Африка не стали исключением. В условиях Ближнего Востока и Северной Африки определение и предотвращение терроризма, а также борьба с ним ограничены сферой безопасности, и после волны восстаний в арабских странах контртеррористические стратегии стали более жесткими и часто направлены на подавление определенных оппозиционных групп, в том числе гражданского общества, и на устранение несогласных. Это не только сказывается на геополитической обстановке во всем регионе<sup>68</sup>, но и меняет характер двустороннего и многостороннего сотрудничества с ЕС и Соединенными Штатами. В более широком контексте смены теоретических рассуждений по вопросу безопасности после событий 11 сентября ЕС и США постепенно начинают вводить меры безопасности в отношении всего, что касается ислама, а также интегрировать их в свои отношения с арабскими и мусульманскими странами<sup>69</sup>. Это способствует выдвиганию на первый план сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом и рассуждениям о ведущей роли противодействия терроризму в двустороннем и многостороннем сотрудничестве как с ЕС, так и с Соединенными Штатами. Однако подобная риторика и приоритеты не принесли действенных, последовательных и конкретных результатов на практике<sup>70</sup>. Единственное, чего удалось добиться таким образом, — это «своего рода постоянная внешняя легитимизация» повестки секьюритизации, которая может сопровождаться подрывом авторитета и эффективности политики и программ, официально направленных на содействие демократии и соблюдению прав человека в данном регионе<sup>71</sup>. На самом деле, до и после восстаний в арабских странах приоритет в такой политике, судя по всему, отдавался кратковременной стабильности, а не демократии, в результате чего зачастую не удавалось справиться с реальными причинами радикализации и насильственного экстремизма<sup>72</sup>.

66 S. Mabon (примечание 55 выше), p. 5.

67 Ibid.

68 Ibid.

69 F. Galli (примечание 11 выше).

70 Stefano M. Torelli, "European Union and the External Dimension of Security: Supporting Tunisia as a Model in Counter-Terrorism Cooperation", European Institute of the Mediterranean, 2017, доступно по адресу: [www.euromesco.net/publication/the-european-union-and-the-external-dimension-of-security-supporting-tunisia-as-a-model-in-counter-terrorism-cooperation/](http://www.euromesco.net/publication/the-european-union-and-the-external-dimension-of-security-supporting-tunisia-as-a-model-in-counter-terrorism-cooperation/).

71 Ibid., p. 21.

72 Ibid.

## Стратегии борьбы с терроризмом: взгляд из региона

Как отмечалось в начале статьи, теракты 11 сентября 2001 года и объявление «войны против терроризма» привели к тому, что терроризм и борьба с ним стали занимать центральное место в политике; это вынудило страны со всего мира принять различные тактические и стратегические меры противодействия терроризму. Борьба с терроризмом состоит из сложных и разнообразных стратегических и тактических действий, направленных на выработку комплекса мер в ответ на угрозу терроризма, в том числе таких как принятие законов о борьбе с терроризмом, задействование разведслужб и противодействие финансированию терроризма, а также сотрудничество с другими странами<sup>73</sup>. Борьба с терроризмом предполагает либо непосредственные действия, например замораживание активов, массовые задержания, уничтожение учебно-тренировочных лагерей, сбор разведданных и репрессии в отношении государств, поддерживающих террористов, либо принятие защитных/профилактических мер, таких как укрепление безопасности границ или внедрение технологических барьеров<sup>74</sup>. Несмотря на то что профилактические меры предусматривают действия, «направленные на устранение первопричины терроризма», Корбин и Биллет утверждают, что большинство контртеррористических мер основаны на непосредственном осуществлении действий<sup>75</sup>.

В научных публикациях, как правило, проводится грань между «мягкими» и «жесткими» стратегиями борьбы с терроризмом, и они сильно варьируются в разных странах Ближнего Востока и Северной Африки. Хасан и другие утверждают, что существенное влияние на историю применения насилия и на стратегические и тактические меры, принимаемые в ответ на такое насилие, оказывает характер соответствующего государства<sup>76</sup>. Например, в Алжире, где ситуацию контролируют вооруженные силы, контртеррористические стратегии значительно отличаются от тех, что принимаются в государствах, управляемых гражданскими лицами, таких как Турция, или в монархических государствах, таких как Саудовская Аравия или Марокко. Во всех странах применяется сочетание мягких и жестких стратегий борьбы с терроризмом или его предотвращения, однако некоторые страны склонны вводить более жесткие меры, носящие принудительный характер. Широкое определение терроризма, принятое в рамках контртеррористического законодательства в странах Ближнего Востока и Северной Африки, облегчает применение подхода, основанного на принуждении, защите и репрессиях, а также секьюритизацию политики под флагом борьбы с терроризмом.

73 Z. Buronova (примечание 8 выше).

74 I. Corbin and B. Billet (примечание 5 выше).

75 Ibid., p. 3.

76 Noorhaidi Hasan, Bertus Hendriks, Floor Janssen and Roel Meijer, *Counter-Terrorism Strategies in Indonesia, Algeria and Saudi Arabia*, ed. Roel Meijer, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2012, доступно по адресу: [www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/counter-terrorism-strategies-indonesia-algeria-and-saudi-arabia](http://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/counter-terrorism-strategies-indonesia-algeria-and-saudi-arabia).

При оценке политики и стратегии борьбы с терроризмом в данном регионе для всех стран существует одна проблема и ограничение: данных часто не хватает, они бывают слишком туманными или носят слишком общий характер<sup>77</sup>. Статистические и качественные данные и результаты анализа не всегда имеются в наличии, являются «недостовверными и часто противоречат заявлениям самих органов власти»<sup>78</sup>. Кроме того, в значительном большинстве научных публикаций речь идет преимущественно об оценке двустороннего или многостороннего сотрудничества в области борьбы с терроризмом между странами данного региона и ЕС или Соединенными Штатами, и лишь несколько исследований построены на глубоком анализе такой политики в местных условиях.

В следующих разделах приводится оценка различных контртеррористических мер, принятых в данном регионе, с точки зрения их характера, законодательной основы и эффективности. Кроме того, в них освещаются стратегии сотрудничества государств с зарубежными партнерами, такими как Соединенные Штаты и ЕС.

## Мягкий и жесткий подходы

Различие между «мягким» (непринудительным) и «жестким» (принудительным) подходами имеет большое значение для разграничения принудительных мер и политических ненасильственных мер (таких как программы реабилитации и антипропаганда), применяемых правительствами соответствующих стран данного региона. Это различие важно для измерения сдвигов, которые время от времени происходят в связи с кризисами и конфликтами на государственном, региональном или международном уровне, а также для оценки реагирования стран на такие кризисы. По-видимому, в ближневосточных и североафриканских странах при выборе между более жесткими и более мягкими мерами играет роль форма правления в государстве. Например, в Алжире, где власть сосредоточена преимущественно в руках военных, контртеррористические меры обычно суровее, чем в монархических государствах, таких как Саудовская Аравия и Марокко, тогда как Турция находится примерно посередине между ними. Кроме того, Алжиру пришлось пережить тяжелые времена, вызванные насильственным экстремизмом и джихадизмом, кульминацией которых стала гражданская война 1991 года.

В этом отношении особенно стоит отметить Марокко. Нефьес считает, что Марокко выделяется из числа других стран региона своей относительной «открытостью» и «умеренным толкованием ислама», что создает

77 Noorhaidi Hasan, Bertus Hendriks, Floor Janssen and Roel Meijer, *Counter-Terrorism Strategies in Indonesia, Algeria and Saudi Arabia*, ed. Roel Meijer, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2012, доступно по адресу: [www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/counter-terrorism-strategies-indonesia-algeria-and-saudi-arabia](http://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/counter-terrorism-strategies-indonesia-algeria-and-saudi-arabia).

78 Ibid., p. 6.

ощущение защищенности от насильственного экстремизма<sup>79</sup>. В Марокко действует «комплексная стратегия борьбы с терроризмом», которая предполагает набор тактических инструментов, в том числе «меры поддержания бдительности и безопасности, региональное и международное сотрудничество, а также политику противодействия радикализации»<sup>80</sup>. Теракты, совершенные в 2003 году в Касабланке, стали стимулом для внедрения изменений в марокканскую политику борьбы с терроризмом и для совершения первого шага по направлению к внедрению комплексной стратегии<sup>81</sup>. Действующая в Марокко комплексная контртеррористическая стратегия состоит из трех основных направлений: 1) укрепление внутренней безопасности, 2) борьба с нищетой и маргинализацией и 3) установление контроля над религиозной сферой и риторикой в целях содействия более умеренному толкованию ислама<sup>82</sup>.

Первое направление контртеррористической стратегии Марокко состоит из «жестких» тактических мер обеспечения безопасности, направленных, помимо всего прочего, на повышение эффективности борьбы с терроризмом силами государственных органов обеспечения безопасности, в том числе на проведение обучения судебно-медицинской и криминалистической экспертизе мест совершения преступления и экспертизе киберпреступлений, обучение полицейских и прокурорских работников техническим методам проведения расследования, многостороннее обучение и проведение оперативных учений по укреплению безопасности границ и наращивание потенциала противодействия незаконной торговле и терроризму, а также сотрудничество в области проведения обучения для партнеров из стран Северной и Западной Африки<sup>83</sup>. «Мягкая» контртеррористическая политика Марокко реализуется в двух направлениях: борьба с нищетой и контроль религиозной сферы с целью устранить первопричины радикализации и насильственного экстремизма. Акцент на образование, содействие молодежи в трудоустройстве и оказание помощи обделенным

79 Ricardo Neeffes, "Counterterrorism Policy in Morocco", master's thesis, Utrecht University, Faculty of Humanities, 2017, доступно по адресу: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/353663>; Benjamin Aziza, "Morocco's Unique Approach to Countering Violent Extremism and Terrorism", *Small Wars Journal*, 21 December 2018, доступно по адресу: <https://smallwarsjournal.com/jrn/art/morocco-unique-approach-countering-violent-extremism-and-terrorism>.

80 Law Library of Congress (примечание 26 выше), p. 12; см. также: Mohamed El Dahshan and Mohammed Masbah, *Synergy in North Africa: Furthering Cooperation*, Chatham House, January 2020, доступно по адресу: [www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-01-2020-Synergy-North-Africa.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-01-2020-Synergy-North-Africa.pdf).

81 R. Neeffes (примечание 79 выше). См. также: Mohammed Masbah, "The Limits of Morocco's Attempt to Comprehensively Counter Violent Extremism", *Middle East Brief*, No. 118, Brandeis University, May 2018, доступно по адресу: [www.brandeis.edu/crown/publications/middle-east-briefs/pdfs/101-200/meb118.pdf](http://www.brandeis.edu/crown/publications/middle-east-briefs/pdfs/101-200/meb118.pdf).

82 R. Neeffes (примечание 79 выше); Clive Williams, "Counterterrorism Cooperation in the Maghreb: Morocco Looks Beyond Marrakech", *The Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, 12 December 2018, доступно по адресу: [www.aspistrategist.org.au/counterterrorism-cooperation-in-the-maghreb-morocco-looks-beyond-marrakech/](http://www.aspistrategist.org.au/counterterrorism-cooperation-in-the-maghreb-morocco-looks-beyond-marrakech/).

83 Law Library of Congress (примечание 26 выше); Assia Bensalah Alaoui, "Morocco's Security Strategy: Preventing Terrorism and Countering Terrorism", *European View*, Vol. 16, 2017, доступно по адресу: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12290-017-0449-3>.

и неблагополучным группам населения, а также исповедание исламских предписаний маликитского мазхаба выделяют ее из числа других стратегий борьбы с терроризмом, которые применяются в данном регионе.

Подход Алжира к религиозной составляющей терроризма в рамках контртеррористической стратегии этого государства, напротив, отличается жесткостью. В соответствии с этим подходом правительство Алжира допускает к проповедованию в мечетях только тех, кто был утвержден государством, и запрещает собираться в мечетях, кроме как в часы молитвы<sup>84</sup>. Применяемый в Алжире мягкий подход основан на дерадикализации и на предотвращении вступления молодежи — «возможного источника набора в партизанские движения» — в террористические группы за счет приоритетного внимания к этой группе населения в экономической политике региона, оказания им помощи с жильем, предоставления возможностей для трудоустройства в государственном секторе и реализации других инициатив<sup>85</sup>. Несмотря на то что аналитики критикуют Алжир за отсутствие комплексного подхода к борьбе с терроризмом, есть сведения о том, что эта страна движется к внедрению всестороннего подхода, осуществляемого на всех уровнях государства и сочетающего в себе жесткие (военные) методы борьбы с террористическими ячейками и мягкие (профилактические) меры, направленные на предотвращение вербовки в ряды салафитов-джихадистов и в другие воинствующие группировки<sup>86</sup>. Однако в то же время, учитывая давнюю и тяжелую историю терроризма в этой стране, там был принят уникальный подход, предполагающий признание национального примирения в качестве базы для (мягкой) контртеррористической стратегии<sup>87</sup>. С самого начала в Алжире использовался подход, который основан на взаимодействии с местными сообществами и в значительной мере опирается на содействие сообществ в признании нелегитимности экстремизма и в осуществлении государственной стратегии борьбы с терроризмом<sup>88</sup>. Хотя некоторые критики утверждают, что в Хартии мира и национального примирения предусмотрена амнистия для террористов-рецидивистов, а также отсутствует возможность привлечь к ответственности виновных в исчезновении и гибели людей в период гражданской войны и изучить

84 Law Library of Congress (примечание 26 выше).

85 Lotfi Sour, "The Algerian Domestic Strategy of Counter-Terrorism from Confrontation to National Reconciliation", *Romanian Review of Political Sciences and International Relations*, Vol. 12, No. 2, 2015; Michael Greco, "Algeria's Strategy to Overcome Regional Terrorism", *The National Interest*, 27 February 2019, доступно по адресу: <https://nationalinterest.org/feature/algerias-strategy-overcome-regional-terrorism-45742>.

86 Law Library of Congress (примечание 26 выше); Anna Louise Strachan, *The Security Sector and Stability in Algeria*, K4D Helpdesk Report, UKAid, 29 May 2018, доступно по адресу: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b4874e5ed915d48048316ae/Algeria\\_security\\_sector.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b4874e5ed915d48048316ae/Algeria_security_sector.pdf). См. также: US Department of State, "Country Reports on Terrorism 2019: Algeria", Bureau of Counterterrorism, 2019, доступно по адресу: [www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/algeria/](http://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/algeria/).

87 L. Sour (примечание 85 выше); см. также: Ellie B. Hearne and Nur Laiq, "A New Approach? Deradicalization Programs and Counterterrorism", *International Peace Institute*, June 2010, pp. 3–4, доступно по адресу: [www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/a\\_new\\_approach\\_epub.pdf](http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/a_new_approach_epub.pdf).

88 L. Sour (примечание 85 выше).

роль вооруженных сил в войне, в течение 2000-х годов Алжир сыграл важную роль в экономической и военной сферах и стал региональным лидером в сфере борьбы с терроризмом в странах Магриба<sup>89</sup>.

Саудовская Аравия, с другой стороны, придерживается комплексного подхода к устранению угрозы терроризма — посредством работы с «аспектами этой проблемы, связанными не только с безопасностью, но и с экономикой, общественной жизнью, культурой, образованием и развитием, а также с ее идеологическими и интеллектуальными первопричинами»<sup>90</sup>. Такую стратегию не обязательно можно считать комплексной, однако в рамках жесткого подхода Саудовская Аравия осуществляет программы и меры, направленные на повышение эффективности работы ведомств, ответственных за обеспечение безопасности, посредством реструктуризации деятельности Министерства обороны в целях предотвращения терактов, содействия непрерывному обучению и участия в совместных программах с другими странами (в том числе с европейскими государствами и Соединенными Штатами), обмена разведанными, использования новых технологий и привлечения местных сообществ к сотрудничеству с полицией<sup>91</sup>. В рамках ее мягкого подхода предусмотрено противодействие радикализации, дерадикализация и другие профилактические меры — это отражает убежденность правительства в том, что победить терроризм исключительно силой невозможно<sup>92</sup>. Среди инициатив, осуществляемых в этом направлении, можно отметить программу для заключенных, оказание помощи их семьям и программу реинтеграции для освободившихся из мест лишения свободы в рамках стратегии правительства по профилактике, реабилитации и реинтеграции<sup>93</sup>.

Отметив успех этой стратегии, другие страны вслед за Саудовской Аравией также стали внедрять аналогичные программы. На программы реабилитации и противодействия радикализации, которые начали осуществляться в последующие годы в Алжире, Египте, Иордании, Йемене, Сингапуре, Индонезии и Малайзии, прямо или косвенно повлияла лидирующая роль Саудовской Аравии в реализации подобных инициатив<sup>94</sup>. Такой успех позволил Саудовской Аравии получить дипломатические рычаги в сфере борьбы с терроризмом на региональном и международном уровнях. Их действие было продемонстрировано в ходе недавнего кризиса в Катаре: в составе коалиции четырех арабских стран Саудовская Аравия иницииро-

89 Alexis Arieff, *Algeria: Current Issues*, Congressional Research Service, 22 February 2011, доступно по адресу: <https://tinyurl.com/tmwbwjc6>; US Department of State, *Integrated Country Strategy: Algeria*, 18 September 2018, p. 2, доступно по адресу: [www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Algeria\\_UNCLASS-508.pdf](http://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Algeria_UNCLASS-508.pdf). См. также: Rasheed Oyewole Olaniyi, “Algeria: The Struggle against Al-Qaeda in the Maghreb”, in Usman A. Tar (ed.), *Routledge Handbook of Counterterrorism and Counterinsurgency in Africa*, Routledge, Abingdon, 2021.

90 Human Rights Council (примечание 20 выше), p. 1.

91 Law Library of Congress (примечание 26 выше).

92 Z. Buronova (примечание 8 выше).

93 Ibid.

94 Ibid., p. 1.

вала введение экономического и дипломатического эмбарго в отношении Катара в период с июня 2017 года по январь 2021 года. Эти четыре государства обвинили Катар в поддержке и разжигании терроризма, оказании помощи шиитским представителям в Иране и финансировании экстремистских групп, в том числе таких как ХАМАС, «Братья-мусульмане» и Фронт «Ан-Нусра» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*)<sup>95</sup>. Несмотря на то что катарский кризис стал кульминацией ухудшения отношений между Катаром и соседними арабскими странами в годы после волны восстаний в арабском мире, введение эмбарго было продиктовано в первую очередь заинтересованностью указанных государств в получении дипломатических рычагов посредством демонстрации своей решимости противодействовать терроризму и бороться с террористическими и воинствующими экстремистскими группами и организациями в своем регионе.

## Антитеррористическое законодательство

Нормативно-правовую базу политики борьбы с терроризмом на Ближнем Востоке и в Северной Африке составляют антитеррористические и контртеррористические законы. В основе таких законов лежит определение терроризма, принятое в соответствующей стране. Как говорилось в первой части настоящей статьи, государства в этом регионе опираются на широкое и расплывчатое определение терроризма, которое часто используется для того, чтобы запугать оппозиционеров и заставить их замолчать, а также для «продвижения интересов государства, в том числе в сферах, не связанных с терроризмом»<sup>96</sup>. В некоторых ближневосточных и североафриканских государствах (например в Египте и Алжире) антитеррористическое законодательство действовало и до терактов 11 сентября, однако в ответ на объявление «войны против терроризма» страны этого региона кодифицировали или доработали существующие законы или приняли новые<sup>97</sup>. Важно отметить, что после объявления «войны против терроризма» государства данного региона часто реагировали на масштабные теракты принятием новых антитеррористических законов или внесением поправок в существующие (см. таблицу 1). Это общая закономерность, и страны Ближнего Востока и Северной Африки в этом не уникальны. Например, закон 2006 года «О борьбе с терроризмом» был принят в Соединенном Королевстве после взрывов в Лондоне в 2005 году; посредством этого закона был пополнен перечень противоправных деяний, в том числе за счет включения в него пособничества терроризму, распространения публикаций террористического содержания, подготовки к совершению терактов, преступных деяний, связанных с обучением террористов, изготовления радиоактив-

95 Patrick Wintour, "Gulf Plunged into Diplomatic Crisis as Countries Cut Ties with Qatar", *The Guardian*, 5 June 2017, доступно по адресу: [www.theguardian.com/world/2017/jun/05/saudi-arabia-and-bahrain-break-diplomatic-ties-with-qatar-over-terrorism](http://www.theguardian.com/world/2017/jun/05/saudi-arabia-and-bahrain-break-diplomatic-ties-with-qatar-over-terrorism).

96 A. M. Waincott (примечание 5 выше), p. 32.

97 Ibid.

ных приборов или материалов, злоупотребления и незаконного владения ими<sup>98</sup>. Однако в некоторых странах внесение поправок в законодательство не всегда напрямую связано с реагированием на теракты, совершенные на территории страны<sup>99</sup>.

Таблица 1. *Время совершения терактов внутри страны в сопоставлении со сроками принятия законов о борьбе с терроризмом в странах Ближнего Востока и Северной Африки*

Страна	Даты совершения крупных терактов внутри страны	Даты принятия законов о борьбе с терроризмом (поправок)
Марокко	16 мая 2003 г., 2007 г., 2011 г.	29 мая 2003 г. (2015 г.)
Тунис	2002 г., 2005 г.	2003 г., 2015 г.
Египет	1980-е гг., 1997 г., 2004 г.	1992 г., 2000 г., 2007 г. (2015 г.)
Сирия	10 мая 2012 г.	Июль 2012 г.
Иордания	2005 г.	2001 г., 2006 г. (2011 г., 2014 г.)

Источник: А. М. Wainscott (примечание 5 выше), p. 35.

Новые антитеррористические законы и поправки, принимаемые в ходе «войны против терроризма», часто подвергались критике за их некорректное применение и злоупотребление ими. Утверждается, что большинство антитеррористических законов в ближневосточных и североафриканских странах «отходят» от своей первоначальной и основной цели, которая состоит в борьбе с терроризмом. Вместо этого они по большей части посвящены «другим вопросам, таким как поддержание общественного порядка или косвенный контроль над диссидентами и политическими противниками; при этом система сдержек и противовесов, которая могла бы ограничить возможности для нарушения гражданских и политических прав со стороны полиции или суда, практически или полностью отсутствует»<sup>100</sup>.

В последние годы, с ростом угрозы со стороны так называемой организации «Исламское государство» (*организация запрещена в России*. — *Прим. пер.*), страны Ближнего Востока и Северной Африки стали принимать законы, направленные на усиление существующих положений о борьбе

98 Council of Europe, *Profiles on Counter-Terrorist Capacity: United Kingdom*, CODEXTER, April 2017, доступно по адресу: [www.legislationline.org/download/id/3145/file/UK\\_CODEXTER\\_Profile\\_2007.pdf](http://www.legislationline.org/download/id/3145/file/UK_CODEXTER_Profile_2007.pdf).

99 А. М. Wainscott (примечание 5 выше).

100 F. Tamburini (примечание 36 выше), p. 1.

с терроризмом, расширение понятия терроризма и перечня противоправных деяний, связанных с терроризмом, ужесточение наказаний за преступления, связанные с терроризмом, расширение уголовной ответственности с учетом угрозы иностранных боевиков-террористов, расширение юрисдикции национальных судов, укрепление институтов уголовной юстиции и предоставление юридической помощи в расследовании преступлений и судебном преследовании террористов на региональном и международном уровнях, а также на принятие иных мер<sup>101</sup>. Например, и Алжир, и Марокко расширили свое законодательство в области борьбы с терроризмом преимущественно в ответ на растущую угрозу со стороны иностранных боевиков-террористов. В Марокко комплексное контртеррористическое законодательство начало действовать в 2003 году, а в 2015 году определение противоправных деяний, связанных с терроризмом, было расширено и охватило вступление или попытки вступления в террористические организации или группы и участие в вербовке, обучении или иной деятельности для таких организаций<sup>102</sup>. Кроме того, была «расширена юрисдикция национальных судов, чтобы дать им возможность преследовать в судебном порядке иностранных граждан, совершивших преступления, связанные с терроризмом, за пределами Марокко, если они находятся на территории страны»<sup>103</sup>. Аналогичным образом Алжир дополнил свой Уголовный кодекс, в числе прочего расширив уголовную ответственность в отношении иностранных боевиков-террористов, в том числе тех, кто предоставляет поддержку и/или финансирование их деятельности, а также в отношении применения информационных технологий для вербовки террористов<sup>104</sup>. Эти поправки соответствуют резолюциям 2178 (2014) и 2199 (2015), принятым Советом Безопасности ООН, а также режиму санкций Совета Безопасности, применяемому в отношении ИГИЛ и «Аль-Каиды» (*организация запрещена в России. — Прим. пер.*)<sup>105</sup>.

В целом, антитеррористические и контртеррористические законы на Ближнем Востоке и в Северной Африке являются важными инструментами борьбы с терроризмом и предотвращения совершения противоправных и преступных деяний, связанных с терроризмом, в будущем. Тем не менее, учитывая характер и частоту террористических актов в данном регионе, антитеррористические и контртеррористические законы здесь построены на более ограничительном и жестком подходе в ответ на угрозу терроризма. В центре этого подхода находится проблема определения терроризма, причем государства со всего региона продолжают пользоваться расплывчатыми и широкими определениями, которые позволяют расши-

101 US Department of State, Country Reports on Terrorism 2016, Bureau of Counterterrorism, July 2017, доступно по адресу: [www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt\\_2016.pdf](http://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2016.pdf).

102 Morocco, Law to Combat Terror, Law No. 03-03, *Official Bulletin of the Kingdom of Morocco*, No. 5112, 29 May 2003; Morocco, Bill to Amend Counterterrorism Law, Law No. 86.14, *Official Bulletin of the Kingdom of Morocco*, No. 6365, June 2015.

103 US Department of State (примечание 101 выше), p. 210.

104 A. Arieff (примечание 89 выше).

105 Ibid.

рять сферу применения таких законов, охватывая деяния и деятельность, не связанные с терроризмом. Это остается существенным недостатком, который усугубляется неспособностью сосредоточить усилия на профилактических мерах, чтобы решить проблему радикализации в целом.

## Эффективность

Вопрос эффективности носит более субъективный характер и зависит от того, как государства и другие заинтересованные стороны рассматривают и оценивают результаты, достигнутые посредством применения различных стратегий в ближневосточных и североафриканских странах. Эффективность можно оценивать исходя из количества задержанных потенциальных террористов, предупрежденных противоправных и преступных деяний, связанных с терроризмом, и предотвращенных терактов. Однако на практике измерить и оценить эти показатели применительно к конкретной политике или стратегии — по отдельности или в совокупности — становится все сложнее. Зачастую правительства в разных странах данного региона в ответ на теракты, совершенные на их территории, применяют тактику массовых или адресных арестов и освобождений; эта практика много раз подвергалась критике со стороны организаций, которые занимаются защитой прав человека, как носящая карательный характер. Кроме того, отмечалось наличие тесной корреляции между датами совершения терактов внутри страны и периодами массовых задержаний в качестве контрмеры или меры сдерживания, принимаемой правительствами в данном регионе. Например, в Марокко в течение нескольких месяцев после взрывов в Касабланке обвинения в противоправных деяниях, связанных с терроризмом, были предъявлены как минимум 2112 подозреваемых<sup>106</sup>. Как сообщает Нефьес, тот факт, что «подавляющее большинство подозреваемых были взяты под стражу... практически не оставляет сомнений в том, что данные меры не были строго адресными»<sup>107</sup>.

Еще один показатель эффективности, который может иметь большое значение, — это число и характер террористических актов, совершенных в ближневосточных и североафриканских странах за определенный период, в сопоставлении с внедрением законодательства и политики (см. таблицу 2, в которой приведено сравнение терактов в различных государствах Ближнего Востока и Северной Африки за период с 1980 по 2016 год). Это может служить указанием на то, что определенная политика или стратегия приносит желаемые результаты (то есть помогает бороться с терроризмом), однако в то же время это может свидетельствовать об изменении динамики или состава акторов внутри страны, на региональном или международном уровнях, а также о действии других внешних факторов, которые вызывают резкий рост или сокращение числа терактов, совершенных на территории страны. С другой стороны, количество терактов также позволяет понять,

106 R. Neefjes (примечание 79 выше), p. 21.

107 Ibid.

почему некоторые страны Ближнего Востока и Северной Африки применяют более жесткий подход по сравнению с остальными, — например, почему контртеррористическая стратегия Алжира носит более суровый характер по сравнению со стратегиями Марокко и Саудовской Аравии.

Таблица 2. *Общее число терактов; число терактов, повлекших за собой гибель людей; число терактов, совершенных внутри страны и за рубежом, в разбивке по странам на примере 18 государств Ближнего Востока и Северной Африки за 1980–2016 гг.*

	<b>Всего терактов</b>	<b>Повлекших гибель людей</b>	<b>Внутри страны</b>	<b>За рубежом</b>
Алжир	2,725	1,941	1,125	117
Бахрейн	185	25	18	24
Египет	2,248	979	389	449
Израиль и палестинские территории	4,075	1,308	1,379	1,314
Израиль	1,959	446	153	1,085
Иордания	82	24	1	51
Ирак	22,164	14,787	991	4,327
Иран	496	212	24	170
Йемен	3,121	1,495	949	1,175
Катар	7	4	1	5
Кувейт	71	17	2	43
Ливан	2,355	849	107	1,359
Ливия	2,056	807	638	200
Марокко	30	22	4	19
Объединенные Арабские Эмираты	17	5	0	11
Саудовская Аравия	315	169	22	193
Сирия	1,918	1,183	466	746
Тунис	104	57	30	29
Турция	3,627	1,738	2,314	284
Палестинские территории	2,116	862	1,226	229

Источник: N. A. Morris, G. LaFree and E. Karlidag (примечание 4 выше), p. 160.

С точки зрения эффективности особенно стоит отметить Турцию. Притом что совокупное количество террористических актов в этой стране за период с 1980 по 2016 год одно из самых больших в данном регионе, стратегия борьбы с терроризмом сыграла важнейшую роль в реагировании на множество террористических угроз, продиктованных политическими, межэтническими или религиозными соображениями, и на их сдерживание — как на уровне страны, так и на уровне региона. В течение нескольких десятилетий Турция приобретала «обширный непосредственный опыт», результатом которого стала особенно адаптивная структура системы обеспечения безопасности и эффективные стратегии и инициативы, направленные на борьбу с возникающими террористическими угрозами<sup>108</sup>, особенно со стороны «Исламского государства» и других групп джихадистов, действующих на границе с Ираком и Сирией.

Наконец, хороший пример эффективной реализации профилактических мер показывает Саудовская Аравия с ее опосредованной мягкой политикой борьбы с терроризмом, направленной на устранение факторов, способствующих радикализации и распространению радикального насильственного исламизма. Вышеупомянутая стратегия профилактики, реабилитации и реинтеграции, осуществляемая в Саудовской Аравии, состоит из трех взаимосвязанных программ, направленных на профилактику преступлений, реабилитацию и реинтеграцию лиц, совершивших преступление, после освобождения из мест лишения свободы, причем этап реабилитации играет очень важную роль. Реализация этой стратегии началась после волны терактов в 2003 году и сразу принесла впечатляющие плоды, показав высокий уровень эффективности: в течение первых нескольких лет большинство освобожденных, принимавших участие в программе, не были замечены в противоправных деяниях в области безопасности и не подвергались задержанию за них. По официальным данным, показатель успешности стратегии достиг 80–90%, однако в последние годы наблюдается 10–20-процентный рост случаев рецидива со стороны «дерадикализованных экстремистов»<sup>109</sup>. Как отмечает Рашид, «одним из самых заметных аспектов [стратегии профилактики, реабилитации и реинтеграции] является тот факт, что программа носит не карательный, а реабилитационный характер, а ее участники считаются “жертвами” радикализации»<sup>110</sup>. По общему мнению, данная стратегия является «самой масштабируемой, хорошо финансируемой и долговечной из всех существующих программ противодействия радикализации», хотя на Ближнем Востоке, в Европе и Азии постепенно начинают

108 John T. Nugent, “The Defeat of Turkish Hizballah as a Model for Counter-Terrorism Strategy”, Calhoun: The NPS Institutional Archive, 2004, доступно по адресу: <https://core.ac.uk/download/pdf/36729892.pdf>.

109 Adil Rasheed, “Countering the Threat of Radicalisation: Theories, Programmes and Challenges”, *Journal of Defence Studies*, Vol. 10, No. 2, 2016, pp. 57–58, доступно по адресу: [https://idsa.in/system/files/jds/jds\\_10\\_2\\_2016\\_countering-the-threat-of-radicalisation.pdf](https://idsa.in/system/files/jds/jds_10_2_2016_countering-the-threat-of-radicalisation.pdf); Sara Brzuszkiewicz, “Saudi Arabia: The De-Radicalization Program Seen from Within”, Italian Institute for International Political Studies, 28 April 2017, доступно по адресу: [www.ispionline.it/en/publicazione/saudi-arabia-de-radicalization-program-seen-within-16484](http://www.ispionline.it/en/publicazione/saudi-arabia-de-radicalization-program-seen-within-16484).

110 A. Rasheed (примечание 109 выше), p. 58.

появляться другие подобные программы<sup>111</sup>. Успех этой программы и тот факт, что другие страны начинают перенимать этот опыт, показывают, что жесткий подход к решению проблемы экстремизма вряд ли будет эффективным сам по себе<sup>112</sup>.

## Межгосударственное сотрудничество в сфере борьбы с терроризмом

Что касается сотрудничества между государствами в сфере борьбы с терроризмом, то основными зарубежными партнерами ближневосточных и североафриканских стран являются ЕС и Соединенные Штаты. ЕС преимущественно работает с партнерами на юге Средиземноморья, тогда как Соединенные Штаты в ответ на угрозы безопасности со стороны «Аль-Каиды» и «Исламского государства» сосредоточились на странах Персидского залива, таких как Бахрейн, Ирак, Кувейт, Катар, Оман, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты. Подробное изучение этих партнерств выходит за рамки настоящей статьи, однако важно отметить некоторые из наиболее выдающихся достижений, провалов и пробелов в сотрудничестве между этими акторами.

После терактов 11 сентября международное сотрудничество в области борьбы с терроризмом резко активизировалось, при этом главную роль в нем стали играть Соединенные Штаты. Была поставлена цель создать и нарастить потенциал союзников, укрепить безопасность границ, наладить обмен разведанными и накопление информации о боевиках-террористах и террористических ячейках, представляющих серьезную опасность<sup>113</sup>. Соединенные Штаты сосредоточились главным образом на силовых мероприятиях, направленных на предотвращение новых терактов, и не уделяли такого же внимания и сил созданию у своих партнеров несилового потенциала, имеющего огромное значение для профилактики радикализации и насильственного экстремизма<sup>114</sup>.

Уоррик и Палейо утверждают, что, поскольку «Исламское государство», вероятнее всего, стремится вновь занять то же место, в ближайшие несколько лет необходимо безотлагательно заняться расширением гражданского сотрудничества с ближневосточными и североафриканскими партнерами, не связанного с военной и разведывательной сферами<sup>115</sup>. Сотрудничество между Соединенными Штатами и странами данного региона в целом (и Персидского залива в частности) в сфере военной и разведыв-

111 С. Boucek (примечание 9 выше), pp. 22–23.

112 Ibid.

113 Matthew Levitt et al., “The Future of Regional Cooperation in the War on Terror”, Washington Institute for Near East Policy, PolicyWatch 3019, 19 September 2018, доступно по адресу: [www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/future-regional-cooperation-war-terror](http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/future-regional-cooperation-war-terror).

114 Ibid.

115 Thomas Warrick and Joze Paleyo, *Improving Counterterrorism and Law Enforcement Cooperation between the United States and the Arab Gulf States*, Atlantic Council, Scowcroft Middle East Security Initiative, 2020, p. 1, доступно по адресу: [www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/CTLE-Task-Force-Report-2020-FINAL.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/CTLE-Task-Force-Report-2020-FINAL.pdf).

вательной деятельности уже хорошо развито. Недавно Соединенные Штаты и страны Персидского залива внедрили ряд успешных моделей укрепления своей контртеррористической стратегии, особенно в отношении борьбы с финансированием терроризма, а также предотвращения и противодействия радикализации<sup>116</sup>. В связи с этим стоит отметить в качестве примера программу наращивания потенциала, осуществляемую Управлением реализации программ США и Саудовской Аравии на уровне Министерства внутренних дел<sup>117</sup>. Эта программа, которая считается образцом для остальных стран Персидского залива, «предполагает передачу технических знаний, консультирование, развитие навыков и предоставление ресурсов со стороны Соединенных Штатов Королевству Саудовская Аравия в таких сферах, как защита критически важных объектов инфраструктуры и общественной безопасности, в том числе охрана границ, гражданская оборона, береговая охрана и обеспечение безопасности на море»<sup>118</sup>.

ЕС в свою очередь постепенно сформировал собственную стратегию и архитектуру борьбы с терроризмом, особенно после терактов 11 сентября. На первых этапах разработки и осуществления собственной стратегии, направленной на развитие сотрудничества, внедрение активного подхода к взаимодействию с третьими странами и совершенствование общей стратегической концепции, пришлось постепенно пересмотреть первоначальное понимание терроризма как преимущественно внешней угрозы с учетом появления террористов внутри страны из числа собственных граждан<sup>119</sup>. В феврале 2015 года Европейский совет объявил о «необходимости более активного взаимодействия... в сфере борьбы с терроризмом, особенно со странами Ближнего Востока и Северной Африки»<sup>120</sup>, а после ряда терактов, совершенных в 2015 году, ЕС принял ряд мер борьбы с терроризмом в различных ключевых сферах, в том числе таких как:

- предотвращение радикализации;
- ведение реестра террористов;
- обмен информацией;
- учреждение должности координатора борьбы с терроризмом в ЕС;
- перекрытие финансирования терроризма;
- контроль за оборотом огнестрельного оружия;
- цифровое правосудие;
- противодействие иностранным боевикам;
- сотрудничество со странами, не входящими в состав ЕС<sup>121</sup>.

116 Thomas Warrick and Joze Paleyo, *Improving Counterterrorism and Law Enforcement Cooperation between the United States and the Arab Gulf States*, Atlantic Council. Scowcroft Middle East Security Initiative, 2020, p. 1, доступно по адресу: [www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/CTLE-Task-Force-Report-2020-FINAL.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/CTLE-Task-Force-Report-2020-FINAL.pdf).

117 Ibid.

118 Ibid., p. 26.

119 S. M. Torelli (примечание 70 выше), p. 13.

120 European Parliament, “Question for Written Answer E-003442-15”, 3 March 2015, доступно по адресу: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-003442\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-003442_EN.html).

121 European Council, “The EU’s Response to Terrorism”, General Secretariat of the Council, доступно по адресу: [www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/](http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/).

Далее в рамках этого механизма «ЕС постоянно стремится развивать международный аспект борьбы с терроризмом, уделяя все больше внимания необходимости предоставлять адресную помощь отдельным странам, которые являются основными источниками угрозы»<sup>122</sup>. Это вызывает вопросы по поводу эффективности реализуемой ЕС политики оказания помощи в условиях секьюритизации и противодействия терроризму. В рамках контртеррористической стратегии ЕС «один из самых неоднозначных случаев с точки зрения проблем, связанных с деятельностью ЕС в области сотрудничества с третьими странами в сфере борьбы с терроризмом», представляет Тунис<sup>123</sup>. Будучи страной, где «особенно очевидно распространение радикализации и терроризма», Тунис стал одним из ключевых партнеров ЕС в данном регионе, особенно после волны восстаний в арабских странах и на фоне относительно больших успехов Туниса в области перехода к демократической форме правления<sup>124</sup>. В ответ на угрозу терроризма Тунис и ЕС приняли на себя обязательство активизировать сотрудничество в сфере обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом с упором на миграцию и мобильность<sup>125</sup>, что соответствует представлению ЕС о терроризме как о традиционно внешней угрозе и о миграции и мобильности как о серьезных угрозах безопасности.

В целом эти международные партнерства внесли значительный вклад в борьбу с угрозой терроризма на международном уровне. Тем не менее, несмотря на очевидные преимущества формирования сильных и прочных международных партнерств в целях борьбы с терроризмом, важно также отметить во внимание тот факт, что при вступлении в такие партнерские отношения разные страны преследуют различные интересы в сфере безопасности, соперничая друг с другом. Страны руководствуются своими собственными интересами и во всех остальных сферах международных отношений, так что указанные международные партнерства (независимо от стремления устранить общую угрозу безопасности) не исключение. По сути, несмотря на некоторые инициативы в области защиты прав человека, развития и демократизации, сотрудничество Соединенных Штатов и ЕС с ближневосточными и североафриканскими странами в области борьбы с терроризмом в конечном счете направлено прежде всего на повышение «устойчивости государства», а не «устойчивости общества»<sup>126</sup>. В центре этих инициатив стоит основная цель нейтрализовать, сдержать и, возможно, устранить террористическую угрозу «в зародыше», еще до того, как она станет вызывать тревогу с точки зрения государственной безопасности. Это приводит к непреднамеренному превращению таких инициатив в стимулы для стран Ближнего Востока и Северной Африки к разработке и при-

122 S. M. Torelli (примечание 70 выше), p. 11.

123 Ibid., p. 27.

124 Ibid.

125 European Commission, Joint Proposal for a Council Decision, JOIN(2018) 9 Final 2018/0120(NLE), Brussels, 2019, доступно по адресу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018JC0009&from=DE>.

126 См., например: C. Kaunert and S. Leonard (примечание 51 выше).

нятию более жестких и, возможно, более репрессивных стратегий борьбы с терроризмом с помощью драконовских антитеррористических законов. Тот факт, что эти международные партнеры не имеют строгих возражений против репрессий под флагом противодействия терроризму, косвенно легитимизирует подобные подходы.

Кроме того, страны со всего региона взаимодействуют с партнерами в рамках различных двусторонних и многосторонних механизмов. Примерами многосторонних региональных механизмов в данном регионе могут служить Союз арабского Магриба, Лига арабских государств, Совет сотрудничества арабских государств Залива, Организация исламского сотрудничества, Африканский союз и действующий при нем Африканский научно-исследовательский центр по борьбе с терроризмом, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также Группа разработки финансовых мер для Ближнего Востока и Северной Африки<sup>127</sup>. В частности, в странах Магриба действуют сильные партнерства в области предотвращения терроризма и борьбы с ним в данном регионе, особенно в отношении иностранных боевиков-террористов. Например, Алжир с 2013 года активно сотрудничает с Тунисом в области таможенных проверок, борьбы с терроризмом и обеспечения безопасности границ<sup>128</sup>. Согласно официальным отчетам сотрудничество между Алжиром и Тунисом в сфере безопасности в приграничных районах позволило предотвратить ряд терактов, при этом Тунис служит важным буфером против последствий нестабильной ситуации в Ливии<sup>129</sup>. Постоянное обеспечение безопасности границ и сотрудничество между Алжиром и Тунисом, «в том числе проведение совместной алжирско-тунисской наземно-воздушной военной операции против оплотов ИГИЛ в пограничных областях, в результате которой уничтожаются тайные убежища террористов и самодельные бомбы», остается одним из главных приоритетов<sup>130</sup>.

## Заключение

На основе обзора научных публикаций в настоящей статье рассмотрены различные стратегии и модели борьбы с терроризмом на Ближнем Востоке и в Северной Африке с целью выявить успешные примеры и недостатки проводимой политики. Научных публикаций по данной теме не так много, и они носят ограниченный характер, особенно в том, что касается исследования местных и региональных контртеррористических стратегий в данном

127 UN Office on Drugs and Crime, *Supporting Legal Responses and Criminal Justice Capacity to Prevent and Counter Terrorism*, Vienna, 2018, доступно по адресу: [www.unodc.org/documents/terrorism/Menu%20of%20Services/18-05646\\_Terrorism\\_Prev\\_Branch\\_Services\\_Ebook\\_NEW.pdf](http://www.unodc.org/documents/terrorism/Menu%20of%20Services/18-05646_Terrorism_Prev_Branch_Services_Ebook_NEW.pdf).

128 Kal Ben Khalid, "Evolving Approaches in Algerian Security Cooperation", *CTC Sentinel*, Vol. 8, No. 6, 2015, доступно по адресу: <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2015/06/CTCSentinel-Vol8Issue69.pdf>.

129 См.: *ibid.*; US Department of State (примечание 101 выше).

130 US Department of State (примечание 86 выше).

регионе на основе фактического материала, однако, опираясь на установленные факты, мы можем сделать вывод о том, что в большей части региона стратегии борьбы с терроризмом оказались неэффективными, а иногда даже приводили к противоположным результатам.

Одним из основных недостатков контртеррористических стратегий в данном регионе является систематическое использование расплывчатых понятий и широких определений при установлении понятий террористических актов и противоправных деяний, связанных с терроризмом. Такие понятия, как «национальное единство», «безопасность государства», «стабильность», «общественный порядок» и «безопасность общества», позволили некоторым правящим режимам в ближневосточных и североафриканских государствах расширить определение терроризма, включив в него противоправные и преступные деяния, которые не обязательно связаны с терроризмом. В результате активисты, диссиденты, журналисты, юристы, а также представители гражданского общества или политической оппозиции принуждаются к молчанию посредством принятия драконовских антитеррористических законов. Для того чтобы стратегии борьбы с терроризмом эффективно использовались именно в отношении терроризма и насильственного экстремизма, ближневосточным и североафриканским государствам необходимо использовать четкие и хорошо сформулированные определения терроризма. Кроме того, правительствам следует воздерживаться от внедрения репрессивных антитеррористических законов и использования их в качестве инструментов реализации своих политических интересов и принуждения к молчанию оппозиционных групп. Имеются подтверждения того, что в краткосрочной перспективе репрессии могут быть инструментом сдерживания, но на более длительном отрезке времени они приводят к противоположному результату, поскольку способствуют вербовке в воинствующие группировки и радикализации молодежи и обделенных групп населения.

Во-вторых, за счет интеграции проблемы терроризма в процесс секьюритизации после терактов 11 сентября применение чрезвычайных мер, таких как объявление чрезвычайного или военного положения, стало проще и приобрело легитимность; этот процесс сформировал и характер международных партнерств, особенно с ЕС и Соединенными Штатами. На Ближнем Востоке и в Северной Африке секьюритизация происходит «сверху вниз» и обусловлена преимущественно заботой о сохранении режима, интересами государства и элиты, а также динамикой власти и властными структурами. В итоге для предотвращения терроризма и борьбы с ним на национальном, региональном и международном уровнях применяются меры, приоритетом которых является поддержание стабильности и устойчивости государства, а не общества. Однако для эффективной борьбы с угрозой терроризма государствам следует уделять больше внимания реализации профилактических мер и мер, направленных на дерадикализацию, в целях устранения первопричин терроризма, таких как нищета, маргинализация и безработица, и выделять на эти направления больше

ресурсов. В этом отношении были приняты некоторые меры, однако больших успехов добиться не удалось. И Соединенным Штатам, и ЕС необходимо наращивать усилия для развития партнерств, направленных на повышение устойчивости общества, постепенно отходя от подхода, основанного на секьюритизации, в сторону партнерств в данном регионе, предусматривающих максимально эффективное осуществление инициатив в области демократизации, соблюдения прав человека и развития.

В целом, ближневосточные и североафриканские государства используют различные сочетания жестких и мягких стратегий борьбы с терроризмом. Однако исследования показывают, что основная масса усилий направлена на принятие мер в области безопасности в ответ на угрозу терроризма, притом что фактические данные не обязательно свидетельствуют в пользу эффективности подобных мер. Следование примеру программ в области профилактики, реабилитации и реинтеграции, подобных той, что реализуется в Саудовской Аравии, может стать более эффективным, чем применение жестких подходов с упором на безопасность. Кроме того, в рамках работы в области безопасности ближневосточным и североафриканским странам было бы полезно улучшить обмен информацией между различными органами обеспечения безопасности и наладить более сильные партнерства с другими странами региона.

Наконец, для повышения эффективности стратегий борьбы с терроризмом в регионе ближневосточным и североафриканским странам необходимо разработать показатели эффективности, чтобы лучше понимать вклад различных стратегий и практических мер в работу по предотвращению терроризма и противодействию ему на уровне страны. Принятие новых антитеррористических законов и внесение новых поправок в существующие вряд ли поможет предотвращению терактов или борьбе с терроризмом и может даже привести к противоположным результатам. На самом деле, с учетом проблем вокруг определения понятия терроризма рост числа задержаний (массовых или адресных) на фоне принятия новых законов или поправок не обязательно является показателем успешности или эффективности контртеррористической стратегии. Приведение политики и стратегии к измеримым показателям и использование комплексных всесторонних стратегий борьбы с терроризмом позволило бы государствам на Ближнем Востоке и в Северной Африке меньше полагаться на драконовские меры и совершенствовать свою деятельность в области профилактики терроризма и реагирования на него.

