

## ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СИЛОВОЙ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОМУ ТЕРРОРИЗМУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*С.С. Вардазарян*

Раскрываются особенности формирования и развития силовой системы противодействия международному терроризму в России на современном этапе.

*Ключевые слова:* силовые структуры; террористические акты; контрзахват; национальная безопасность; международный терроризм.

Одним из важных направлений в борьбе с международным терроризмом является четкая структура силовых органов и ведомств, занимающихся этими вопросами. В России, согласно принятому в 1998 г. Закону РФ “О борьбе с терроризмом” [1], субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом, являются:

- Федеральная служба безопасности и Министерство внутренних дел – осуществляют борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера;
- Служба внешней разведки и другие органы внешней разведки Российской Федерации – осуществляют борьбу с терроризмом посредством обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, их сотрудников и членов семей указанных сотрудников, а также осуществляют сбор инфор-

мации о деятельности иностранных и международных террористических организаций;

- Федеральная служба охраны – осуществляет борьбу с терроризмом посредством обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов;
- Министерство обороны – обеспечивает защиту находящихся на вооружении оружия массового поражения, ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, защиту военных объектов, а также принимает участие в обеспечении безопасности национального морского судоходства, воздушного пространства Российской Федерации, в проведении контртеррористических операций.

В действительности же до 2003 г. основная роль в борьбе с терроризмом принадлежала ФСБ. Такое состояние дел объяснялось тем, что феномен международного терроризма до середины 90-х гг. еще не проявил себя на территории России. Со-

ответственно и система противодействия терроризму в основном оставалась неизменной с советского времени. До 1991 г. с терроризмом боролись два подразделения КГБ. Первое входило в состав Пятого управления (идеологического) и действовало на территории СССР. Второе работало в рамках Управления “К” (внешней контрразведки) ПГУ КГБ и отвечало за недопущение террористов на территорию СССР [2]. После обретения независимости в России было создано Управление по борьбе с терроризмом (УБТ) в составе ФСБ, а после событий в Буденновске (июль, 1995) на базе УБТ был сформирован Антитеррористический центр (АТЦ) ФСБ. В 1996 г. создано Управление перспективных программ ФСБ, а в 1997 г. на базе АТЦ был сформирован Департамент по борьбе с терроризмом, который в 1999 г. был объединен с воссозданным в 1998 г. Управлением конституционной безопасности (политический сыск) [3]. Эта структура была воспроизведена и на местном уровне, в региональных управлениях ФСБ появились соответствующие отделы. Для координации борьбы с терроризмом в рамках СНГ в 2000 г. был создан Антитеррористический центр СНГ, руководитель которого был приравнен по статусу к первому заместителю директора ФСБ. После Беслана Департамент по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом был переименован в Службу.

В августе 2003 г. в МВД России был создан Антитеррористический центр “Т” в составе Главного управления по борьбе с организованной преступностью (ГУБОП). Вскоре у Центра были сформированы региональные подразделения, которые стали проводить основную массу задержаний по подозрению в терроризме [3]. Для борьбы с терроризмом в самом “горячем” регионе – Северном Кавказе – в январе 2001 г. был также создан Региональный оперативный штаб по проведению контртеррористической операции на Северном Кавказе. Первоначально руководство РОШ было возложено на заместителя директора ФСБ – руководителя Департамента по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом [4]. 4 июля 2003 г. президент Путин подписал указ, согласно которому ответственность по руководству Региональным оперативным штабом была передана Министерству внутренних дел России. Однако фактически РОШ остался под контролем ФСБ: на должность руководителя РОШ назначали исключительно генералов ФСБ, но перед этим переводили их в МВД [2].

В сентябре 2003 г. командование второй координационной структурой на Северном Кавказе – Объединенной группировкой войск (ОГВ) – было

передано внутренним войскам МВД. В результате задачи антитеррористических подразделений МВД и ФСБ стали пересекаться, но при этом не был создан координирующий центр между ведомствами, в рамках которого осуществлялся бы обмен информацией о готовящихся террористических атаках.

Прорыв боевиков в Ингушетию (июнь, 2004) и захват заложников в Беслане (1–3 сентября, 2004) совпали с периодом реформ в МВД и ФСБ, которые, в свою очередь, проходили в рамках административной реформы правительства РФ. Кроме того, сразу после Беслана В. Путин фактически приказал учесть при реформировании этих ведомств опыт трагедии в Северной Осетии, подписав Указ “О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом” [5]. Согласно указу, правительству РФ, силовым министерствам и ведомствам было поручено “в двухнедельный срок разработать и представить предложения по созданию новой системы взаимодействия сил и средств, участвующих в урегулировании ситуации на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, и по созданию системы предотвращения и ликвидации кризисных ситуаций на территории Российской Федерации” [2].

С целью координации противодействия терроризму были созданы антитеррористические комиссии – федеральная (ФАТК), еще в 1998 г., и региональные комиссии. Кстати, в Чечне региональная комиссия была сформирована только в июле 2004 года [6]. Однако федеральная комиссия, в силу своего формата (согласно Положению о комиссии, ее заседания должны проводиться не реже одного раза в три месяца), оказалась не способна обеспечивать ежедневный обмен информацией. До августа 2004 г. в случае захвата заложников или проведения терактов другого рода предполагалось, что руководителем оперативного штаба должен быть начальник областного (республиканского) Управления ФСБ (или начальник местного ГУВД, если целью захвата является получение денежных средств). На деле же этот принцип часто не соблюдался [6].

К лету 2004 г. на Северном Кавказе действовали несколько подразделений ФСБ центрального подчинения, ответственные за сбор информации о террористических группах. Руководители этих структур входили в состав региональных оперативных штабов по проведению контртеррористической операции. Ими являлись: оперативно-координационное управление ФСБ по Северному Кавказу (ОКУ) (расформировано в феврале 2006 г., этому управлению подчинялись формирования Р. Кадырова и отряд “Горец”, который был распущен осенью 2006 г.); временная оперативная

группа Управления военной контрразведки ФСБ в Северо-Кавказском регионе (ВОГ УВКР ФСБ РФ в СКР) [2]. При этом надо отметить, что хотя руководитель ОКУ входил в состав РОШ, на деле обмен информацией осуществлялся только внутри Федеральной службы безопасности, т. е. среди республиканских управлений ФСБ региона, но не между разными ведомствами. Кроме того, на территории ЮФО действовали территориальные органы ФСБ, а также подразделения ГРУ ГШ и МВД (прежде всего, Оперативно-розыскное бюро № 2) [5]. После захвата заложников в Беслане в системе произошли существенные изменения. 25 ноября 2004 г. член парламентской комиссии по расследованию захвата школы в Беслане В. Дятленко заявил: «Внутри контртеррористической группировки отныне функционирует специальная разведывательная служба, которая объединяет усилия всех субъектов оперативно-розыскной деятельности – ФСБ, МВД и военной разведки – ГРУ» [2].

Тогда же, в 2004 г., были проведены изменения в системе пограничной охраны. Так, пограничная служба перешла от линейного принципа охраны госграницы к регионально-объектовому. В рамках этой реформы в августе этого года было создано Региональное пограничное управление по Южному федеральному округу (РПУ ФСБ РФ по ЮФО) со штабом в Ростове. В состав РПУ ФСБ по ЮФО вошли пять пограничных управлений. Кроме того, на базе Аргунского погранотряда было создано Пограничное управление по Чеченской Республике [7]. В июне 2005 г. на специальном совещании начальников органов безопасности ЮФО было принято решение о создании новых пограничных постов на границах Северо-Кавказского региона [7].

В результате структурной реформы ФСБ в Службе по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом появилось новое подразделение: Управление по борьбе с международным терроризмом (УБМТ ФСБ) [7]. Был изменен принцип командования внутренними войсками. В июне 2005 г. президент В. Путин подписал указ, утвердивший положение об оперативно-территориальном объединении ВВ МВД. Во внутренних войсках появилась новая военно-административная единица – региональное командование.

Таким образом, в результате структурных реформ российских силовых ведомств в течение 2004–2005 гг. изменилась система борьбы с незаконными вооруженными формированиями на Северном Кавказе, но не система предотвращения и предупреждения террористических атак на территории России. Согласно указу Президента РФ [8], на оперативный

штаб в Чеченской Республике дополнительно были возложены функции по «непосредственному руководству специальными силами и средствами по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических актов на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, а также функции по организации планирования применения на территории Чеченской Республики выделенных сил и средств Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (далее – Объединенная группировка)» (п. 4). Командующему Объединенной группировкой было указано выполнять указания руководителя оперативного штаба в Чеченской Республике, при этом общее руководство деятельностью оперативного штаба в Чеченской Республике и Объединенной группировки осуществлял министр внутренних дел Российской Федерации.

В октябре 2006 г. был создан Центр по борьбе с терроризмом при Первом оперативно-розыскном бюро ГУ МВД по ЮФО, в задачу которого входило отслеживание ситуации в Дагестане, Чечне, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Ставропольском крае. В этом же году был создан центральный координационный центр – Национальный антитеррористический комитет, в структуре которого были Управление координации деятельности по профилактике терроризма, Управление координации деятельности по борьбе с терроризмом, Информационно-аналитическое управление, Информационный центр НАК [9]. К настоящему времени НАК выработал единую, целостную, комплексную государственную концепцию, учитывающую международные правовые акты и реалии государственного и общественного устройства страны. В нее входят решения Президента и Правительства России, Совета Безопасности Российской Федерации, самого НАК, антитеррористических комиссий субъектов РФ.

Еще одним важным направлением повышения эффективности антитеррористических действий является развитие и усовершенствование тактических приемов. Так, в плане тактики ФСБ использовало два подхода. Первый – это так называемые ССГ (сводные специальные группы). Официальное наименование – ССГ Регионального оперативного штаба (РОШ) Оперативного управления ФСБ. Они состоят из оперативников региональных управлений ФСБ и бойцов отрядов спецназначения (ОСН) внутренних войск (до осени 2002 г. их место занимали бойцы СОБРа). 10 таких групп создали в апреле 2002 г. для проведения спецопераций [4].

ССГ действовали автономно от местных органов контрразведки и подчинялись Временной объединенной группировке органов и подразделений (ВОГОиП), которая в свою очередь подчинялась РОШ. Эти группы также занимались ликвидацией боевиков. Кроме ССГ, ФСБ командировала в Чечню подразделения, состоящие из сотрудников территориальных групп “Альфа” – так называемых тяжелых фейсов. Они тоже занимались ликвидацией бандформирований, подчиняясь УФСБ по Чеченской Республике. Кроме того, в Чечню командировались отделы Центра специального назначения ФСБ, а летом 2005 г. в Дагестане было сформировано региональное подразделение Центра специального назначения ФСБ по Южному федеральному округу [2].

МВД также использовало практику посылки сводных командированных отрядов из центральных регионов России – так называемые мобильные отряды МВД, действующие не только в Чечне, но и в Дагестане и Ингушетии (мобильный отряд МВД, действующий в Чечне, был сформирован приказом МВД от 10 мая 2001 г.).

Исключительно изобретением Министерства внутренних дел следует считать практику засылки для ликвидации лидеров бандформирований сверхмалых групп, состоящих из сотрудников центрального аппарата МВД. Эти временные специализированные оперативные группы (ВСОГ) подчиняются только Москве и должны действовать на свой страх и риск. Были созданы шесть таких групп: пять для действий в пяти районах Чечни и одна – для Ингушетии [2].

После бесланских событий четко обозначилась новая тактика спецподразделений – захват родственников обвиняемых в терроризме, или “контрзахват”.

Таким образом, можно выделить следующие тенденции. После Беслана была фактически легализована практика контрзахватов или захватов в заложники родственников подозреваемых в терроризме. Однако это не только противоречит российскому законодательству, но и бесполезно как для предотвращения терактов, так и во время кризисов. Непонятно, каким образом собираются силовики поступать с родственниками в случае неудачного

штурма, подобного бесланскому. Ведь контрзахват – это акция устрашения, и если угроза не будет приведена в исполнение, то в будущем она будет неэффективна. А захват заложников для “выманивания” полевых командиров использовался в контрпартизанской войне силовыми ведомствами разных стран – от Германии в период Второй мировой войны до Франции во время Алжирской кампании. Но во всех случаях при тактическом успехе использование этого метода приводило к стратегическому провалу.

#### *Литература*

1. Закон РФ “О борьбе с терроризмом” от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ.
2. Материалы Исследовательского центра “Агентура.ру” [Интернет-ресурс]. Режим доступа: <http://studies.agentura.ru/library/>
3. Российская система предотвращения терактов: спустя год после Беслана [Интернет-ресурс]. Режим доступа: <http://studies.agentura.ru/library/>
4. Журавель В.П. Вопросы противодействия терроризму в современной России в 2012 г. / В.П. Журавель // Мир и политика. 2013. 18 февр. [Интернет-ресурс]. Режим доступа: <http://mir-politika.ru/4044-02-77-february-2013.html>
5. Указ Президента РФ “О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом” от 13 сентября 2004 г. № 11671.
6. Терроризм в России / Федеральный интернет-ресурс “Капитал страны”. Режим доступа: [www.kapital-rus.ru/](http://www.kapital-rus.ru/)
7. Официальный сайт Национального антитеррористического комитета [Интернет-ресурс]. Режим доступа: <http://nak.fsb.ru/>
8. Указ Президента РФ “Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования управления контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации” от 2 августа 2006 г. № 832с.
9. Ильин Е.П. О современной ситуации в сфере противодействия терроризму в России / Е.П. Ильин [Интернет-ресурс]. Режим доступа: // <http://studies.agentura.ru/library/>