

Российская система предотвращения терактов: спустя год после Беслана

Доклад Исследовательского центра Agentura.Ru <http://studies.agentura.ru> / сентябрь 2005 / Скачать в PDF /

Оглавление:

1. **Введение**
2. **Система до Беслана**
 - Участники и структура борьбы с терроризмом,
 - Недостатки системы
3. **Изменения в системе координации и обмена информацией**
 - Межведомственный обмен,
 - Обмен информацией со спецслужбами других государств,
 - Координация и обмен информацией на Северном Кавказе,
 - Координация на случай захвата заложников и диверсионно-террористических атак
4. **Изменения в системе добывания информации о готовящихся террористических атаках**
 - В центральном аппарате спецслужб,
 - В Северо-Кавказском регионе
5. **Реформа системы преследования террористов и отражения диверсионно-террористических атак**
 - Тактика действий спецподразделений,
 - Развертывание новых подразделений
6. **Заключение / Выводы**

1. Введение

Реформирование спецслужб – неизбежное следствие масштабных терактов. Теракты 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах привели к самой крупной реформе разведсообщества США за всю их историю, а взрывы 14 марта 2004-го в Мадриде – к перестройке испанских силовых ведомств.

Эти реформы, как правило, затрагивают все три компонента системы предотвращения террористических атак:

- добывание информации о готовящихся терактах,
- обмен этой информацией между заинтересованными службами / координация действий /,
- преследование террористов, включая ликвидацию каналов финансирования и доставки оружия

Прорыв боевиков в Ингушетию (июнь 2004 года) и захват заложников в Беслане (1-3 сентября 2004 года) совпали с периодом реформ в МВД и ФСБ, которые, в свою очередь, проходили в рамках административной реформы Правительства РФ. Кроме того, сразу после Беслана президент Владимир Путин фактически приказал учесть при реформировании этих ведомств опыт трагедии в Северной Осетии, подписав Указ №1167¹ "О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом". 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". К весне 2005 года структурные реформы МВД и ФСБ были закончены. Были изменены:

- Принцип руководства контртеррористической операцией на Северном Кавказе
- Принцип управления действиями силовых структур на случай диверсионно-террористических акций в регионе
- Принцип сбора и анализа разведывательной информации о лидерах боевиков на территории Северного Кавказа
- Тактика действий спецподразделений в регионе

Эффективность этих реформ, осуществленных в течение года после 1-3 сентября 2004 года, остается ключевым и жизненно важным вопросом для российского общества.

2. Система до Беслана

Согласно принятому в 1998 году закону «О борьбе с терроризмом», субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом, в России являются ФСБ, МВД, Служба внешней разведки, Федеральная служба охраны и Министерство обороны.

На самом деле вплоть до 2003 года основная роль в борьбе с терроризмом принадлежала ФСБ. Так сложилось исторически: антитеррористическое подразделение ФСБ является прямым наследником подразделения по борьбе с терроризмом, существовавшего в рамках Пятого управления. В ФСК было создано Управление по борьбе с терроризмом (УБТ), которое продолжило существовать в составе ФСБ. После захвата заложников в Буденновске (июнь 1995 года) новый директор ФСБ Михаил Барсуков санкционировал формирование на базе УБТ Антитеррористического центра ФСБ. Кроме того, задача борьбы с терроризмом была поставлена созданному в 1996 году Управлению перспективных программ ФСБ. В 1997 году на базе Антитеррористического центра был сформирован Департамент по борьбе с терроризмом. В 1999 году Департамент был объединен с воссозданным в 1998 году Управлением конституционной безопасности (так называли подразделение, занимающееся политическим сыском).

Эта структура была воспроизведена и на местном уровне. В региональных управлениях ФСБ были созданы Отделы по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом.

В 2003 году МВД стало вторым полноправным участником борьбы с терроризмом после ФСБ:

- **На Северном Кавказе:** в июле 2003 года руководство Региональным оперативным штабом (РОШ) по проведению контртеррористической операции на Северном Кавказе было передано от ФСБ к МВД.
- **На федеральном уровне:** в августе 2003 года в МВД был создан антитеррористический Центр «Т» (в составе Главного управления по борьбе с организованной преступностью (ГУБОП)). Центр сформировал региональные подразделения, которые стали проводить основную массу задержаний по подозрению в терроризме. Например, в декабре 2004 года все операции против террористической группировки Хизб ут-Тахрир проводило 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. В законе «О борьбе с терроризмом» лишь отмечалось, что для координации деятельности участников борьбы решениями Президента и Правительства РФ «могут создаваться антитеррористические комиссии на федеральном и региональном уровне».

Эти комиссии были созданы – Федеральная (ФАТК) в 1998-м (ее руководителем является председатель правительства) и региональные комиссии. Кстати, в Чечне региональная комиссия была сформирована только в июле 2004 года. Однако Федеральная комиссия в силу своего формата (согласно Положению о Комиссии, ее заседания должны проводиться не реже одного раза в три месяца) не способна обеспечивать ежедневный обмен информацией, и в этом качестве бесполезна.

На территории Северного Кавказа за добывание информации о планах боевиков отвечают несколько управлений ФСБ центрального и территориального подчинения, а также МВД и ГРУ. Однако обмен информацией между ними практически отсутствовала.

К лету 2004 года, несмотря на неоднократные публичные заявления представителей Кремля о признаках международного терроризма в Чечне, система обмена данными о готовящихся терактах со спецслужбами других стран находилась на стадии становления и только в рамках государств СНГ. Для этого в 2000 году был создан **Антитеррористический центр СНГ²**, который возглавил генерал ФСБ.

Таким образом, к 1 сентября 2004 года российская система предотвращения терактов пришла без координирующего центра, без эффективной системы сбора информации, а также без налаженного обмена информацией как между российскими силовыми ведомствами, так и со спецслужбами других государств. Частично реформы затронули все компоненты этой системы.

3. Изменения в системе координации и обмена информацией

Межведомственный обмен

В результате реформ МВД и ФСБ 2004 года в антитеррористических подразделениях этих ведомств произошли следующие изменения:

В Министерстве внутренних дел. Главное управление по борьбе с организованной преступностью (ГУБОП) преобразовано в Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД России (ДБОПиТ). В структуре ДБОПиТ создано управление анализа и выработки стратегических решений в области борьбы с терроризмом³. В оперативное подчинение ДБОПиТ переведены, кроме Центра «Т», Центр специального обеспечения (Центр «С») и отряд милиции специального назначения «Рысь». Функции по обеспечению деятельности штаба по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона возложены на Центр оперативного управления МВД.

В Федеральной службе безопасности. Департамент по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом переименован в Службу. Назначен новый руководитель – Александр Брагин. Весь его опыт борьбы с терроризмом ограничивается сроком пребывания Брагина в Москве. Он опешел в центральный аппарат ФСБ в июне 2003 года – на должность заместителя начальника Департамента по борьбе с терроризмом, а до этого возглавлял Управление ФСБ по Челябинской области.

Таким образом, реформирование антитеррористических подразделений было косметическим (в ФСБ департамент переименован в службу, в МВД главное управление – в департамент). Изменений на уровне координации не последовало.

Между тем, каждая из стран, переживших террористические атаки такого масштаба (США – 11 сентября, Испания – 11 марта 2004 года) столкнулись с проблемой координации действий спецслужб в вопросах сбора и анализа данных о готовящихся атаках. Полученные разведданные не только должны быть доступны всем заинтересованным ведомствам, но и поступать на уровень, где принимаются решения, в максимально короткие сроки.

В результате в некоторых странах были даже созданы новые спецслужбы, включившие в себя прежде независимые структуры (Министерство внутренней безопасности США). И во всех этих странах были сформированы специальные координирующие структуры – так называемые Центры сбора и оценки информации о террористической угрозе. В Великобритании – Joint Terrorism Analysis Centre, в США – Terrorist Threat Integration Center, который позднее заменил в National Counterterrorism Center, в Испании – Centro Nacional de Coordinacion Antiterrorista. Эти небольшие структуры, куда делегированы офицеры всех силовых структур страны, включенных в борьбу с террором, отвечают за обмен информацией между ведомствами, а также готовят для руководства страны прогнозы об уровне террористической угрозы. Кроме того, эти же центры отвечают за обмен информацией со спецслужбами других стран.

В российской системе спецслужб такой структуры так и не было создано. В октябре 2004 года директор ФСБ Николай Патрушев, выступая в Государственной Думе, заявил, что для координации действий всех ведомств в борьбе с терроризмом должен быть создан постоянно действующий управляющий центр. Однако до сих пор такой центр не сформирован, таким образом, проблема координации и обмена информации между ФСБ, МВД, СВР, ФСО и МО (непосредственными участниками согласно закону «О борьбе с терроризмом») не решена.

Обмен информацией со спецслужбами других стран

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). Видимо, именно это управление и должно отвечать за "уничтожение боевиков за рубежом", о чем заявил президент Владимир Путин сразу после Беслана. Кроме того, 12 октября 2004 года бывший первый заместитель директора ФСБ Анатолий Сафонов был назначен послом по особым поручениям — специальным представителем Президента РФ по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью⁴.

6 декабря 2004 года директор ФСБ Николай Патрушев и директор ФБР Роберт Мюллер подписали меморандум о сотрудничестве между двумя службами. После подписания

документа Патрушев заявил: «Подписан меморандум, который конкретно оговаривает наше сотрудничество по целому ряду направлений. В первую очередь, это сотрудничество в борьбе с международным терроризмом, в борьбе с преступлениями, связанными с оружием массового уничтожения, и по другим направлениям».

Создание Управления по борьбе с международным терроризмом ФСБ и назначение замдиректора ФСБ спецпредставителем президента по этим вопросам является позитивным шагом, но не способно принципиально решить проблему постоянного ежедневного обмена оперативной информацией со спецслужбами других стран. Фигура спецпредставителя – это прежде всего составная часть механизма дипломатического давления на страны, не выдающие России подозреваемых в терроризме (Великобритания и Закаев). В свою очередь, УБМТ ФСБ осуществляет контакты со спецслужбами других стран (в том числе в рамках подписанного меморандума с ФБР), но только в интересах своей службы, без обмена информацией по линии МВД.

В то же время к началу 2004 года развитые страны мира уже перешли от дипломатического сотрудничества к юридическому и даже техническому. В Европе еще в 2001 году была внедрена практика единого европейского ордера на арест, а после терактов 14 марта в Мадриде образован пост координатора ЕС по терроризму. В рамках англосаксонской оси США - Великобритания - Канада - Австралия - Новая Зеландия создается система объединенных баз данных по террористам и обмена оперативной информацией. В настоящее время российские спецслужбы не вписаны в эти системы, и обмен информацией осуществляется в ежедневном режиме только со странами СНГ в рамках Объединенного банка данных СНГ (ОБД).

Координация и обмен информацией на Северном Кавказе

В настоящее время в этом регионе действуют два координационных центра борьбы с террористами и незаконными вооруженными формированиями:

- Региональный оперативный штаб по проведению контртеррористической операции на территории Северного Кавказа (РОШ)
- И подчиненная РОШ Объединенная группировка войск (сил) на Северном Кавказе (ОГВ)

Региональный оперативный штаб (РОШ) был создан в январе 2001 года указом Президента РФ⁵ «для непосредственного руководства специальными силами и средствами по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических акций на территории Северо-Кавказского региона».

Первоначально руководство РОШ было возложено на заместителя директора ФСБ - руководителя Департамента по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом. Однако 4 июля 2003 года президент Путин подписал Указ, в соответствии с которым 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. Так контр-адмирал Юрий Мальцев, до того руководивший Оперативным управлением ФСБ по координации проведения контртеррористических операций, был переведен в МВД на должность заместителя министра внутренних дел и в тот же день назначен руководителем РОШ.

12 сентября 2004 года, спустя десять дней после событий в Беслане, у РОШ появился новый руководитель, и снова из ФСБ. Им стал Аркадий Еделев, кадровый сотрудник ФСБ, возглавлявший Оперативно-координационное управление ФСБ по Северному Кавказу. Однако прежде он был переведен в МВД, где получил звание генерал-лейтенанта милиции и должность заместителя министра. Таким образом ответственность за деятельность РОШ остается на МВД, и этот принцип не изменился после Беслана.

В ноябре 2004 года полпред президента в Южном федеральном округе Дмитрий Козак заявил на заседании Комиссии по координации федеральных органов исполнительной власти на Северном Кавказе: "В течение четырех лет функции регионального оперативного штаба, его права и ответственность ничем не были регламентированы". В настоящее время РОШ находится в стадии реформирования.

Объединенная группировка войск на Северном Кавказе (ОГВ) была сформирована в конце сентября 1999 года по указу Президента РФ⁶ для освобождения территории Чечни. 26 декабря 1999 года она приступила к выполнению своей задачи. Последней

крупномасштабной операцией ОГВ была ликвидация группировки Р. Гелаева в районе с. Комсомольское в марте 2000 года. После этого боевики перешли на диверсионно-террористические методы ведения войны.

С самого начала на должность командующего ОГВ назначались генералы Вооруженных Сил: Виктор Казанцев, Владимир Молтенской, Сергей Макаров, Валерий Баранов.

В сентябре 2003 года командующим ОГВ вновь был назначен Валерий Баранов, но уже в качестве заместителя главкома Внутренних войск (в первый раз Баранов возглавлял ОКВ в 2000-2001 гг. как представитель Министерства обороны). 27 июля 2005 года был назначен новый командующий Объединенной группировкой войск на Северном Кавказе - ОГВ возглавил заместитель главкомандующего ВВ МВД Евгений Лазебин. Таким образом, вторая структура по координации действий силовых ведомств в борьбе с террористами на Северном Кавказе также находится под контролем МВД.

Передача ответственности за ситуацией на Северном Кавказе МВД и ее войсковым подразделениям является положительным шагом в борьбе с незаконными вооруженными формированиями, но не в обнаружении террористов. Тактика использования полицейских сил с тяжелым вооружением не может обеспечить уничтожение законспирированных ячеек террористических групп, готовящих атаки в других регионах России. Для этого внутренние войска не обладают ни соответствующим опытом (напомним, что задача борьбы с террором фактически была поставлена перед МВД только в 2003 году), ни возможностями агентурной разведки. Разведподразделения ВВ действуют только в интересах тактической разведки и не в состоянии решить задачу агентурного проникновения в террористические группы.

Подобную стратегию долгое время использовали британцы в Северной Ирландии. До конца 70-х основная ответственность за борьбу с террористами в Северной Ирландии была на армейских патрулях, военной разведке и местной полиции Royal Ulster Constabulary (RUC). Контрразведка MI5 практически не действовала в регионе, рассматривая эту территорию как колонию и имея там лишь одного офицера связи. Количество терактов в Великобритании стало снижаться только после того, как в 1992 году главным ведомством по борьбе с террором была назначена контрразведывательная служба MI5, которая взяла на себя ответственность и за ситуацию в Северной Ирландии (сегодня за этот регион в центральном аппарате спецслужбы отвечает заместитель гендиректора MI5 – координатор по разведке).

Координация на случай захвата заложников и диверсионно-террористических атак

До августа 2004 года в случае захвата заложников или проведения терактов другого рода предполагалось, что руководителем оперативного штаба должен быть начальник областного/республиканского Управления ФСБ России (или начальник местного ГУВД, в случае, если целью захвата являются получение денежных средств и проч.).

На деле этот принцип не соблюдался:

- Во время захвата заложников в Буденновске (июнь 1995 года) оперативный штаб сначала возглавил министр внутренних дел Виктор Ерин, директор ФСБ Сергей Степашин исполнял обязанности заместителя, а несколько позже штаб возглавил заместитель министра внутренних дел генерал-полковник Михаил Егоров. Кроме того, в совещаниях принимали участие выехавшие на место теракта вице-премьер РФ Николай Егоров, заместитель Генерального прокурора Олег Гайданов.
- Во время захвата заложников в Кизляре и Первомайском (январь 1996 года) оперативным штабом руководил заместитель министра внутренних дел генерал-лейтенант Павел Голубец.
- Во время захвата заложников в поселке Лазаревское под Сочи (сентябрь 2000 года) оперативный штаб возглавляли заместитель директора ФСБ начальник департамента по борьбе с терроризмом Герман Угрюмов и замминистра МВД Владимир Козлов.
- Во время захвата заложников в театральном центре на Дубровке (октябрь 2002 года) оперативный штаб возглавил замдиректора ФСБ Владимир Проничев (соруководитель штаба - замминистра внутренних дел Владимир Васильев).

То есть во всех случаях ответственность на себя брали чиновники в должности не ниже заместителя руководителя силового ведомства, представляющие федеральную власть.

Этот принцип был изменен после вторжения боевиков в Ингушетию (21-22 июня 2004 года). 16 августа 2004 года президент Владимир Путин принял в Кремле 12 полковников

внутренних войск, которые возглавили новые подразделения - Группы оперативного управления ГрОУ, созданные в каждом регионе Южного округа. Было заявлено, что ГрОУ – это постоянно действующие специальные органы, предназначенные для непосредственного управления объединенными силами и средствами, выделенными для пресечения диверсионно-террористических акций, а также ликвидации их последствий. Они включают в себя подразделения оперативного и специального назначения внутренних войск МВД России, ОМОН, СОБР, Министерства обороны, ГО и ЧС.

Руководитель ГрОУ получил статус заместителя руководителя республиканской антитеррористической комиссии, став таким образом вторым после губернатора человеком в борьбе с терроризмом в регионе. В случае захвата заложников или вторжения боевиков командир ГрОУ автоматически становится руководителем оперативного штаба, и он вправе принимать решения без согласования с Москвой. При этом имена командиров ГрОУ засекречены.

Примечательно, что во время событий в Беслане руководитель ГрОУ Северной Осетии-Алании уже был назначен. Однако его роль в действиях оперативного штаба была сведена к нулю. В Беслане оперативным штабом руководил начальник местного Управления ФСБ Валерий Андреев, при этом в штабе присутствовали два заместителя директора ФСБ – Анисимов и Проничев, а также начальник «Центра Т» МВД Демидов. Таким образом впервые за историю российских кризисов с захватом заложников вся ответственность была переложена на плечи региональных силовых структур.

После штурма школы в Беслане принцип главенства ГрОУ (никак не обозначенный во время кризиса) был упрочен. Были проведены многочисленные учения – как в Северной Осетии, так и в других регионах Южного федерального округа: только в 2004 году Группы оперативного управления провели 12 тактико-специальных учений. К концу 2004 года в состав групп вошли 19 тысяч военнослужащих различных силовых министерств.

В феврале 2005 года система ГрОУ была подвергнута резкой критике со стороны полпреда президента в Южном Федеральном округе Дмитрия Козака. По данным газеты «Коммерсант»⁷, Козак подготовил проект указа президента России, в соответствии с которым руководство штабами по борьбе с терроризмом в регионах должно перейти к руководителям региональных управлений ФСБ. На одном из заседаний было озвучено, что нынешняя система борьбы с терроризмом, как показал региональный опыт, абсолютно неэффективна. Однако до сих пор этот указ не подписан.

Делегирование ответственности на случай новых кризисов с захватом заложников местным властям и местным силовым структурам (губернаторам и командирам ГрОУ) фактически не имеет аналогов в развитых государствах.

В США зоны ответственности распределяются следующим образом – местная полиция отвечает за разрешение кризисов при местных криминальных происшествиях (захват заложников при ограблении банков и т.п.). За разрешение террористических кризисов отвечает подразделение ФБР Hostage Rescue Team (FBI HRT), шеф HRT становится руководителем оперативного штаба. Таким образом, федеральные власти всегда несут ответственность за террористические атаки.

В Великобритании руководителем оперативного штаба в таких случаях становится шеф Скотланд-Ярда. Решение о штурме выносит премьер-министр после совещания с так называемой группой COBRA (Cabinet Office Briefing Room A), состоящей из руководителей спецслужб, после чего шеф Скотланд-Ярда выписывает боевое распоряжение спецназу SAS. То есть в Великобритании ответственность также остается на федеральных структурах, а не местных властях.

Таким образом, использование ГрОУ как центра по принятию решений во время кризисов подобных Беслану, при неясных тактических перспективах, фактически приведет лишь к перекладыванию ответственности с федеральных властей на местные властные и силовые структуры за возможный провал.

4. Изменения в системе добывания информации о готовящихся терактах

23 июня 2005 года начальник Управления по борьбе с международным терроризмом ФСБ России Юрий Сапунов заявил, что в первом квартале 2005 года ФСБ предотвратила более 70 терактов. Сапунов также сообщил, что в последние годы в 50 регионах России были выявлены ячейки террористических организаций "Братья мусульмане", "Хизб-ут-Тахрир" и "Исламское движение Узбекистана". Однако в отсутствие более конкретных данных о

предотвращенных терактах не представляется возможным проверить эту информацию. Между тем, насколько известно, структурно подразделения Службы по борьбе с терроризмом ФСБ, ответственные за получение информации о готовящихся терактах, не претерпели за прошедший год существенных изменений. Реформы затронули только регион Северного Кавказа.

К лету 2004 года на Северном Кавказе действовали несколько подразделений ФСБ центрального подчинения, ответственные за сбор информации о террористических группах. Руководители этих структур входят в состав Регионального оперативного штаба по проведению контртеррористической операции (РОШ). Это следующие структуры⁸:

- Оперативное управление ФСБ по координации проведения контртеррористических операций. Кстати, этому управлению подчиняются формирования Рамзана Кадырова⁹.
- Оперативно-координационное управление по Северному Кавказу ФСБ (ОКУ).
- Временная оперативная группа Управления военной контрразведки ФСБ в Северо-Кавказском регионе (ВОГ УВКР ФСБ РФ в СКР). Основными задачами ВОГ являются: фильтрация беженцев, контрразведывательная работа, предупреждение терактов и освобождение пленных и заложников.

Кроме того, на территории Северного Кавказа действуют территориальные органы ФСБ, а также подразделения Главного разведывательного управления ГШ ВС России и МВД. Координация этих структур носила фрагментарный характер.

После захвата заложников в Беслане в этой системе произошли существенные изменения. 25 ноября 2004 года член парламентской комиссии по расследованию захвата школы в Беслане, депутат Госдумы Валерий Дятленко заявил¹⁰: «внутри контртеррористической группировки отныне функционирует специальная разведывательная служба, которая объединяет усилия всех субъектов оперативно-розыскной деятельности - ФСБ, МВД и военной разведки – ГРУ».

Судя по заявлению Дятленко, речь идет не о сборе разведывательной информации о намерениях террористов, в том числе и о готовящихся терактах, а о тактической разведывательной информации, позволяющей вычислить местоположение боевиков. То есть фактически это задачи войсковой разведки. Этот тезис подтверждает и тот факт, что командиром новой разведслужбы назначен один из заместителей командующего Объединенной группировки войск (ОГВ), офицер Внутренних войск МВД.

5. Реформа системы преследования террористов и отражения диверсионно-террористических атак

Тактика действий спецподразделений

К лету 2004 года все силовые ведомства, действующие на территории Северного Кавказа – ФСБ, МВД и ГРУ – использовали практику засылки на территорию Чечни автономных групп, занимающихся ликвидацией подозреваемых в терроризме.

Главное разведуправление Генерального штаба ВС, кроме использования отрядов спецназначения, еще в начале второй чеченской кампании сформировало на базе одной из бригад спецназначения два отряда спецназа, состоящих из этнических чеченцев: «Восток» и «Запад». Первоначально названные спецротами военной комендатуры Чечни, позднее они получили статус батальонов. Официальное наименование - батальоны специального назначения 42-й мотострелковой дивизии Минобороны России.

База отряда «Восток» (командир - полковник Сулим Ямадаев, бывший командующий национальной гвардией Чечни) находится в Гудермесе. База отряда «Запад» (командир - Герой России подполковник Саид-Магомед Какиев) – в Грозном. Оба батальона комплектуются этническими чеченцами. Оба отряда занимаются ликвидациями – то есть уничтожением обнаруженных боевиков.

Деятельность этих подразделений очень высоко оценивается в Москве. В конце августа 2004 года министр обороны Сергей Иванов проверял готовность Чечни к выборам, и во время поездки нашел время встретиться с командирами батальонов. Он заявил им, что Минобороны будет и дальше укреплять и поддерживать эти батальоны, и отметил, что в эти подразделения поставляется самое современное вооружение.

ФСБ, насколько известно, использует два подхода. Первый – это так называемые ССГ (сводные специальные группы). Официальное наименование – ССГ Регионального оперативного штаба Оперативного управления ФСБ¹¹. Они состоят из оперативников

региональных управлений ФСБ и бойцов отрядов спецназначения (ОСН) Внутренних войск (до осени 2002 года их место занимали бойцы СОБР). 10 таких групп создали в апреле 2002 года для проведения спецопераций в Шалинском, Веденском, Ножай-Юртовском и Курчалойском районах Чечни. ССГ действуют автономно от местных органов контрразведки и подчиняются Временной объединенной группировке органов и подразделений (ВОГОиП), которая в свою очередь подчиняется РОШ. Эти группы также занимаются ликвидациями боевиков.

Кроме ССГ, ФСБ командует в Чечню подразделения, состоящие из сотрудников территориальных групп «Альфа», так называемых «тяжелых фэйсов». Они тоже занимаются ликвидациями, их тоже командуют на месяц, и подчиняются они УФСБ по Чеченской республике.

МВД также использует практику сводных командированных отрядов из центральных регионов России – так называемые мобильные отряды МВД России, 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 года). 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. Состав ВСОГ – водитель и три оперативных сотрудника в звании от майора и выше. Были созданы шесть таких групп: пять для действий в пяти районах Чечни, и одна – для Ингушетии. Прибыв на место, ВСОГ не подчиняются РОШ. Временные ОВД обеспечивают их боеприпасами, транспортом и жильем, но никак не контролируют их деятельность. Группы командуются изначально на месяц, потом обычно этот срок продляют.

В мае 2004 года президент России распорядился зачислить весь личный состав службы президента Чечни (так называемая «кадыровская гвардия») в состав МВД Чечни. В июне 2004 года в МВД Чечни началось формирование полка специального назначения, куда были направлены бывшие сотрудники гвардии Кадырова. Возглавил полк Аламбек Ясаев, в прошлом командир батальона службы безопасности президента Ахмада Кадырова и заместитель военного коменданта Гудермесского района. Дислоцируется полк в Грозном на базе подразделения полка патрульно-постовой службы МВД ЧР. При этом Рамзан Кадыров, который продолжает контролировать деятельность полка, в марте 2005 года заявил, что полк курирует Оперативное управление ФСБ, дислоцированное в Ханкале.

После ингушских событий (июнь 2004 года) общая линия на использование преимущественно силовых методов была сохранена и упрочена. Кроме того, было принято решение распространить эту тактику на всю территорию Северного Кавказа. Сразу после вторжения боевиков в Ингушетию министр внутренних дел России Рашид Нургалиев так обозначил задачи полка: «Полк спецназначения МВД будет активно противодействовать экстремистам за пределами Чечни, принимая участие в операциях по уничтожению террористов в любом российском регионе. Чеченский спецназ может быть задействован при повторении событий, аналогичных произошедшим в Ингушетии 22 июня». Фактически впервые федеральные власти санкционировали использование чеченских формирований в других республиках Северного Кавказа. Рамзан Кадыров немедленно воспользовался этим, проведя в 2004-2005 гг. несколько акций на территории соседнего Дагестана (20 апреля – в селе Тотурбийяул, 21 апреля – селе Баташ, Хасавюртовский район. При этом в селе Тотурбийяул был убит сотрудник МВД Чечни, после чего Кадыров обвинил правоохранительные органы Дагестана в «попустительстве» боевикам).

Между тем, после бесланских событий четко обозначилась новая тактика спецподразделений – захват родственников обвиняемых в терроризме, или «контрзахват». Этот термин впервые публично озвучил генеральный прокурор Владимир Устинов, выступая в 29 октября 2004 года в Государственной Думе. Он, в частности, заявил: «Должна быть упрощенная процедура судопроизводства, «контрзахват» заложников, институты агентов, защита свидетелей и лиц, внедренных в террористические структуры. Что касается контрзахвата: если люди пошли - если можно их назвать людьми - на такой акт, как террористический, то задержание родственников и показ этим же террористам, что может произойти с этими родственниками, может в какой-то степени нам спасти людей. Поэтому здесь не надо закрывать глаза и делать такие «дипломатические мины».

На законодательном уровне эта идея одобрена не была, однако нашла отклик и была реализована на уровне исполнителей. Первый захват произошел весной 2004 года, когда были задержаны более 40 родственников полевого командира Магомеда Хамбиева. В

результате Хамбиев сдался федеральным властям. Второй захват родственников произошел во время захвата в Беслане: 3 сентября в Надтеречном районе Чечни были задержаны родственники жены Аслана Масхадова Кусамы, в том числе и ее престарелый отец. В декабре 2004 года появились сообщения о новом захвате родственников Аслана Масхадова. 12 августа 2005 года в Урус-Мартане была похищена Наташа Хумадова, сестра полевого командира Доку Умарова.

Между тем, основная тяжесть городских боев в настоящее время приходится на подразделения СОБР МВД и спецподразделения республиканских УФСБ. К лету 2005 года в этом направлении был сделан важный шаг вперед.

В ФСБ существуют две региональные системы спецназа. Первая – это наследие групп «Альфа» и «Вымпел» (ныне Центр спецназначения ФСБ). Еще в советские времена региональные подразделения «Альфы» были созданы в Хабаровске и Краснодаре, а в 90-х региональные группы управления «Вымпел» появились в городах с особо важными ядерными объектами. Во всех остальных Управлениях ФСБ вместо «Альфы» и «Вымпела» были созданы ОСОМы – отделы или отделения сопровождения оперативных мероприятий, созданные на штатной основе. Это тоже спецназ, но сформированный из физически крепких оперативников управления, финансируемый в рамках штатов УФСБ – то есть по остаточному принципу: уровень их технического оснащения и подготовки отличается от Центра спецназначения ФСБ.

При этом в Южном федеральном округе было лишь два подразделения уровня ЦСН – это краснодарская «Альфа» и бывший седьмой отдел «Вымпела», выведенный из Чечни после первой чеченской войны и дислоцированный в Ставропольском крае. Летом 2005 года в Дагестане было сформировано региональное подразделение Центра специального назначения ФСБ по Южному федеральному округу. Во время поездки в Дагестан президент Путин отметил¹², что подобные структуры появятся и в других регионах России. Так, следующий филиал будет открыт на Дальнем Востоке.

Практика «контрзахватов» не только противоречит российскому законодательству, но и бесполезна как для предупреждения терактов, так и во время кризисов. Непонятно, как именно собираются силовые структуры 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 до Франции во время алжирской кампании. Но во всех случаях при тактическом успехе использование этого метода приводило к стратегическому провалу.

Существующие сегодня спецгруппы ГРУ, МВД и ФСБ фактически являются орудием возмездия, а не отражения агрессии боевиков. Между тем, основные боевые столкновения за пределами Чечни сегодня происходят в городских условиях (штурмы квартир и домов с боевиками в Дагестане и проч.). Именно поэтому распространение практики применения этих спецгрупп за пределы Чечни на территорию всего Северного Кавказа никак не повлияет на отражение вылазок боевиков в регионе, и способно только увеличить напряженность из-за бесконтрольности действий этих групп. Это уже происходит в Дагестане, где в апреле 2005 года попытка кадыровцев применить силу едва ни привела к межнациональному конфликту.

Единственным позитивным результатом реформы в этой области следует признать создание регионального подразделения Центра специального назначения ФСБ по Южному федеральному округу.

Развертывание новых подразделений

Внутренние войска МВД. Осенью 2004 года началось развертывание штатов дислоцированных на Северном Кавказе частей ВВ. Было принято решение расширить штаты скардированной в 2002 году 49-ой отдельной бригады оперативного назначения: укрупняются части ВВ в Нальчике, Назрани и Карцах (под Владикавказом).

В июне 2005 года главком ВВ МВД генерал-полковник Николай Рогожкин заявил, что до 2006 года руководство контртеррористической операцией в Чечне полностью перейдет к внутренним войскам. Было озвучено, что к началу 2006 года закончится переход ВВ к ранее существовавшей дивизионно-полковой структуре вместо действующей сейчас бригадно-батальонной. Там, где дислоцирован батальон численностью в 600 человек, будет размещен полк в 2 тысячи человек. В Сочи и Нальчике на базе отдельных батальонов будут созданы два полка.

Дополнительные силы внутренних войск будут переброшены в Краснодарский край, Дагестан, Карачаево-Черкесию, Кабардино-Балкарию и Калмыкию. В этих регионах также будут созданы группы оперативного управления (ГРОУ). Кроме того, все военные комендатуры МО РФ, действующие в горных районах – Веденском, Ножай-Юртовском, Итум-Калинском и Шатойском, будут переданы под управление Главного штаба ВВ МВД РФ.

Был изменен принцип командования Внутренними Войсками. В июне 2005 года президент Владимир Путин подписал указ, утвердивший положение об оперативно-территориальном объединении внутренних войск МВД. Во Внутренних Войсках появится новая военно-административная единица – региональное командование. В документе, в частности, говорится, что исходя из объема, масштаба и важности выполняемых задач, а также численности личного состава утверждено три вида оперативно-территориальных объединений внутренних войск: округ, региональное командование и региональное управление.

Первые командования внутренних войск будут созданы на базе существующих сейчас управлений внутренних войск во всех регионах Северного Кавказа, за исключением Адыгеи и Калмыкии. Им вменяется в обязанность проведение контртеррористических операций собственными силами, без привлечения подразделений и частей Минобороны. В других регионах структура останется прежней.

Министерство обороны. Численность войск Минобороны РФ в Северо-Кавказском регионе также возрастает. В Бамуте, Ведено, Шатое будут действовать подразделения армейского спецназа и ротные тактические группы из состава 42-й мотострелковой дивизии. В Ботлихе на границе с Чечней и Грузией к 2006 году будет развернута горно-стрелковая бригада, аналогичная бригада появится в Карачаево-Черкесии.

Продолжается ускоренный перевод на комплектование на контрактной основе подразделений на Северном Кавказе. По данным командующего войсками Северо-Кавказского военного округа генерала армии Александра Баранова, в 2005 году контрактниками будут укомплектованы шесть воинских частей СКВО, среди которых две бригады специального назначения (в Краснодаре и Батайске), 205-я отдельная мотострелковая казачья бригада (Буденновск), а также 503-й мотострелковый полк в Ингушетии. Будут укомплектованы контрактниками огнеметный и танковый батальоны. Всего в 2005 году планируется перевести на контракт 10 047 человек.

К концу 2007 года численность военнослужащих по контракту в Северо-Кавказском военном округе составит 45 701 человек, то есть уже четыре дивизии полного штата. Среди переведенных на контракт в 2006–2007 годах будут бригада морской пехоты в Дагестане (Каспийск), несколько полков 19-й мотострелковой дивизии (Владикавказ), а также 135-й мотострелковый полк (Прохладный, Кабардино-Балкария).

Кроме того, в марте 2005 года Госдума приняла поправки к закону «Об обороне», принятые в марте 2005 года, в результате которых появились правовые основы для применения вооруженных сил внутри страны – против террористов, но зато всем имеющимся в распоряжении армии вооружением.

Федеральная служба безопасности. Группировка сил ФСБ на Северном Кавказе также растет, прежде всего за счет наращивания сил Пограничной службы ФСБ.

В июле 2004 года Пограничная служба перешла от линейного принципа охраны госграницы к регионально-объектовому. В связи с этим вместо десяти региональных пограничных управлений в России их стало семь в пределах федеральных округов. В рамках этой реформы в августе 2004 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: Краснознаменное Северо-Кавказское пограничное управление (СКПУ) со штабом в Ставрополе, Черноморско-Азовское пограничное управление береговой охраны (ЧАПУБО) со штабом в Краснодаре, Каспийское пограничное управление (КПУ) со штабом в Махачкале, Краснознаменное пограничное управление по Волгоградской области со штабом в Волгограде, Краснознаменное пограничное управление по Ростовской области со штабом в Ростове-на-Дону. Кроме того, на базе Аргунского погранотряда создается Пограничное управление по Чеченской республике.

Сразу же было заявлено, что это будет самое многочисленное РПУ в стране: в состав управления вошли более 40 частей и соединений.

В декабре 2004 года Владимир Путин подписал указ "О мерах по обеспечению пограничной безопасности в Северокавказском регионе". Документ предусматривает строительство

более 70 застав, нескольких штабов погранотрядов, центра подготовки кадров, ряда дорог и развитие инфраструктуры на местах проживания пограничников.

В июне 2005 года на специальном совещании начальников органов безопасности ЮФО было принято решение о создании новых пограничных постов на границах Северо-Кавказского региона.

В июле 2005 года Владимир Путин посетил Дагестан и после совещания в Махачкале дал указание министру экономического развития и торговли Герману Грефу найти деньги на укрепление границы на Северном Кавказе. В результате в 2006 году расходы на укрепление госграницы вырастут более чем в четыре раза – с 1,445 млрд. руб. до 6,03 млрд. руб. Основная часть средств пойдет на возведение пограничных объектов, на закупку средств технического контроля, а также на строительство жилья для пограничников.

Комментируя реформу во внутренних войсках, главком ВВ МВД генерал-полковник Николай Рогожкин заявил, что прежние организационно-штатные изменения заставили отказаться от тяжелой боевой техники, что не всегда было оправданно. Таким образом, использование танков при штурме зданий в городских условиях, как это происходило зимой 2004-2005 гг, видимо, будет продолжено.

Санкционировав применение армии против террористов, Государственная Дума последовала испанскому примеру. Спустя четыре дня после терактов в Мадриде (14 марта 2004 года) испанский парламент одобрил новый закон о национальной обороне Испании, в котором было впервые предусмотрено участие вооруженных сил страны в борьбе против терроризма. Однако в Испании армию планируется привлекать только для поддержки армией действий сил безопасности – охраны транспортной системы и крупных мероприятий. Российской армии уготовлена более активная роль.

При построении новой системы борьбы с терроризмом республиканским (территориальным) управлениям ФСБ в Южном федеральном округе отведена подчиненная роль. Между тем, сегодня это единственные подразделения в силовых структурах, которые в состоянии вести агентурную работу в регионе.

6. Заключение / Выводы

Захват заложников в Беслане оказал лишь локальное влияние на реформы в силовых ведомствах. Трагические события 1-3 сентября 2004 года совпали со структурными реформами ФСБ и МВД, однако планы этих реформ не были изменены из-за Бесланских событий. Основные принципы были заложены летом 2004 года – накануне трагедии.

• Координация и обмен информацией

За прошедший год в России так и не был создан единый координирующий центр спецслужб, участвующих в борьбе с терроризмом. Таким образом, проблема координации и обмена информации между ФСБ, МВД, СВР, ФСО и МО не решена. Также не решена проблема постоянного ежедневного обмена информацией со спецслужбами других стран. Принятые меры носят или половинчатый характер (в одной из спецслужб – ФСБ – создано Управление по борьбе с международным терроризмом) или дипломатический характер (создание поста спецпредставителя президента).

На Северном Кавказе оба координационных центра проведения контртеррористической операции были переданы под контроль МВД и ее войсковых подразделений. Однако для эффективного обнаружения террористов внутренние войска не обладают ни соответствующим опытом, ни необходимыми подразделениями агентурной разведки. Создание новых структур – Групп оперативного управления (ГрОУ) для действий во время захватов заложников и отражения террористических атак, при неясных тактических перспективах, фактически приведет лишь к перекалыванию ответственности с федеральных властей на местные властные и силовые структуры за возможный провал.

• Сбор и анализ информации о готовящихся террористических атаках

Насколько известно, на уровне центральных аппаратов спецслужб подразделения, ответственные за получение информации о готовящихся терактах, не претерпели за прошедший год существенных изменений. На Северном Кавказе созданная сразу после Беслана объединенная разведслужба при ОГВ способна решать задачи лишь тактической разведки в интересах конкретных подразделений – то есть получение и проверка информации о местонахождении боевиков для нанесения по ним ударов и т.п. Таким образом, в этой жизненно важной сфере кардинальных изменений не произошло.

- **Преследование террористов и отражение диверсионно-террористических атак**

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. В качестве меры во время кризисов этот метод неэффективен, так как угроза в адрес родственников априори не может быть приведена в исполнение, при этом контрахват является акцией устрашения. Захват же заложников для «выманивания» полевых командиров и ранее использовался в контрпартизанских войнах, но во всех случаях при тактическом успехе такой подход приводил к стратегическому провалу.

Зона действий для спецгрупп ГРУ, МВД и ФСБ была расширена на весь Северный Кавказ. Однако эти группы фактически являются орудием нападения, а не отражения агрессии боевиков. При этом основные бои за пределами Чечни сегодня происходят в городских условиях. В результате применение этих спецгрупп за пределами Чечни никак не повлияет на отражение вылазок боевиков в регионе, зато способно увеличить напряженность из-за бесконтрольности действий этих групп. Это уже происходит в Дагестане, где в апреле 2005 года силовые акции кадыровцев едва ни привели к межнациональному конфликту. Единственным позитивным результатом реформы в этой области следует признать создание первого регионального подразделения Центра специального назначения ФСБ в Дагестане, в зону ответственности которого входит весь Южный федеральный округ. В перспективе это предпосылка формирования эффективной системы быстрого реагирования в регионе.

В настоящее время наблюдается рост количества подразделений ВВ, армии и Погранслужбы ФСБ в регионе. При этом при построении новой системы борьбы с терроризмом республиканским (территориальным) управлениям ФСБ в Южном федеральном округе отведена подчиненная роль. Между тем, сегодня это единственные подразделения в силовых структурах, которые в состоянии вести агентурную работу – то есть заранее узнавать о планах террористов.

Традиционно тремя главными направлениями деятельности органов государственной безопасности были: выявление, предупреждение и пресечение преступлений. Следует признать, что передача ответственности от ФСБ к МВД на Северном Кавказе отразилась и на деятельности ФСБ в целом в борьбе с терроризмом. Никаких позитивных изменений по всем трем направлениям за прошедший год не наблюдается.

Сегодня сложно говорить об эффективности мероприятий по ликвидации каналов финансирования террористов. Если в Соединенных Штатах первым шагом президента после терактов 11 сентября стала санкция на аресты счетов организаций, которые могут быть причастны к финансированию террористов, то в России до сих пор не принята Концепция национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма, разработанная Федеральной службой по финансовому мониторингу.

Законопроект «О противодействии терроризму», который в настоящее время проходит обсуждение в Государственной Думе, также вряд ли способен изменить ситуацию к лучшему. Основные новшества этого проекта касаются не механизма предотвращения атак, а действий властей и спецслужб уже после того, как случится теракт.

Таким образом, в результате структурных реформ российских силовых ведомств в течение 2004-2005 гг. изменилась система борьбы с вооруженными формированиями на Северном Кавказе, но не система предотвращения и предупреждения террористических атак на территории России.

Доклад подготовлен сотрудниками ИЦ Agentura.Ru Андреем Солдатовым и Ириной Бороган. Выражаем благодарность экспертам ИЦ Agentura.Ru, как российским, так и зарубежным, за оказанную помощь.

Библиография:

¹ Указ Президента РФ № 1167 от 13.09.2004 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом».

² Решение Совета глав государств СНГ об Антитеррористическом центре государств-участников Содружества Независимых Государств (Минск, 1.12.2000)

³ Приказ МВД РФ №731 от 10.11.04 «Вопросы подразделений (организаций), непосредственно подчиненных МВД России»

⁴ Указ Президента РФ №1293 от 11.10.2004 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью»

⁵ Указ Президента РФ № 61 от 22.01.2001 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»

⁶ Указ Президента РФ №1255 от 23.09.1999 "О мерах по повышению эффективности контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона"

⁷ Коммерсант 24.02.2005 «ФСБ сажает впереди»

⁸ Указ Президента РФ от 30.06.2003 «О дополнительных мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»

⁹ Интервью Рамзана Кадырова Стране.Ру 18.03.2005

¹⁰ Newsru.Com 25.11.2004 «Масхадова и Басаева будет ловить «специальная разведгруппа» из сотрудников ФСБ, МВД и ГРУ»

¹¹ Московские Новости №35 17.09.2004 «Тяжелый фэйс и другие»

¹² Щит и меч 21.07.2005 «Укрепить рубежи»