

Правовые и организационные аспекты противодействия экстремизму и терроризму в США.

Государственные органы и структурные подразделения в противодействии экстремизму и терроризму.

1. В Совете национальной безопасности (National Security Council):
 - а. Заместитель советника по национальной безопасности, отвечающий за борьбу с терроризмом (National Director / Deputy National Security Advisor for Combating Terrorism).
 - б. Комитет по антитеррору и национальной готовности (Principals Committee on Counter-terrorism and National Preparedness).
 - в. Национальный координатор по безопасности, защите инфраструктуры и контртерроризму (National Coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counter-Terrorism).
2. Совет внутренней безопасности (Homeland Security Council).
3. Национальный контртеррористический центр (National Counterterrorism Center).
4. Центр по отслеживанию террористической активности (Terrorist Screening Center (TSC)).
5. Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security).
6. В Центральном разведывательном управлении (Central Intelligence Agency) - Антитеррористический центр (Counterterrorist Center (CTC)).
7. В Федеральном бюро расследований (Federal Bureau of Investigation) - Управление по борьбе с терроризмом (Counterterrorism Division (CTD)).
8. В армейских структурах:
 - а. Объединенные группы межведомственной координации борьбы с терроризмом (Joint Interagency Coordination Groups (JIACGs))
 - б. Внутри Сенткома (U.S. Central Command (CENTCOM)) - Объединенная межведомственная оперативная группа (Joint Interagency Task Force (JIATF)).

Взаимодействие федеральных структур в борьбе с терроризмом.

С начала 70-х годов каждой очередной американской администрации приходилось сталкиваться с проблемой координации усилий федеральных структур в борьбе с терроризмом. И каждое правительство решало вопрос по-своему.

Эру международного терроризма открыло политическое убийство израильских спортсменов на Мюнхенской олимпиаде в 1972 году. Именно тогда власти поняли, что переговоры с террористами, сотрудничество спецслужб и усилия с позиций международного права являются взаимосвязанными элементами антитеррористической стратегии и требуют координации действий между Государственным департаментом, Министерством юстиции, Министерством обороны и ЦРУ. Сама же

контртеррористическая стратегия стала обретать первоначальную форму и содержание во времена президентов Никсона и Форда, когда вопросы координации перешли к правительственному комитету под председательством секретаря Госдепартамента. В рамках этого комитета начала свою деятельность рабочая группа, занимавшаяся, главным образом, проблемами безопасности на воздушном транспорте и реформирования визового режима.

На международном уровне координация борьбы с терроризмом стала осуществляться через созданную в 1971 году Организацию государств Америки (борьба с терроризмом, направленным против дипломатов) и в рамках Интерпола (сотрудничество правоохранительных органов). Тем не менее, в то время терроризм не достиг уровня критической угрозы, поэтому проблемой координации антитеррористической борьбы на правительственном уровне почти не занимались.

Коренные изменения в этом вопросе произошли при администрации Картера. Комитет правительства по борьбе с терроризмом был упразднен, а за координацию «антитеррористических усилий» как за рубежом, так и внутри страны стали отвечать Совет национальной безопасности, Госдепартамент и ФБР соответственно.

Впервые же своим главным государственным приоритетом назвал борьбу с терроризмом президент Рейган. По мнению Белого дома, террористы, спонсируемые Советским Союзом и его сателлитами, «развязали настоящую войну не только против Соединенных Штатов, но и против всего цивилизованного мира». Для противодействия этой угрозе США необходимо «привлечь все свои дипломатические, экономические, правовые, военные, разведывательные (включая спецоперации) и информационные ресурсы и возможности». А для достижения максимального эффекта требуется постоянная и вдумчивая координация усилий всех государственных структур. С этой целью был создан специальный межведомственный комитет, занимавшийся организацией обмена информацией, выработкой новых подходов к проблеме и подготовкой материалов для СНБ. Эта структура сохранилась и в администрации Буша-старшего, но стала малозначимой, так как закончилась холодная война и угроза терроризма потеряла свою остроту и приоритетность. Межведомственная координация стала осуществляться, главным образом, через аппарат Координатора по контртерроризму в Госдепартаменте. (Такая практика сохранялась до середины 90-х годов).

В 1995 году президент Клинтон вновь передал основные полномочия по координации контртеррористических усилий Совету национальной безопасности. Была сформирована так называемая «Координационная группа помощников», превратившаяся позднее в «Группу обеспечения безопасности от террористических угроз» (Counterterrorism Security Group). В нее вошли представители Госдепартамента, аппарата министра обороны, Генштаба, Министерства юстиции, ФБР и ЦРУ на уровне заместителя или помощника первого лица.

Внутри СНБ со временем «выкристаллизовалось» отдельное управление, отвечающее за координацию антитеррористических усилий, защиту критически важной инфраструктуры и борьбу с наркотрафиком. Глава этого управления, получивший статус «Национального координатора по антитеррору, безопасности и защите инфраструктуры» (National Coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counterterrorism) получил право распределения бюджетных ассигнований на контртеррористическую деятельность.

Заняв Белый дом, президент Буш-младший произвел реорганизацию «Группы обеспечения безопасности от террористических угроз» в «Комитет по антитеррору и национальной готовности» в составе Совета национальной безопасности.

Реформы после терактов 11 сентября.

Трагедия 11 сентября заставила Белый дом создать «Совет по внутренней безопасности» (Homeland Security Council (HSC)), новый орган, призванный «советовать и помогать президенту в выработке стратегии внутренней безопасности» и «стать инструментом координации усилий всех структур исполнительной власти, вырабатывающих и реализующих политику безопасности внутри страны». В администрации появилась новая должность - помощник президента по внутренней безопасности. В то же время NSC продолжает отвечать за координацию усилий по борьбе с терроризмом за рубежом. В его аппарате была создана должность заместителя советника по национальной безопасности, отвечающего за борьбу с терроризмом (National Director / Deputy National Security Advisor for Combating Terrorism). Он находится в постоянном контакте с помощником президента по национальной и внутренней безопасности. В результате все внутренние и внешние усилия по борьбе с терроризмом координируются соответствующими комитетами в структурах NSC и HSC. После того как новые координирующие структуры заняли свое место в системе исполнительной власти, было создано Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security - DHS), призванное «объединить под одной крышей» большую часть агентств и управлений, отвечающих за внутреннюю безопасность (включая ведомство по охране границ и транспорта, департамент по ЧС и национальной готовности и агентство по защите критически важной инфраструктуры). Главной задачей нового министерства является предупреждение и предотвращение «террористических атак» внутри США, снижение уязвимости страны для террористов, минимизация ущерба и помощь в ликвидации последствий терактов, совершенных на территории США. В то же время за расследование террористических деяний по-прежнему отвечают правоохранные органы соответствующих уровней (федерального, штата, муниципального). Для координации действий армейских структур в штабах различных уровней были созданы так называемые «Объединенные группы

межведомственной координации борьбы с терроризмом», кроме Центкома (CENTCOM), где соответствующее подразделение называется «Объединенная межведомственная оперативная группа». Миссией всех этих «групп» является эффективная межведомственная координация действий и обмен информацией между гражданскими и военными структурами в своей «зоне ответственности».

Кроме того, в 2003 году был создан «Центр по противодействию террористическим угрозам» (Terrorist Threat Integration Center - TTIC), отвечающий за интеграцию и анализ всей информации по терроризму как внутри страны, так и за рубежом. В него вошли представители министерства внутренней безопасности, управления по антитеррору ФБР, центра по борьбе с терроризмом ЦРУ и Министерства обороны. Было определено, что директор Центра (на эту должность был назначен Джон Бреннан) подчиняется директору ЦРУ, сам центр расположился в штаб-квартире ЦРУ. В апреле 2003 г. центр опубликовал чрезвычайно оптимистичный отчет *Patterns of Global Terrorism*, судя по которому, провозглашенная президентом Бушем война с террором принесла свои плоды, и количество терактов по всему миру упало до рекордно низкого с 1982 года уровня - около 190 терактов, в которых погибло всего 307 человек. Спустя более года после публикации отчета тогдашний госсекретарь Колин Пауэлл заявил, что, возможно, в документ «закралась техническая ошибка». Потом выяснилось, что составители отчета по каким-то необъяснимым причинам не учли в общей сложности 31 теракт, в том числе неделю взрывы в Стамбуле и Эр-Рияде, кроме того, число погибших в терактах, на самом деле, достигало не 307, а 625 человек - наивысший показатель с 1969 года. Джон Бреннан, руководитель TTIC, признал «неточность» и взял всю ответственность на себя, однако заявил, что «все, кто считает, что данные были умышленно подтасованы, серьезно ошибаются».

В сентябре 2003 года был создан еще один координационный центр - Центр отслеживания террористической активности (Terrorist Screening Center (TSC)). Его создание анонсировали генеральный прокурор, министр внутренней безопасности, госсекретарь, директор ФБР и директор ЦРУ. Центр должен был объединить все существующие списки разыскиваемых террористов в единую базу данных. TSC входит в структуру ФБР. В июне 2005 года Центр был подвергнут резкой критике за плохое управление компьютерными системами. В частности, выяснилось, что до августа 2004 года в нем не было главного менеджера по информации, тогда как именно в этот период были приняты важнейшие решения, определившие работу компьютерных систем центра.

В августе 2004 года президент Буш в ответ на рекомендации Комиссии 9/11 подписал распоряжение, согласно которому должен быть создан Национальный контртеррористический центр - National Counterterrorism Center (NCTC), подчиненный на этот раз Управлению Директора национальной разведки. 6 декабря 2004 года Центр был создан, и просто заменил собой TTIC, директор которого Джон Бреннан стал первый

руководителем NCTC. 10 июня 2005 года президент Буш посетил NCTC, и объявил о назначении новым директором центра вице-адмирала Джона Редда (John Redd) по рекомендации Джона Негропонте.

Сбор развединформации внутри США.

После обнаруженных в деятельности американских разведслужб злоупотреблений и нарушений, в 1970 году Конгресс принял законодательный Акт (FISA), в соответствии с которым был учрежден специальный Суд, занимающийся вопросами внешней разведки и дающий разрешение на проведение негласных обысков и установку прослушивающих устройств «в интересах национальной безопасности США». В период холодной войны этот законодательный Акт (FISA) работал в основном против людей, которые могли быть замешаны в шпионаже в пользу иностранных государств и, в силу довольно ограниченной сферы применения, не привлекал к себе большого общественного внимания. В условиях «войны с терроризмом», сфера применения и мандат FISA существенно расширились, в том числе благодаря принятию Патриотического акта (ноябрь 2001 года).

Обычно запросы на проведение негласных обысков и установку подслушивающих устройств поступают от агентов ФБ к своему руководству. Затем они рассматриваются совместной комиссией, куда входят представители ФБР и Министерства юстиции, а в ряде случаев, связанных со шпионажем и терроризмом, и чиновниками из ЦРУ и NSC.

Сбор развединформации за пределами США.

В июне 2004 года США, Великобритания и Австралия объявили о создании глобальной антитеррористической сети. Задача сети - предотвращать акции «Аль-Каиды» и союзных ей группировок на всей территории земного шара. Первоначально предполагалась, что сеть будет включать три центра - американский Terrorist Threat Integration Center (в декабре 2004 года его заменил Национальный контртеррористический центр - National Counterterrorism Center (NCTC), британский The Joint Terrorism Analysis Centre (создан в июне 2003-го) и австралийский National Threat Assessment Centre (создан в октябре 2003 г.).

Однако вскоре сеть была расширена за счет новозеландского и канадского сегментов: в октябре 2004 года в Канаде был создан The Integrated Threat Assessment Centre (ИТАС), а в декабре 2004 года в Новой Зеландии появилась The Combined Threat Assessment Group (СТАГ). Таким образом, была создана структура, которая полностью повторяла систему глобального радиоперехвата ECHELON. Напомним, что во время Второй мировой войны было налажено тесное сотрудничество между разведками пяти англосаксонских стран - США, Великобритании, Новой Зеландии, Австралии и Канады.

18 ноября 2005 года Washington Post опубликовала материал Даны Прист о том, что ЦРУ располагает отдельной сетью объединенных разведывательных центров в двух дюжинах стран, в которых сотрудники спецслужб США и других государств вместе работают над поиском подозреваемых в терроризме. Газета утверждает, что эти центры находятся в Европе, на Ближнем Востоке и Азии. Официально эти центры называются «Контртеррористические разведывательные центры» (Counterterrorist Intelligence Centers - CTICs). Газета оговорила, что центры CTIC - это не секретные тюрьмы ЦРУ, которые действуют в восьми странах. При этом газета утверждает, что центры CTIC являются «частью фундаментального, продолжающегося изменения миссии ЦРУ, которое началось вскоре после терактов 11 сентября 2001 года» и вдохновленного бывшим директором Джорджем Тенетом. Газета пишет, что на закрытых слушаниях в Конгрессе представители ЦРУ заявили, что объединенные разведцентры стали самым большим успехом агентства в борьбе с терроризмом после 11 сентября. Между тем, в июле 2005 года появлялась информация об одном из таких центров, расположенном в Париже. Тогда та же газета утверждала, что во французской столице с 2002 года действует секретный разведцентр под кодовым названием «База Альянс» (Alliance Base), учрежденный совместно ЦРУ и его французским аналогом - Генеральным директоратом внешней безопасности (DGSE). Центр возглавляет генерал французских спецслужб, но его деятельность финансируется, главным образом, контртеррористическим отделом ЦРУ. База представляет собой уникальный проект по сотрудничеству разведок, поскольку сотрудники центра не только обмениваются информацией со своими коллегами, но и совместно планируют тайные операции. Кроме французов и американцев, на «Базе Альянс» также работают офицеры спецслужб из Великобритании, Германии, Канады и Австралии. Задачей этого проекта является отслеживание по всему миру передвижений подозреваемых в терроризме лиц, а также разработка операций по их поимке.

Обмен разведданными между ведомствами.

Задача улучшения системы информационного обмена была поставлена Конгрессом в части 1016 акта «О разведывательной реформе и предотвращении терроризма» (IRTPA) 2004 года. В августе 2004 президент выпустил Указ № 13356, направленный на то, чтобы информация, связанная с терроризмом, была включена в информационный обмен между федеральными агентствами (как на федеральном так и на местном уровне), а также частным сектором. 15 апреля 2005 года президент назначил Джона Рассака программным диспетчером Системы информационного обмена. 2 июня президент определил, что руководитель программы входит в состав Управления директора национальной разведки.

15 июня Рассак представил первоначальный отчет президенту и Конгрессу. В этом докладе были поставлены пять основных задач в области

информационного обмена, которые определяют деятельность отдела на ближайшие два года. 25 октября президент подписал указ № 13388 о создании Совета по информационному обмену. 27 октября Директор национальной разведки Джон Негропonte разослал письма руководителям Департаментов и Агентств с просьбой направить своих представителей в Совет. 18 августа 2005 Рассак направил информационные запросы промышленному сектору на создание Службы электронного обслуживания. От потенциальных разработчиков были получены 48 ответов, и теперь они анализируются. Это позволит сформулировать Техническое задание на проект. Институт оборонных исследований с июля 2005 по контракту с отделом Рассака осуществляет всесторонний обзор существующего информационного обмена. Отчет, который должен быть представлен в декабре 2005, будет служить ключевым отправным пунктом для реализации Системы.

Разрешение кризисов с захватом заложников.

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.

Антитеррористическое законодательство.

Сразу после 11 сентября, в конце октября 2001 года конгресс с подачи Белого Дома принял временные поправки к законодательству, получившие название «Патриотический акт». Этот документ призван помочь правоохранительным органам эффективно предупреждать теракты. Акт увеличил полномочия ФБР и других спецслужб, которые получили право прослушивать телефонные переговоры, следить за электронной перепиской, требовать у библиотек и книжных магазинов данные о заказанных или купленных посетителями книгах. Вдобавок была введена ответственность за укрывательство террористов.

В первоначальном проекте акта были и более радикальные нововведения. Предлагалось обязать учебные заведения предоставлять спецслужбам личные дела учащихся и разрешить задержание на неопределенный срок иностранцев по подозрению в связях с террористами. Но несмотря на то, что конгресс не поддержал эти идеи администрации Буша, «Патриотический акт» вызвал протесты общественности. Защитники либеральных свобод считали, что этот закон устанавливает в Америке режим «полицейского государства» и противоречит демократическим нормам. Но для спецслужб даже такой урезанный закон - слишком большая помеха. Так,

чтобы избежать юридической волокиты и борьбы с адвокатами, пленных афганских талибов до сих пор содержат на экстерриториальной базе США в Гуантанамо, где американские законы не имеют силы. 15 декабря 2005 года Палата представителей Конгресса США большинством голосов одобрила продление сроков действия «Патриотического акта» (его срок заканчивался в декабре 2005 года). В июле Палата представителей проголосовала за то, чтобы продлить действие двух из 16 положений закона до 10 лет, а остальные положения признать постоянными. Однако в сентябре Сенат не одобрил это предложение и вернул законопроект на доработку. В середине ноября, как сообщалось, представители обеих палат Конгресса достигли согласия в вопросе о пересмотре и продлении сроков действия «Патриотического акта». В частности, законодатели договорились продлить спорные статьи не на 10, а на 7 лет. Кроме того, конгрессмены решили не предоставлять спецслужбам право использовать в качестве улики документы, изъятые у подозреваемых без надлежащего одобрения суда. Из законопроекта также были исключены предложенные Палатой представителей статьи, расширяющие полномочия суда в вынесении смертного приговора террористам.