

КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ И ПЕРЕСТРОЙКА СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ США

Начало двадцать первого века ознаменовалось для Соединенных Штатов Америки обострением проблем безопасности. Трагедия 11 сентября 2001 г. высветила уязвимость США перед лицом новых вызовов. Терракты дали мощный импульс адаптации американского государства к новым угрозам, вызвали активизацию его функций, связанных с обеспечением безопасности. Под влиянием масштабной трагедии сложился новый двухпартийный консенсус по проблемам безопасности. Он основан на признании терроризма наиболее острой угрозой для США и осознании важности защиты от нее на территории самих Соединенных Штатов. Формирование такого единого политическая элиты обеспечило поддержку новой антитеррористической стратегии США. Она представлена в ряде официальных документов. Основным среди них является обнародованный в сентябре 2002 года новый вариант «Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов», отражающий не только смену у власти демократов республиканцами, но и переосмысление американской политики безопасности после 11 сентября 2001 года.

В этом документе проблема терроризма, который определяется как «умышленное политически мотивированное насилие, осуществляемое против невинных людей»[1], выделена особо, ей посвящен специальный раздел. В нем объявляется, что Соединенные Штаты находятся в состоянии войны с международным терроризмом, и эта борьба должна быть бескомпромиссной, не допускающей никакого оправдания и уступок терроризму, никаких сделок с ним, никаких различий между террористами и теми, кто сознательно укрывает их или оказывает им помощь. Особенности этой войны видятся в том, что «она ведется

против трудноуловимого врага и будет идти на многих фронтах в течение длительного времени, а прогресс в ней будет достигнут в результате последовательного накопления успехов, иногда очевидных, иногда невидимых».

Стратегия борьбы с международным терроризмом, сформулированная в документе, включает как наступательный компонент, ориентированный на ликвидацию террористической угрозы, так и оборонительный, связанный с укреплением внутренней безопасности и защитой территории США от террористических атак. Приоритетом в этой борьбе провозглашается разгром террористических организаций международного характера, нанесение ударов по их руководству, системам управления, связи, материальной поддержки и финансам. Все это предполагается делать путем 1) «прямых и непрерывных действий с использованием всех элементов национальной и международной мощи» прежде всего против тех террористических организаций или государственных спонсоров терроризма, которые стремятся к приобретению или использованию оружия массового поражения; 2) обнаружения и ликвидации террористических угроз за пределами США, до того как они достигнут их границ; и 3) лишения террористов поддержки и убежища посредством убеждения и принуждения других государств к выполнению своих суверенных обязанностей[3].

Особое внимание обращено на подрыв финансовой базы терроризма: «Соединенные Штаты будут продолжать работать совместно с нашими союзниками для разрушения системы финансирования терроризма. Мы установим и заблокируем источники финансирования терроризма, заморозим счета террористов и тех, кто их поддерживает, лишим терро-

ристов доступа к международной финансовой системе, защитим законную благотворительную деятельность от использования ее террористами и предотвратим движение счетов террористов по альтернативным финансовым сетям»[4]. При этом подчеркивается, что необходимы одновременные действия многих стран в этом направлении. Только глобальная кампания по подрыву финансовой базы террористов может дать кумулятивный эффект, который обеспечит достижение поставленной цели.

Силовые методы, удары по террористическим организациям предполагается дополнить идеологическим наступлением, «войной идей»: «Война с терроризмом не является столкновением цивилизаций. В действительности она отражает столкновение внутри цивилизации, битву за будущее мусульманского мира. Это борьба идей, и это та область, где Америка не должна уступить»[5]. В этих целях предусматривается дискредитация терроризма в глазах международного сообщества как явления, стоящего в одном ряду с рабством, пиратством и геноцидом; противодействие идеологиям, которые могут стать питательной средой для терроризма; поддержка умеренных правительств, особенно в мусульманском мире; ликвидация условий, способствующих терроризму; распространение информации и поддержка стремления к свободе народов тех стран, которыми правят спонсоры международного терроризма[6].

Стратегия признает, что в борьбе с международным терроризмом Америка нуждается в поддержке союзников и друзей. В то же время допускается возможность односторонних действий США: «Осуществляя наше лидерство, мы будем уважать ценности, мнение и интересы наших друзей и партнеров. Однако когда этого потребуют наши интересы и особая ответственность, мы готовы действовать самостоятельно»[7].

Хотя администрация Дж.Буша-младшего делает акцент на активные наступательные действия, разгром и уничтожение террористических организаций,

полагая, что «лучшей обороной является активное наступление», она признает необходимость «усилить внутреннюю безопасность Америки для сдерживания нападения и защиты от атак»[8].

Детально программа защиты от терроризма на территории США представлена в «Национальной стратегии внутренней безопасности»[9], разработанной впервые в американской истории и обновленной в июле 2002 года. Ее целью провозглашается мобилизация и организация нации для защиты от террористических атак на территории США. Эта задача рассматривается как «чрезвычайно сложная, требующая скоординированных и концентрированных усилий всего общества» – федерального правительства, правительств штатов и местных органов управления, частного бизнеса и американских граждан. Стратегическими целями этих усилий определены в порядке приоритетности: 1) предотвращение террористических актов на территории Соединенных Штатов; 2) снижение степени уязвимости Америки перед терроризмом; 3) минимизация и восполнение ущерба от террористических актов, если они все же будут совершены.

«Стратегия внутренней безопасности» определяет шесть областей, в которых сосредоточены основные задачи по защите территории США от терроризма: разведка и предупреждение об опасности, пограничная и транспортная безопасность, внутренние контртеррористические меры, защита критически важной инфраструктуры, защита от «катастрофического» терроризма, использующего ОМП; готовность к чрезвычайным ситуациям и реакция на них. Первые три области связаны главным образом с предотвращением террористических актов, две следующие – с сокращением уязвимости США для терроризма и последняя – с минимизацией ущерба от терактов и ликвидацией их последствий в случае, если не удастся их предотвратить. Именно по этим шести направлениям предлагается распределять ресурсы федерального бюджета, предназначенные для обеспечения внутренней безопасности США.

В области разведки и предупреждения ставится задача создания такой системы, которая могла бы обнаруживать террористическую деятельность до ее проявления в виде террористических актов и обеспечивать принятие превентивных и защитных действий. В этих целях предусматривается усиление аналитических возможностей ФБР; создание отдела анализа информации и защиты инфраструктуры в рамках создаваемого министерства внутренней безопасности; развертывание системы оповещения по вопросам внутренней безопасности; использование анализа двойного назначения для предотвращения терактов; применение методики так называемых «красных команд», предполагающей создание групп, которые оценивали бы ситуацию с точки зрения террористов.

Стратегия внутренней безопасности предусматривает фундаментальный пересмотр и обновление системы пограничной и транспортной безопасности, которые рассматриваются как единый комплекс. Выдвигается задача обеспечить эффективное и безопасное перемещение людей, товаров и услуг через границы и одновременно не допустить использования террористами транспортных средств или систем для доставки орудий разрушения. Для этого предлагается усилить контроль на границах и на транспорте, создать так называемые «умные границы»; повысить безопасность международных контейнерных перевозок; реализовать закон 2001 года об авиационной и транспортной безопасности, перестроить береговую охрану, реформировать иммиграционную службу. В организационном плане предусмотрено объединение различных органов, обеспечивающих безопасность на границах и на транспорте (службы иммиграции и натурализации, таможни, береговой охраны и агентства транспортной безопасности), под эгидой нового министерства внутренней безопасности.

В системе внутренних контртеррористических мер предполагается коррекция задач правоохранительных органов всех уровней и изменение их приори-

тетов. Речь идет о том, что, продолжая бороться с уголовной преступностью, они должны отдавать приоритет предотвращению и пресечению террористической деятельности на территории США. В этих целях выдвигаются следующие задачи: усилить координацию работы правоохранительных органов, облегчить задержание потенциальных террористов, продолжать расследование и уголовное преследование террористической деятельности, завершить перестройку ФБР с целью усиления работы по предотвращению террористических актов, нанести удары по системе финансирования террористов.

Четвертый сектор в сфере внутренней безопасности охватывает меры по защите ключевых объектов, физических и виртуальных систем, от которых зависит жизнь американского общества. Предусматривается создать и поддерживать механизмы всеобъемлющего наблюдения за критически важной инфраструктурой, обеспечить безопасность киберпространства; использовать моделирование для выработки эффективных решений по защите ключевых объектов Америки от «внутренних угроз», развивать сотрудничество с международным сообществом для защиты транснациональной инфраструктуры.

В области защиты от «катастрофических угроз», то есть от терактов с использованием химического, бактериологического, радиологического и ядерного оружия, признается необходимость поиска новых подходов, концентрированной стратегии и иных организационных форм. Подчеркивается значение разработки и внедрения более совершенных приборов и процедур для обнаружения применения террористами ОМП и их нейтрализации. В частности, речь идет о разработке широкого спектра вакцин и антидотов.

Цель усилий в сфере готовности к чрезвычайным ситуациям и реакции на них – минимизация ущерба и восстановление после террористических актов, которые могут произойти, несмотря на все усилия по их предотвращению. Ставится

задача создания всеохватывающей национальной системы, которая бы соединила воедино и эффективно координировала использование любых инструментов и ресурсов, необходимых для реагирования на теракты. Эта миссия также возлагается на министерство внутренней безопасности. Среди комплекса инициатив, выдвинутых в этой области, – разработка всеобъемлющего плана управления чрезвычайными ситуациями, совершенствование системы связи между всеми, кто участвует в преодолении последствий терактов, подготовка медицинских учреждений к «катастрофическому терроризму», подготовка военных для оказания помощи гражданским властям, создание «гражданского корпуса» – организации добровольцев для реагирования на теракты, развитие системы помощи жертвам террористических актов.

«Стратегия внутренней безопасности» указывает на четыре фактора, которые пронизывают все области внутренней безопасности: законодательство, наука и техника, информационные системы и обмен информацией, международное сотрудничество.

Законодательство призвано обеспечить механизм для действий правительства и одновременно определить пределы этих действий. Намечен ряд законодательных инициатив, которые позволили бы более эффективно вести войну с терроризмом. Часть этих инициатив касается федерального уровня: обеспечение обмена информацией о критически важной инфраструктуре, облегчение обмена информацией между разведывательными и правоохранительными органами, расширение законодательных рамок для экстрадиции террористов, пересмотр законодательных норм, определяющих оказание вооруженными силами помощи в обеспечении внутренней безопасности, расширение прав президента по реорганизации государственного аппарата, обеспечение управленческой гибкости министерства внутренней безопасности. Инициативы на уровне законодательства штатов включают координацию стандартов водительских прав, выдавае-

мых в разных штатах, расширение возможностей страхования на случай террористических актов, ужесточение мер против отмывания денег, обеспечение непрерывности юрисдикции и пересмотр законодательства, определяющего условия карантина.

Научно-технический потенциал Америки рассматривается как ключевой фактор в обеспечении внутренней безопасности США. Федеральное правительство намерено прилагать систематические усилия по развитию и использованию науки и техники в целях внутренней безопасности. Соответствующие исследовательские и конструкторские работы, финансируемые из федерального бюджета, предполагается сосредоточить под эгидой министерства внутренней безопасности с тем, чтобы избежать дублирования и обеспечить плановые инвестиции в революционные проекты, способные дать высокую отдачу. Расчет делается и на привлечение частного бизнеса к разработке и производству приборов и систем, необходимых для внутренней безопасности. В этой области выдвигаются следующие инициативы: совершенствование средств защиты от химического, биологического, радиологического и ядерного оружия, развитие систем обнаружения враждебных намерений, использование биометрических технологий для идентификационных приборов, повышение технической оснащенности тех служб, которые первыми отвечают на террористический акт, исследование и развитие аппарата внутренней безопасности, создание национальной лаборатории по проблемам внутренней безопасности, создание механизма быстрого производства опытных образцов, установление стандартов техники, предназначенной для нужд внутренней безопасности и поощрение рискованных, но обещающих высокую отдачу исследований в области внутренней безопасности.

Большое значение придается обмену информацией и информационным системам, так как они оказывают влияние на все аспекты внутренней безопасности. Признается, что информационные систе-

мы страны неадекватны задачам обеспечения внутренней безопасности. Базы данных различных федеральных органов – правоохранительных, иммиграционных, разведывательных, обеспечивающих контроль над санитарным состоянием или управление чрезвычайными ситуациями, не соединены таким образом, чтобы видеть, где возникает недостаток информации, а где ее избыток. Кроме того, существуют недостатки в коммуникационных системах штатов и на местном уровне по всей стране, различные службы, первыми реагирующие на чрезвычайные ситуации, используют несовместимые средства связи. Для лучшего обеспечения внутренней безопасности предлагается соединить информационные возможности разных правительственных органов. В этих целях планируется обеспечить эффективный и комплексный обмен информацией между структурами федерального правительства, а также между правительствами штатов и органами местного управления, частными предприятиями и гражданами, принять общие «мета-информационные» стандарты для электронной информации, относящейся к внутренней безопасности, усовершенствовать систему оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и угрозах здоровью населения.

Поскольку террористы не признают традиционных границ, то и стратегия внутренней безопасности не замыкается в границах США. Противодействие глобальному терроризму требует постоянного и систематического международного взаимодействия. С точки зрения внутренней безопасности США, оно должно сосредоточиться на создании «умных границ», борьбе с фальшивыми документами, усилении безопасности международных контейнеров, усилении международного сотрудничества в правоохранительной сфере, помощи иностранным государствам в борьбе с терроризмом, усилении защиты важной международной инфраструктуры, расширении международного научно-технического сотрудничества в области внутренней безопасности, усилении взаимодействия при отражении террористических атак и пере-

смотре обязательств по международным договорам и международному праву.

Наконец, следует отметить еще ряд особенностей контртеррористической стратегии, нашедших отражение в различных положениях официальных документов. Среди них - стремление использовать вызов терроризма как стимул для развития новых возможностей, которые могут быть использованы для продвижения вперед в различных областях и улучшения жизни людей; готовность максимально использовать рыночные механизмы и предприимчивость американских граждан в обеспечении внутренней безопасности; решимость сохранить природу американского общества, его ценности и стиль жизни, несмотря на усиление мер безопасности; учет федеративного устройства страны; организационная гибкость и применение нестандартных подходов и методов; точный расчет соотношения рисков и затрат на обеспечение безопасности.

Таким образом, в основу нынешней контртеррористической стратегии США положен комплексный подход. Ставка делается на мобилизацию всего американского общества; активизацию всех федеральных ведомств в деле обеспечения безопасности, бдительность граждан, координацию всех усилий нации по обеспечению безопасности. Утверждается, что в борьбе с терроризмом нельзя рассчитывать на “серебряную пулю” - какое-то одно действие, которое ликвидирует эту угрозу. Необходимы широкие и постоянные усилия - дипломатические, финансовые, разведывательные и военные - открытые и тайные, которые должны продолжаться до тех пор, пока терроризм не будет искоренен[10].

После 11 сентября 2001 г. развернулась перестройка государственного аппарата и особенно его правоохранительных, разведывательных и военных структур с целью повышения их эффективности в борьбе с терроризмом и обеспечения безопасности США. Предпринята реорганизация работы ФБР и ЦРУ с целью повышения их взаимодействия и результативности в борьбе с терроризмом. Дан

новый импульс «трансформации» вооруженных сил. Они также ориентированы на более активное участие в обеспечении внутренней безопасности США. В этих целях в министерстве обороны созданы отдел внутренней безопасности и Северное командование, в зону ответственности которого входит территория Соединенных Штатов. Наконец, принимаются многочисленные конкретные меры, повышающие уровень безопасности на границах и транспорте, на объектах ядерной и химической промышленности, электроэнергетики, водоснабжения и связи.

Наряду с укреплением существующих государственных органов характерной чертой современного этапа перестройки системы безопасности США является создание новых структур. В октябре 2001 г. в администрации президента США образовано Управление внутренней безопасности во главе с помощником президента по внутренней безопасности. Тогда же создан Совет по внутренней безопасности, в состав которого вошли президент, вице-президент, министры финансов, обороны, здравоохранения, транспорта, генеральный прокурор, директора ФБР и ЦРУ и Федерального агентства по управлению чрезвычайными ситуациями, помощник президента по внутренней безопасности.

Наиболее значительным шагом в этой сфере стало создание министерства внутренней безопасности. Этот орган будет анализировать информацию о террористических угрозах, собранную ЦРУ, ФБР, АНБ и другими разведслужбами, определять наиболее уязвимые места системы безопасности США и выработать меры по защите страны от терроризма. Он объединит усилия по противодействию кибертерроризму, ядерному, химическому и бактериологическому терроризму. Новое министерство соберет воедино органы, отвечающие за безопасность границ и безопасность на транспорте, а также будет координировать работу региональных и местных властей по подготовке к преодолению последствий терактов. В министерство внутренней безопасности перешли 22 федеральных ведомства с общим

числом служащих в центральных и местных органах 170 тысяч человек – пограничная служба, береговая охрана, таможня, служба иммиграции и натурализации, федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями и другие. Однако в него не вошли службы разведки, контрразведки и правоохранительные органы. ЦРУ сохраняет организационную самостоятельность, а ФБР остается под эгидой министерства юстиции. По мнению сторонников реформы, это должно предотвратить сверхконцентрацию спецслужб, обеспечить демократический контроль над ними и гарантировать соблюдение гражданских прав и свобод при укреплении внутренней безопасности и активизации борьбы с терроризмом.

Совокупность этих перемен не без оснований сравнивают по своему масштабу и значению с перестройкой системы безопасности, предпринятой администрацией Г. Трумэна во второй половине 40-х годов двадцатого столетия, когда были созданы ЦРУ, министерство обороны и Совет национальной безопасности.

Корректировке подвергается и внешняя функция американского государства. Все отчетливее проявляются стремление реализовать в качестве официальной политики на международной арене идею американского лидерства, ставка на военную мощь американского государства, готовность к решительным односторонним действиям, конкретно-функциональный подход к формированию и использованию международных коалиций в собственных национальных интересах.

В целом в перестройке системы безопасности американского государства выделяется ряд характерных черт и тенденций. Акцент сделан на устранение ведомственных барьеров и усиление взаимодействия между государственными структурами не только по горизонтали, на уровне федерального правительства, но и по вертикали – между федеральным центром, штатами и местными органами власти с учетом особенностей федеративного устройства страны. Очевидно стремление избежать в ходе укрепления

государственного аппарата его бюрократизации. Выдвигается задача обеспечить большую динамичность, гибкость, мобильность, чувствительность к изменению среды за счет внедрения в практику государства принципов, методов, приемов и процедур, свойственных частному сектору. Повышенное внимание уделяется кадровой политике, привлечению в

государственные структуры, отвечающие за безопасность, способных людей, совершенствованию их подготовки и повышению профессиональной квалификации. Налицо и стремление усилить взаимодействие между государством и обществом, мобилизовать возможности бизнеса и американских граждан для обеспечения национальной безопасности.

Библиографический список

1. The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.5.
2. Ibidem
3. Ibid., p.6.
4. Ibidem
5. Ibid., p.31.
6. Ibid., p.6.
7. Ibid., p.7, 31.
8. Ibid., p.6.
9. См.: National Strategy for Homeland Security. Office of Homeland Security, July 2002, 72 p.
10. <http://www.whitehouse.gov/response/militaryresponse.html>.