Надзор за деятельностью разведывательных служб

Практическое пособие

Под редакцией Ганса Борна и Эйдана Уиллза

DCAF
a centre for security, development and the rule of law

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Надзор за деятельностью разведывательных служб

Практическое пособие

Под редакцией Ганса Борна и Эйдана Уиллза

DCAF
a centre for security, development and the rule of law

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является международным фондом, созданным с целью оказания помощи международному сообществу в совершенствовании государственного управления и реформировании сектора безопасности. Центр разрабатывает и продвигает соответствующие нормы и стандарты, осуществляет специализированные научные исследования, изучает и пропагандирует передовой опыт, готовит соответствующие рекомендации и организует на уровне отдельных стран программы консультативной и практической помощи.

Издатель ДКВС, Женева
Швейцария
www.dcaf.ch

Руководитель проекта: Ганс Борн
Дизайн оригинального издания: Элис Лейк-Хаммонд, www.alicelakehammond.com
Выпускающий редактор: Agincourt Press
Фото на обложке: Hans Kouwenhoven

Координатор издания на русском языке: Валентин Бадрак
Дизайн издания: Марк Канарский

Эта публикация была подготовлена благодаря щедрой поддержке Министерства иностранных дел Нидерландов.

Перевод и издание на русском языке стали возможными благодаря финансовой поддержке Директората политики безопасности Федерального министерства обороны, гражданской защиты и спорта Швейцарии (Directorate for Security Policy (SIPOL) – Swiss Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports).

Высказанные в этом практическом пособии мнения принадлежат исключительно их авторам и могут не совпадать с точкой зрения ДКВС или Министерства иностранных дел Нидерландов, которые не несут ответственности ни за предложенные точки зрения, ни за точность фактов и других данных, представленных в данной публикации.

ISBN: 978-92-9222-222-2

© 2012 Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами
© 2016 Центр исследований армии, конверсии и разоружения

Содержание

Список таблиц и вставок 9
Предисловие ДКВС 13
Предисловие 15
Выражение благодарности 17

Раздел 1. Надзор в сфере разведывательной деятельности 21
Ганс Борн, Габриэль Гайслер Мизвейдж

1. Введение 21
2. Что подразумевает надзор за деятельностью разведывательных служб? 24
3. Каково значение надзора за деятельностью разведывательных служб? 38
4. Положительный опыт 39
5. Методические рекомендации 40

Раздел 2. Создание эффективной системы надзора за деятельностью разведывательных служб. 45
Стюарт Фарсон

1. Введение 45
2. Переходные государства 46
3. Эффективный надзор 47
4. Организационные форматы надзора 49
5. Проблемы, препятствующие осуществлению эффективного надзора в разведывательной сфере 60
6. Формирование правовой и институциональной основы системы надзора 63
7. Рекомендации 65

Раздел 3. Прозрачность и секретность разведывательных служб и надзор за ними в демократическом обществе 71
Лори Натан

1. Введение 71
2. Проблема прозрачности и секретности в контексте надзора за спецслужбами 72
3. Законодательство о защите и доступе к информации 76
4. Информационные потребности Парламента 79
5. Информационные потребности специализированных органов надзора за деятельностью разведслужб 83
6. Рекомендации 87

Раздел 4. Осуществление надзора 93
Стюарт Фарсон

1. Введение 93
2. Почему необходимо осуществлять надзор за разведывательными службами? 94
3. Сферы полномочий (мандаты) надзорных органов 95
4. Надзорные полномочия 97
5. Методы и инструменты надзора 98
6. Временной режим надзора 99
7. Расследования надзорных органов 101
8. Организация надзора 102
9. Профессионализм и объективность надзорных органов 105
10. Соблюдение надзорными органами установленных норм 106
11. Обнародование результатов надзора 107
12. Недостатки в работе разведслужб, которые могут выявить надзорные органы 109
13. Рекомендации 110

Раздел 5. Надзор за деятельностью по сбору разведывательной информации 117
Лорен Хаттон

1. Введение 117
2. Сбор информации: источники и методы 117
3. Сбор разведывательной информации и права человека 118
4. Нормативно-правовая база для сбора разведывательной информации 121
5. Получение разрешений на осуществление операций по сбору разведывательной информации 124
6. Надзор за операциями по сбору разведывательной информации 126
7. Заключение 130
8. Рекомендации 130

Раздел 6. Надзор за использованием персональных данных 135
Иан Ли
1. Введение 135
2. Риски, связанные с использованием разведслужбами персональных данных граждан 136
3. Нормативно-правовая база использования персональных данных граждан в интересах разведслужб 138
4. Роль надзорных органов 150
5. Рекомендации 153

Раздел 7. Контроль за обменом информацией 159
Кент Роач
1. Введение 159
2. Обмен информацией 160
3. Контроль за обменом информацией с иностранными агентствами (службами) 164
4. Надзор за обменом информацией между службами внутри государства 169
5. Рекомендации 172

Раздел 8. финансовый надзор за разведывательными службами . . . 179
Эйдан Уиллз
1. Введение 179
2. Важность и значение финансового надзора за разведывательными службами 180
3. Бюджет разведывательной деятельности 183
4. Внутренние механизмы финансового контроля и аудита 186
5. Парламентский надзор 189
6. Высшие органы финансового контроля 196
7. Рекомендации 205

Раздел 9. Рассмотрение жалоб на действия разведывательных служб 213
Крейг Форцезе
1. Введение 213
2. Подача жалоб 214
3. Место подачи жалоб 217
4. Процедура обработки жалоб и контроль информации 222
5. Средства защиты 224
6. Рекомендации 225

Список авторов 233

Список таблиц и вставок

Раздел 1. Надзор в сфере разведывательной деятельности 21

Таблица 1: Обзор содержания разделов 23

Таблица 2: Надзорные органы и их основные функции 26

Вставка 1: Обязанность сотрудников разведывательных служб Боснии и Герцеговины информировать о случаях незаконной деятельности 29

Вставка 2: Генеральный инспектор разведки и безопасности Австралии 31

Вставка 3: Парламентский комитет по надзору за разведывательными службами Норвегии. 36

Вставка 4: Рекомендованный ООН сборник примеров положительного опыта в сфере надзора за деятельностью разведывательных органов. 40

Раздел 2. Создание эффективной системы надзора за деятельностью разведывательных служб. 45

Вставка 1: Виды деятельности, исключенные из сферы полномочий Объединенного парламентского комитета по вопросам разведки и безопасности Австралии 52

Вставка 2: Сфера ответственности Комитета по надзору за деятельностью разведывательных служб Канады. 58

Раздел 3. Прозрачность и секретность разведывательных служб и надзор за ними в демократическом обществе 71

Вставка 1: Предотвращение случаев засекречивания информации без достаточных оснований. 79

Вставка 2: Обнародование сведений о бюджетах и финансовых отчетов разведслужб . . .82

Вставка 3: Защита чувствительной информации во время финансовых проверок. 82

Вставка 4: Положения законов, регулирующие доступ к информации для парламентских надзорных комитетов 84

Вставка 5: Использование секретной информации в ходе судебных слушаний 86

Раздел 4. Осуществление надзора 93

Вставка 1: Нидерланды: расследование парламентской комиссии по вопросу применения разведслужбами специальных следственных мероприятий – пример тематического расследования надзорного органа 102

Вставка 2: Базовая структура плана инспекционной проверки 104

Вставка 3: Что еще нужно сделать, кроме разработки плана проверки 104

Раздел 5. Надзор за деятельностью по сбору разведывательной информации 117

Вставка 1: Данные, которые должны быть указаны в заявке на получение судебной санкции на применение интрузивных мероприятий (пример Канады). 125

Вставка 2: Парламентский надзор за процессом сбора разведывательной информации (пример Германии) 127

Вставка 3: Постоянный комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб (пример Бельгии). 129

Вставка 4: Комиссия G10 (Германия) 129

Раздел 6. Надзор за использованием персональных данных 135

Вставка 1: Практическая оценка «качества закона» 140

Таблица 1: Принципы Совета Европы в сфере защиты данных. 142

Вставка 2: Ограничения на обработку персональных данных граждан (примеры Нидерландов и Аргентины). 144

Вставка 3: Запрет на несанкционированную передачу персональных данных граждан (пример Румынии). 144

Вставка 4: Законодательство, обязывающее спецслужбы обнародовать информацию о своих базах данных (пример Канады) 145

Вставка 5: Законодательное урегулирование права субъектов данных на доступ к персональным данным (пример Нидерландов) 146

Вставка 6: Доступ к персональным данным, хранящимся в архивах разведслужб (хороший пример по оценке Специального докладчика ООН) 148

Вставка 7: Требование об информировании субъектов данных (пример Германии). 148

Вставка 8: Требование о регулярном пересмотре разведслужбами своих баз персональных данных граждан (положительный пример по оценке Специального докладчика ООН) 149

Вставка 9: Требования об обязательном пересмотре, обновлении и удалении персональных данных граждан (пример Германии) 150

Таблица 2: Характеристики независимых органов внешнего надзора. 151

Вставка 10: Комитет по контролю за деятельностью служб полиции и военной разведки Дании (комитет Вамберга) 152

Вставка 11: Комиссия по вопросам защиты безопасности и неприкосновенности данных (Швеция) 153

Раздел 7. Контроль за обменом информацией 159

Вставка 1: Канадский опыт расследования обмена информацией. 163

Вставка 2: Британский опыт расследования обмена информацией 164

Вставка 3: Контроль над иностранным обменом информацией со стороны Комитета по надзору за Службой разведки и безопасности Нидерландов 168

Вставка 4: Обзор обмена информацией при расследовании дел, связанных с действиями австралийских спецслужб 172

Раздел 8. финансовый надзор за разведывательными службами . . . 179

Вставка 1: Дело Кайла Фогго. 183

Вставка 2: Закон ЮАР о бухгалтерском учете. 187

Вставка 3: Законодательство о финансовой отчетности (пример Новой Зеландии). 189

Вставка 4: Функции Конгресса США по проверке и утверждению бюджетов разведывательных служб 191

Вставка 5: Комитет Бундестага по конфиденциальным вопросам (Германия) 192

Вставка 6: Роль парламентского комитета по вопросам разведки и безопасности в надзоре за фактическим расходованием бюджетов разведслужб (пример Соединенного Королевства) 194

Вставка 7: Федеральный аудиторский суд Германии 198

Вставка 8: Проверки эффективности использования ресурсов (пример Канады) 200

Вставка 9: Полномочия Главного финансового инспектора (пример ЮАР) 201

Раздел 9. Рассмотрение жалоб на действия разведывательных служб 213

Таблица 1: Передовой опыт рассмотрения жалоб. 227

Предисловие ДКВС

Разведывательный сектор представляет собой последний рубеж в процессе демократизации и реформирования сектора безопасности в целом. Как показывает опыт многих развитых демократий мира, утверждение принципов демократического управления и верховенства права в разведывательном секторе происходит через довольно длительный промежуток времени после того, как эти принципы уже надежно утвердились в других сферах государственного управления. Во многих развитых демократических странах развитие систем надзора за деятельностью разведывательных служб происходило по одной и той же общей схеме. Сначала некоторые виды деятельности разведслужб начинали ассоциироваться в обществе с незаконным вмешательством в процессы демократизации и нарушениями основных прав и свобод человека, затем разворачивалось масштабная кампания по поиску решений этой проблемы, в том числе и внутри самих разведслужб, и, наконец, создавались новые механизмы надзора.

Такой реактивный подход не может служить примером для молодых демократических стран. «Переходный период» предоставляет им прекрасную возможность создать у себя прочный правовой и институциональный фундамент для осуществления надзора за деятельностью разведывательных служб. При этом, однако, важно помнить о том, что создание такого фундамента – это только лишь первый небольшой шаг на долгом и трудном пути создания условий для того, чтобы эти службы могли не только эффективно обеспечивать защиту национальной и общественной безопасности и прав человека, но и строго придерживались принципов верховенства права и демократического управления. Достижение этих целей на долгосрочной основе требует постоянной заинтересованности, внимания и искренней преданности делу со стороны участников системы надзора, а также неустанной, кропотливой работы, направленной на оценку эффективности и совершенствование системы надзора за деятельностью разведслужб. Уверен в том, что предлагаемое практическое пособие станет ценным инструментом в реализации этой задачи.

Огромная роль в создании правовых и институциональных основ системы надзора принадлежит законодателям, которые, будучи главными участниками системы внешнего надзора, отвечают за то, чтобы эта система работала на решение задач, которые мы назвали выше. В этой сфере, как ни в какой другой, парламентарии должны стремиться к тому, чтобы их политические партийные интересы были подчинены общей цели – защите демократического и конституционного порядка. Однако не только парламентарии должны нести на себе весь груз ответственности за исполнение функций внешнего надзора – ведь у них нет для этого ни достаточного количества времени, ни знаний и опыта, ни необходимого уровня независимости. Поэтому они должны обращаться за помощью к независимым законодательно

уполномоченным надзорным органам, в частности, государственным контрольно-ревизионным управлениям, институтам омбудсмена и специализированным надзорным органам, которые будут выступать в роли главных профессиональных контролеров во вверенных им сферах деятельности.

Существует обширная литература по вопросам надзора за деятельностью разведывательного сектора, но при этом большинство публикаций посвящены правовым и институциональным основам деятельности надзорных и контролирующих органов. В нашем практическом пособии мы стремились показать законодателям и политикам все те сложности и противоречия, с которыми им придется столкнуться при создании, модернизации и укреплении системы надзора. Однако при этом наши авторы стремились уйти от чисто теоретического подхода и предложить четкие конкретные практические рекомендации того, как внешние органы надзора могут успешно решать задачи в сфере надзора за конкретными направлениями деятельности разведслужб. Надеюсь, что данное практическое пособие станет для гражданского общества и средств массовой информации ценным источником информации о роли и значении различных аспектов надзора в разведывательном секторе, а также того, как эти две группы участников могут использовать свои знания и наблюдения, чтобы привлечь законодателей и других независимых контролеров в сферу надзора за разведслужбами или заставить их нести ответственность за отсутствие такого надзора.

Наше пособие вероятнее всего заинтересует ответственных лиц, занимающихся вопросами становления и развития систем надзора за деятельностью разведывательных органов; сотрудников и руководителей надзорных органов, еще не имеющих большого опыта работы; а также организаций гражданского общества. И хотя большинство этих лиц будут из государств переходного периода, представленная здесь информация и практические рекомендации могут оказаться весьма полезными и для тех, кто участвует, прямо или косвенно, в осуществлении надзора за деятельностью разведывательных служб и в странах устоявшейся демократии. Глубоко уверен в том, что примеры и аргументы, приведенные в нашем практическом пособии, вызовут активные дискуссии о расширении и совершенствовании системы надзора в этой сфере.

Уже более десяти лет ДКВС поддерживает усилия по укреплению механизмов надзора в разведывательном секторе, и не только в молодых демократических странах, но и в более зрелых демократиях. ДКВС рассматривает реформирование системы надзора за деятельностью разведслужб как неотъемлемую составляющую процесса реформирования сектора безопасности в странах переходного периода. Некоторые из доноров направляют значительную часть своих ресурсов на повышение эффективности и укрепление оперативных возможностей разведслужб переходных государств, рассматривая их как перспективных партнеров в будущих совместных операциях. Но при этом чрезвычайно важно, чтобы и страны-доноры, и реципиенты не забывали о создании и поддержке надежных, эффективных систем надзора. Искренне надеюсь, что это пособие поможет тем, кто занимается вопросами реформирования сектора безопасности, осознать всю важность и необходимость надзора за деятельностью разведслужб и, таким образом, поможет восстановить баланс между эффективностью работы и надлежащим государственным управлением в этой сфере деятельности.

Посол Теодор Г. Винклер
Директор ДКВС

Предисловие

В детстве я очень любил играть с калейдоскопом. Это всего лишь небольшая труба с матовым стеклом на одном конце и небольшим круглым отверстием на другом. Если трубу слегка потрясти, обычно слышится мягкое шуршание и позвякивание, но никогда не знаешь, что там внутри.

Если посмотреть в это маленькое отверстие, то ничего не увидишь, пока не направишь трубу матовым стеклышком к свету. И тогда вдруг появиться сложный мозаичный узор, а если трубу медленно вращать, разноцветные узоры сменяют друг друга, словно по волшебству переливаясь один в другой и никогда не повторяясь.

В каком-то смысле наша книга похожа на калейдоскоп. Ведь мир разведки – это тот же «черный ящик», и нужно уметь с ним определенным образом обращаться, чтобы понять, что он скрывает внутри себя.

То, что видит более внимательный наблюдатель, всегда не только ценно, но и интересно в той степени, в какой этот наблюдатель готов поделиться своим пониманием с другими. Но это не так просто, как может показаться на первый взгляд, потому что секреты «трубы», в которой заключен мир разведки, так легко не раскрываются. В этой книге описываются методы и инструменты, которые позволят надзорным органам правильно разместить «трубу» против света, проанализировать увиденное и сообщить о результатах вместе со своими обоснованными оценками.

При описании этих инструментов авторы стремились прояснить различные аспекты надзора, рассматривая их в непосредственной близости друг от друга и, таким образом, создавая калейдоскопическую картину, в которой видно все многообразие систем надзора, и которая заставляет наблюдателя постоянно смотреть на удивительный мир разведывательной деятельности свежим и критическим взглядом.

Поэтому пользу от изучения этой книги могут извлечь не только интересующиеся этим вопросом внешние наблюдатели, но и участники системы – т.е. сами надзорные органы и те, кто являются объектами этого надзора.

Берт ван Дельден
Председатель Комитета по надзору за деятельностью служб разведки
и безопасности Нидерландов

Выражение признательности

Редакторы хотели бы выразить свою благодарность Министерству иностранных дел Нидерландов за щедрую финансовую поддержку, без которой эта книга не могла бы появиться на свет. В частности, хотели бы выразить слова признательности следующим сотрудникам Департамента по вопросам политики безопасности и обороны за их неоценимую помощь в подготовке нашего практического пособия: это Якко Бос, Хейн Кнегт, Михаэль Стиббе, Франк ван Бёнинген и Юп Вейнандс.

Также хотели бы отметить помощь, оказанную нам Комитетом по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности Нидерландов (КНСРБН), в частности, его председателем Бертом ван Дельденом; бывшим секретарем Ником Верховеном и действующим секретарем комитета Хильде Бос-Олерман. КНСРБН оказывал существенную помощь на первом этапе нашего проекта и щедро делился своим профессиональным опытом и знаниями при подготовке издания. Кроме того, редакторы хотели бы выразить слова признательности бывшему министру обороны Нидерландов и сенатору Виму ван Экелену за неоценимую помощь, оказанную ДКВС в успешной реализации данного проекта.

Кроме того, редакторы бесконечно признательны издательству «Agincourt Press», сотрудники которого осуществляли строчное редактирование и корректуру большей части текста настоящего практического пособия. Сотрудники издательства сделали все от них зависящее, чтобы обеспечить гармонию языка и стиля и, насколько это было возможно, сделать содержание этой книги максимально понятным и доступным для рядовых читателей. Также хотели бы поблагодарить Алису Лейк-Хаммонд за отличную дизайнерскую работу и высокопрофессиональный подход, проявленный при разработке оригинал-макета и осуществлении компьютерной верстки издания.

И наконец, не можем не отметить помощь, оказанную нашим бывшим коллегой Габриэлем Гайслером Мизвейджем, который не только участвовал в написании вступительной главы, но и внес значительный вклад в разработку концепции и содержания нашего пособия.

Ганс Борн, Эйдан Уиллз
Женева, июль 2012

РАЗДЕЛ 1

Надзор в сфере разведывательной деятельности

Ганс Борн, Габриэль Гайслер Мизвейдж

1

Надзор в сфере разведывательной деятельности

Ганс Борн, Габриэль Гайслер Мизвейдж

1. ВВЕДЕНИЕ

Данный раздел вводит читателя в предмет надзора за деятельностью разведывательных служб и дает ответы на основополагающие вопросы о том, «кто» и «что», «когда», «каким образом», «почему» и «зачем» осуществляет этот надзор. Кроме того, он в общих чертах знакомит читателя с содержанием других разделов данного практического пособия по вопросам надзора в разведывательном секторе и, таким образом, дает более развернутые ответы на эти и другие вопросы.

Цель данного проекта состояла в том, чтобы собрать вместе некоторых из признанных мировых авторитетов в области надзора за деятельностью органов разведки и представить их точки зрения в формате, который был бы понятным и доступным для рядового читателя. В частности, это практическое пособие должно помочь читателям расширить и углубить свои знания по соответствующей тематике, а также ознакомить тех, кто уполномочен осуществлять надзорные функции, с различными концепциями надзора и всеми их достоинствами и недостатками.

Вступительная глава начинается с общего обзора процесса надзора в разведывательном секторе, в том числе, описания участвующих в этом процессе организаций и «цикла надзора в сфере разведки». Далее объясняется, почему надзор важен с точки зрения защиты прав человека и основных гражданских свобод, а также усиления безопасности граждан. После этого приводится обзор существующих стандартов и принципов деятельности в сфере надзора за деятельностью разведслужб. При этом особое внимание уделяется примерам из позитивного опыта, который специалисты рекомендуют для внедрения в практику надзорных органов. В заключение приводятся рекомендации по усилению и повышению эффективности надзора за деятельностью разведслужб.

1.1. ЦЕЛИ ПРАКТИЧЕСКОГО ПОСОБИЯ ПО НАДЗОРУ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДСЛУЖБ

Данное практическое пособие призвано помочь молодым демократическим государствам создать, а зрелым демократиям – усовершенствовать систему гражданского надзора за деятельностью служб разведки. Пособие преследует четыре основные цели:

1. Дать политические рекомендации по созданию и укреплению новых систем надзора, а также оценке эффективности и усовершенствованию уже существующих систем.
2. Дать рекомендации по осуществлению надзора в конкретных сферах деятельности разведслужб, в том числе таких сферах, как сбор информации, использование персональных данных и обмен информацией.
3. Повысить уровень информированности организаций гражданского общества и средств массовой информации о важности и значении надзора за деятельностью служб разведки.
4. Способствовать информационным обменам и передаче опыта между странами путем выявления и анализа различных подходов, стандартов и практик в сфере надзора в разведывательном секторе.

Таким образом, авторы данного практического пособия старались уйти от абстрактного академического анализа, а вместо этого дать практические рекомендации тем, кто осуществляет надзор и на регулярной основе взаимодействует с системой надзора за деятельностью разведывательных служб. Именно по этой причине мы выбрали формат практического пособия, так как он ориентирован на примеры из практики и конкретные рекомендации, отражающие мировой опыт в соответствующей сфере.

1.2. ВОПРОСЫ, РАССМАТРИВАЕМЫЕ В ДАННОМ ПРАКТИЧЕСКОМ ПОСОБИИ

Каждый из девяти разделов этого практического пособия знакомит читателя с конкретными ключевыми аспектами надзора за разведывательной сферой (см. Таблицу 1) и написан в виде самостоятельного фрагмента, который можно изучать независимо от других.

1.3. ДЛЯ КОГО ПРЕДНАЗНАЧЕНО ДАННОЕ ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Данное практическое пособие адресовано главным образом тем, кто имеет прямое или косвенное отношение к системе надзора за деятельностью разведслужб. Это представители законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти и их руководители; руководство разведывательного сектора; организации гражданского общества и средства массовой информации.

Мы уверены в том, что материалы нашего пособия будут интересны и для широких слоев общества. Тем не менее, особый интерес наше практическое пособие будет представлять для некоторых отдельных категорий читателей. Например, некоторые разделы подробно рассматривают роль парламентских и специализированных надзорных органов, поэтому информация, представленная в соответствующих разделах, будет особенно полезной для законодателей и сотрудников этих органов. Много полезного для себя найдут в нашем практическом пособии и журналисты и активисты гражданского общества, занимающиеся вопросами деятельности разведывательных служб, а также представители государственных ведомств, отвечающих за создание новых либо реформирование уже существующих органов надзора за разведывательной сферой.

ТАБЛИЦА 1: ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ РАЗДЕЛОВ

Номер раздела	Название раздела	Основные темы
1	Введение в предмет надзора за деятельностью разведывательных органов	• Что такое надзор за деятельностью разведывательных органов? • Каково значение надзора за деятельностью разведывательных органов? • Каковы функции различных организаций, занятых в сфере надзора за деятельностью разведывательных органов?
2	Создание эффективных систем надзора за деятельностью разведывательных органов	• Каковы достоинства и недостатки различных институциональных подходов к созданию систем надзора за деятельностью разведывательных органов? • Что мешает эффективному надзору; как можно решить эту проблему? • Что прежде всего следует принимать во внимание при создании правовых и институциональных основ надзора за деятельностью разведывательных органов?
3	Прозрачность и закрытость разведки; надзор за деятельностью разведки в демократическом государстве?	• Каким должно быть соотношение между прозрачностью и закрытостью служб разведки в демократическом обществе? • Каким должно быть эффективное законодательство о защите и доступе к информации? • К какой разведывательной информации должны иметь доступ законодатели, специальные контролирующие органы и общество?
4	Осуществление надзора	• Какие методы и подходы используют надзорные органы для обеспечения необходимого уровня ответственности и подотчетности разведывательных служб? • Каким образом надзорные органы могут эффективно расследовать методы деятельности разведывательных служб? • Каким образом надзорные органы могут информировать соответствующие инстанции о результатах своих расследований?
5	Надзор за процессом сбора информации	• Почему так важно контролировать процесс сбора информации? • Каким образом надзорные органы могут эффективно отслеживать процессы сбора информации? • Что мешает осуществлять эффективный надзор за процессом сбора информации; как можно решить эту проблему?
6	Надзор за использованием персональных данных	• Почему так важно контролировать процесс использования персональных данных? • Какие меры могут предпринять надзорные органы для того, чтобы предотвратить использование разведслужбами персональных данных граждан в незаконных целях? • Что мешает осуществлять эффективный надзор за процессом использования персональных данных; как можно решить эту проблему?
7	Надзор за процессами передачи информации	• Почему так важно контролировать процесс передачи информации? • Какой должна быть роль надзорных органов в процессе передачи информации? • Что мешает осуществлять эффективный надзор за процессом передачи информации внутри страны и на международном уровне: как можно решить эту проблему?

Номер раздела	Название раздела	Основные темы
8	Финансовый контроль за деятельностью разведслужб	• Почему так важно контролировать финансовую сторону деятельности разведывательных служб? • Что нужно для того, чтобы разведывательные службы несли ответственность за финансовые аспекты своей деятельности? • Каковы функции и обязанности различных организаций и ведомств, участвующих в осуществлении финансового контроля за деятельностью разведывательных служб?
9	Работа с жалобами на действия разведслужб	• Каково значение механизмов обработки жалоб на действия разведывательных служб? • Какие существуют системы работы с жалобами на действия разведслужб? • Как можно усовершенствовать работу систем по обработке жалоб?

2. ЧТО ПОДРАЗУМЕВАЕТ НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ?

Данная глава рассматривает рамки и контекст надзора за деятельностью разведывательного сектора, а также рассказывает о структурах, задействованных в системе надзора. Во избежание двусмысленности и путаницы в терминах мы решили уточнить, что мы подразумеваем под общим термином «разведывательная служба». В данном практическом пособии под этим термином подразумеваются структуры, подпадающие под определения «службы безопасности», «службы/организации разведки и безопасности», и «разведывательные агентства.»[1] Поскольку в каждом государстве существует своя структура разведывательной деятельности, в нашем практическом пособии мы решили применить функциональный подход к определению понятия «разведывательная служба». В частности, мы определяем разведывательную службу как государственную организацию, занимающуюся сбором, обработкой и распространением информации, связанной с угрозами для национальной безопасности.

Под такое определение подпадает целый ряд различных организаций, в том числе службы военной разведки, полицейская разведка и гражданские службы разведки (внутренней и внешней). Под эту же категорию подпадают и организации, которые структурно входят в министерство финансов или государственное казначейство и занимаются мониторингом финансовых потоков террористических организаций и борьбой с отмыванием денег. Как отмечает «Справочник по реформированию сектора безопасности» (изданный Комитетом помощи развитию при Организации экономического сотрудничеств и развития OECD/DAC) “В большинстве стран работает большое количество разведывательных организаций, которые имеют конкретные, иногда пересекающиеся между собой сферы ответственности. Это внутренняя и внешняя разведка, тактическая и стратегическая разведка, уголовная разведка, агентства по сбору информации (радиоразведка, агентурная разведка, визуальная разведка), гражданская и военная разведка и органы стратегического анализа.»[2] Все эти органы и структуры вместе взятые формируют «разведывательное сообщество».

Разведывательные службы отличаются от других государственных институтов наличием специфических полномочий по сбору информации, в частности права на прослушивание линий связи, права осуществлять скрытное наблюдение, права привлекать секретных осведомителей и права проникать в жилые помещения без ведома владельцев. В некоторых государствах (таких, как Дания, Малайзия, Россия и Швеция) разведывательные службы,

кроме всего прочего, обладают и полицейскими полномочиями, и поэтому их иногда называют «службами полиции и безопасности» или «специальными отделами». В других государствах деятельность полицейских служб полностью отделена от деятельности разведывательных служб, т.е. последние не обладают полицейскими полномочиями (в том числе, правом арестовывать, задерживать или допрашивать подозреваемых).

Хотя приведенное выше определение ограничивает круг разведывательных служб только государственными организациями, в некоторых странах правительство привлекает к разведывательной деятельности и частных подрядчиков.[3] В нашем практическом пособии вопрос частных подрядчиков не рассматривается, поскольку надзор за их деятельностью осуществляется совсем по другим принципам и законам, чем надзор за государственными службами.

2.1. РАМКИ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ

Термин «надзор» является собирательным понятием, подразумевающим предварительные исследования, текущий мониторинг и фактические проверки (то есть до, во время и после определенных действий), а также анализ, оценку и расследования. Надзор осуществляют менеджеры самих разведывательных служб, ответственные работники, члены парламента и судебной ветви власти, независимые институты омбудсмена, контрольно-ревизионные управления, специализированные надзорные органы, журналисты и активисты гражданского общества.

Следует разграничивать понятия «надзор» и «контроль», так как последнее (как и «менеджмент») подразумевает право осуществлять руководство политикой и деятельностью конкретной организации. Контроль, как правило, ассоциируется с исполнительной ветвью власти, в частности, с высшим руководством разведывательных служб. Например, сфера контроля, в отличие от сферы надзора, может предусматривать издание приказа о смещении приоритетов деятельности разведывательной службы, например, в сторону борьбы с терроризмом. Однако читателям следует иметь в виду, что не все государства четко разделяют сферы надзора и контроля. Поэтому некоторые из описанных в данном практическом пособии организаций, кроме надзорных функций, обладают еще и рядом контрольных полномочий.

Основная цель надзора в разведывательной сфере состоит в том, чтобы создать условия, при которых принципы деятельности и действия разведывательных служб будут соответствовать требованиям законности, целесообразности, эффективности и продуктивности.[4] Процесс, который использует надзорный орган для достижения этой цели, состоит из трех отдельных этапов:

1. Орган надзора собирает информацию о конкретной разведывательной службе.
2. По результатам анализа этой предварительной информации надзорный орган вступает в диалог с разведывательной службой.
3. Надзорный орган готовит свои выводы вместе с рекомендациями по устранению выявленных недостатков.

Таким образом, для того чтобы эффективно исполнять свои функции, надзорный орган должен иметь возможность получать доступ к соответствующей информации, опрашивать руководителей разведывательных служб, а также по результатам своих расследований готовить выводы и предлагать рекомендации. Без этих трех полномочий надзор за деятельностью разведслужб вряд ли достигнет своей цели, а разведывательная служба фактически останется вне сферы надзора.

Рамки надзора могут распространяться не только на такие аспекты деятельности разведслужбы, как целесообразность и законность, но также и эффективность и продуктивность. В данном контексте целесообразность означает, что действия разведывательной службы яв-

ляются оправданными с моральной точки зрения, в то время как законность подразумевает их соответствие нормам действующего регулирующего законодательства. Эффективность служит показателем того, насколько успешно разведывательная служба решает поставленные перед ней задачи, а продуктивность измеряет результаты деятельности с точки зрения количества затраченных ресурсов. Надзорные органы некоторых государств (в частности, Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности Нидерландов) интересуются исключительно аспектом законности, в то время как законодательство других стран ограничивает сферу надзора рамками эффективности и продуктивности (например, это относится к Комитету по разведке и безопасности Соединенного Королевства).

2.2. СФЕРА ОТВЕТСТВЕННОСТИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Для осуществления эффективного надзора за деятельностью разведывательного сектора необходимы не только слаженные совместные действия нескольких государственных ведомств, но и активный контроль за действиями правительства со стороны активистов гражданского общества и средств массовой информации. Безусловно, всем этим участникам принадлежит важная роль в этом процессе. Но в данном случае нас интересует только роль парламента и специальных надзорных органов, так как эти участники не подчиняются ни разведывательным службам, ни исполнительной ветви власти, и в силу этого могут выступать в качестве независимых контролеров за соблюдением принципов демократического управления, верховенства закона и прав человека.

В Таблице 2 дается общий обзор функций, которые обычно возлагаются на государственные и частные структуры при осуществлении надзорного процесса. При этом следует иметь в виду, что каждая страна по-своему регулирует эти функции, и что не во всех странах функции систем надзора совпадают с теми, которые перечислены в нижеследующей таблице.

ТАБЛИЦА 2: НАДЗОРНЫЕ ОРГАНЫ И ИХ ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ

Надзорные органы	Основные функции
Высшее руководство разведывательных служб	• Реализация и мониторинг соблюдения требований системы внутреннего контроля • Поддержка организационной культуры, воспитывающей уважение к верховенству закона и правам человека • Анализ и оценка заявок на предоставление специальных полномочий; обращение к внешним органам за получением необходимых разрешений • Обеспечение совместных действий с органами внутреннего и внешнего надзора • Контроль соблюдения правил, запрещающих издание незаконных приказов; поддержка сотрудников, отказывающихся исполнять такие приказы • Исполнение и мониторинг исполнения процедур защиты информаторов
Исполнительная ветвь власти	• Назначение высшего руководства разведывательных служб • Разработка основных принципов и направлений деятельности разведывательных служб; издание руководящих документов • Информирование парламента о деятельности разведывательных служб • Обеспечение условий для сотрудничества разведывательных служб и других органов надзора за деятельностью разведывательных служб • Формирование бюджетов разведывательных служб и контроль за их расходованием • Утверждение решений о сотрудничестве разведывательных служб с другими службами и ведомствами, как собственными, так и зарубежными • Утверждение заявок на предоставление специальных полномочий • Утверждение решений о проведении секретных разведывательных операций

Надзорные органы	Основные функции
Парламентские и специализированные надзорные органы	• Принятие и изменение комплексной нормативно-правовой базы по вопросам разведывательных служб и надзору за их деятельностью • Оценка аспектов целесообразности, законности, эффективности и продуктивности деятельности разведывательных служб • Утверждение и контроль за расходованием бюджетов разведывательных служб
Судебная ветвь власти	• Утверждение заявок на предоставление разведывательным службам специальных полномочий; оценка использования разведслужбами таких полномочий • Принятие решений по уголовным, гражданским, конституционным и административным делам, связанным с деятельностью разведывательных служб • Участие (путем делегирования представителей) в деятельности специальных надзорных органов и независимых временных следственных комиссий
Институты омбудсмена	• Прием и расследование жалоб на действия разведывательных служб • Инициирование тематических расследований по поводу деятельности разведывательных служб
Государственные контрольно-ревизионные управления	• Выявление проблем с законностью, эффективностью и продуктивностью в сфере финансового менеджмента; разработка рекомендаций по усовершенствованию финансового менеджмента • Информирование парламента о государственных доходах и расходах; контроль за тем, чтобы исполнительная власть действовала в соответствии с решениями законодательной власти • Информирование налогоплательщиков о законности, целесообразности, эффективности и продуктивности расходования средств государственного бюджета
Гражданское общество и средства массовой информации	• Исследование принципов и методов деятельности разведывательных служб и соответствующих надзорных органов • Выявление и предание гласности случаев незаконных, нецелесообразных, неэффективных или непродуктивных действий разведывательных служб • Постоянное информирование общественности о принципах и методах деятельности разведывательных служб и о надзоре за ними • Стимулирование публичных дискуссий о принципах и методах деятельности разведывательных служб и о работе соответствующих надзорных органов

2.2.1. Высшее руководство разведывательных служб

Эффективный надзор за деятельностью разведывательных служб начинается с эффективного внутреннего контроля. Руководители органов исполнительной власти, парламентские комитеты и специализированные органы надзора не смогут нормально исполнять свои надзорные функции в отношении разведывательных служб, если не будет встречного движения и желания сотрудничать со стороны высшего руководства этих служб. С другой стороны, если высшее руководство настроено на сотрудничество и само активно участвует в процессе, механизмы внутреннего контроля и системы менеджмента смогут обеспечить надежные гарантии против злоупотреблений властью и нарушений прав человека.

Реализация и мониторинг соблюдения требований системы внутреннего контроля

Высшее руководство несет прямую ответственность за разработку и обеспечение соблюдения требований внутреннего контроля, то есть, согласно определению Вене-

цианской Комиссии, «руководящих структур, призванных следить за тем, чтобы принимаемые меры и принципы деятельности проходили все положенные процедуры согласования и утверждения.»[5] Другими словами, структуры внутреннего контроля следят за тем, чтобы сотрудники разведслужб несли ответственность за свои действия в рамках законных полномочий этих служб, за исполнение основных задач, поставленных перед разведывательными службами исполнительной властью, а также за соблюдение принципов и правил, установленных высшим руководством разведывательных служб. Система внутреннего контроля также включает в себя процессы бюджетирования и бухгалтерского учета.

Поддержка организационной культуры, воспитывающей уважение к верховенству закона и правам человека

Необходимость создания и поддержки в разведывательных службах организационной культуры, воспитывающей уважение к верховенству закона и правам человека, широко признается.[6] Конечно, важно создать и обеспечить соблюдение законов и правил, которые будут способствовать укреплению такой культуры, но этого еще недостаточно. Высшее руководство служб еще обязано разработать и осуществлять программы, направленные на утверждение в коллективе принципов конституционности, законности, ответственности, подотчетности и добропорядочности.

Анализ и оценка заявок на предоставление специальных полномочий; обращение к внешним органам за получением необходимых разрешений

В большинстве государств решение о наделении разведывательных служб специальным полномочиями должно утверждаться соответствующим министром и/или судебным органом, учитывая, что такие полномочия могут затрагивать права человека. Именно высшее руководство разведывательных служб определяет, какие из заявок на предоставление специальных полномочий будут переданы на утверждение внешних органов. Для этого необходимо, чтобы уровень вмешательства разведслужб в сферу прав человека был оправдан характером угрозы. Чем выше вероятность нарушения прав человека в ходе соответствующих операций, тем выше должен быть уровень согласования и утверждения заявок на предоставление специальных полномочий внутри службы.

Обеспечение совместных действий с органами внутреннего и внешнего надзора

Ответственность за эффективность работы всех органов внутреннего надзора несет высшее руководство разведывательных служб. Это значит, что руководство отвечает за то, чтобы сотрудники разведслужб всегда были готовы к полноценному сотрудничеству с органами внутреннего надзора, а также органами внешнего надзора. Кроме того, высшее руководство обязано оградить (некоторые) органы (внутреннего) надзора от административного давления с тем, чтобы они могли служить в качестве эффективного механизма обработки жалоб.

Контроль соблюдения правил, запрещающих издание незаконных приказов; поддержка сотрудников, отказывающихся исполнять такие приказы

Высшее руководство обязано принять все необходимые меры для того, чтобы исключить вероятность появления незаконных приказов, а в случае, если незаконный приказ все же появился – для того, чтобы такие приказы не исполнялись. Одной из таких мер может быть принятие законодательства о защите информаторов, которое разрешает сотрудникам разведывательных служб информировать об известных им нарушениях

уполномоченные органы внутреннего и внешнего надзора. В некоторых государствах предусмотрен специальный порядок информирования руководителя разведывательной службы или другого ответственного должностного лица о сомнительных операциях соответствующих разведывательных служб. Например, в Боснии и Герцеговине о случаях сомнительных операций можно докладывать генеральному инспектору разведывательной службы (см. Вставку 1). В других странах о таких операциях сообщают главе соответствующего министерства.[7] Кроме того, в некоторых государствах (в частности, в Болгарии[8]) национальное законодательство возлагает ответственность за незаконные действия и/или несоблюдение должностных обязанностей персонально на каждого сотрудника разведывательных служб.

Вставка 1: Обязанность сотрудников разведывательных служб Боснии и Герцеговины информировать о случаях незаконной деятельности

«Если сотрудник считает, что отданный ему приказ является незаконным, он должен сообщить лицу, издавшему соответствующий приказ, о своих сомнениях относительно его законности. Если лицо, издавшее приказ, оставляет его в силе, этот сотрудник должен потребовать подтверждения приказа в письменной форме. Если сотрудник продолжает сомневаться в законности приказа, он должен направить этот приказ на рассмотрение непосредственного руководителя лица, издавшего приказ, и сообщить об этом случае Генеральному инспектору. Сотрудник вправе отказаться от исполнения такого приказа.»[9]

2.2.2. Исполнительная власть

Доктрина министерской ответственности[10] предусматривает, что все министры несут ответственность перед главой государства, кабинетом министров и парламентом за исполнение своих полномочий и функций.[11] Согласно этой доктрине, исполнительная власть, которая определяет принципы и основные направления деятельности разведывательных служб, несет политическую ответственность за их действия.

Как правило, разведывательные службы подчиняются члену кабинета министров, который отвечает за то, чтобы деятельность этих служб соответствовала принципам законности, целесообразности, эффективности и продуктивности. В частности, в Германии службы внешней, внутренней и военной разведки подчиняются, соответственно, главе Федеральной канцелярии, министру внутренних дел и министру обороны.[12]

Уровень контроля разведывательных служб со стороны исполнительной власти в разных государствах может варьироваться в очень широких пределах. Мониторинг и надзор за действиями разведывательных служб может представлять для исполнительной власти определенную проблему в силу сложного, комплексного характера разведывательной деятельности. Как отмечала в одной из своих резолюций Венецианская Комиссия, «одна только монополия [разведывательного] агентства на обладание специальными знаниями позволяет этому агентству быть в значительной степени независимым от правительственного контроля.»[13]

Хотя чиновники исполнительной власти очень заинтересованы в том, чтобы в работе разведывательных служб не было провалов, они гораздо меньше заинтересованы в том, чтобы информация об этих провалах, если они все же случаются, становилась достоянием общественности. Обнародование информации о неудачах и нарушениях разведывательных служб может приводить к политическим скандалам и иметь отрицательные последствия для профессиональной карьеры глав соответствующих ведомств. Поэтому некоторые эксперты не верят в способность исполнительной власти осуществлять эффективный надзор за разведывательными службами, а больше полагаются на оценки и критический анализ

принятых управленческих решений, осуществляемые парламентом, судебными органами и организациями гражданского общества.

Тем не менее, исполнительная власть является важным звеном в системе ответственности. Как видно из функций, перечисленных в Таблице 2, исполнительная власть, кроме политических функций, исполняет по отношению к разведывательным службам еще и оперативные функции, в частности, что касается реализации политического курса. Поэтому очень важно, чтобы информация, касающаяся трудных или важных оперативных решений, оставалась доступной для представителей исполнительной власти, и, даже более того, исполнительная власть должна обязательно знать о таких решениях.

2.2.3. Парламентские и специализированные надзорные органы

Как мы уже сказали выше, очень важно наладить и осуществлять эффективный надзор за деятельностью разведывательных служб и структур безопасности со стороны исполнительной власти, но не менее важно иметь и систему независимого надзора с участием как законодательной власти, так и непарламентских структур. Секретный характер разведывательной деятельности, отсутствие возможностей для анализа и оценки этой деятельности органами судебной системы, угроза нарушения прав человека в случае превышения разведывательными службами своих полномочий при осуществлении слежки за гражданами, объемная история нарушений, которые имели место в прошлом – все это говорит о необходимости эффективного надзора за деятельностью разведки со стороны структур, независимых от действующей власти.[14]

В целом, самыми эффективными органами внешнего надзора являются парламентские комитеты, обладающие надзорными полномочиями, а также специализированные надзорные органы. Парламентские комитеты с надзорными полномочиями можно условно разделить на две группы: это комитеты общей юрисдикции с широкими полномочиями (например, комитеты по обороне и международным делам) и специализированные комитеты, юрисдикция которых распространяется только на разведывательное сообщество. Хотя полномочия комитетов общей юрисдикции (в частности, в области бюджета и финансов) по осуществлению некоторых надзорных функций могут распространяться, в том числе, и на разведывательные службы, бо́льшую часть работы по надзору за деятельностью разведывательных служб обычно выполняют специализированные комитеты, так как их представители обладают необходимыми знаниям и опытом. Кроме того, такой подход позволяет ограничить доступ к чувствительным знаниям и информации только рамками конкретного специализированного комитета, а не всего парламента в целом.

Специализированные органы надзора за разведывательными службами (иногда их называют «специализированными надзорными институтами» или «специализированными органами непарламентского надзора»), создаются и функционируют независимо от правительства, парламента и разведывательных служб, надзор за которыми они уполномочены осуществлять. Эффективности специализированных надзорных органов способствует и то, что их представители обладают необходимыми знаниями и опытом, а сфера их ответственности ограничена исключительно разведывательными службами. В большинстве государств в таких органах работают профессионалы, хорошо знакомые со сферой разведки, в частности, бывшие и действующие судьи, прокуроры и руководители полицейских ведомств.[15] Вообще говоря, специализированные надзорные органы намного превосходят по уровню профессионального опыта и знаний специализированные парламентские комитеты. Кроме того, сотрудники специализированных надзорных органов, как правило, имеют больше возможностей для того, чтобы полностью посвятить себя работе по надзору за разведывательными службами, в отличие от членов

парламента, которые заседают сразу в нескольких комитетах и, как следствие, перегружены различными обязанностями. Еще одно преимущество специализированных надзорных органов состоит в том, что их представители не являются профессиональными политиками и не участвуют в политической деятельности на регулярной основе и поэтому, в отличие от членов парламента, почти не скованы в своих действиях политическими и партийными обязательствами. Тем не менее, профессиональный надзор всегда следует рассматривать только как дополнение, но ни в коем случае не как альтернативу парламентскому надзору, так как в противном случае это шло бы вразрез с принципами демократического управления, которые требуют, чтобы именно парламент контролировал все сферы деятельности правительства.

Некоторые государства (в частности, Австралия; см Вставку 2) усилили независимый надзор за разведывательным сектором за счет внедрения поста независимого генерального инспектора. В разных странах такие институты по-разному называются и имеют разные полномочия, мандаты и функции (см. Раздел 2), но при этом все они, как правило, решают одну и ту же задачу, т.е. следят за тем, чтобы разведывательные службы действовали в рамках конституции, законодательства и принципов деятельности, установленных исполнительной властью. Кроме этого, их объединяют и такие общие функции:

- Разъяснение своим сотрудникам их прав и обязанностей
- Проведение внутренних ревизий и инспекций – в частности, с целью выявления и предотвращения случаев хищений, злоупотреблений и других нарушений
- Обеспечение соблюдения требований и процедур секретности и безопасности
- Прием и расследование жалоб от сотрудников разведывательных служб
- Информирование представителей общественности о тех аспектах деятельности, о которых они имеют право знать согласно законодательству о свободе информации
- Контроль ведения документации разведслужбы на предмет соответствия требованиям действующего законодательства и руководящих документов[16]

Вставка 2: Генеральный инспектор разведки и безопасности Австралии

Генеральный инспектор разведки и безопасности Австралии выступает в качестве независимого контролера и несет ответственность перед премьер-министром, ведущими членами кабинета министров и парламентом страны за то, чтобы разведывательные службы действовали в рамках закона и установленных норм и требований. Для этого генеральный инспектор осуществляет необходимые проверки разведывательных служб и структур безопасности, и информирует соответствующие инстанции об их деятельности. Кроме того, мандат генерального инспектора обязывает его проводить мониторинг разведывательных служб и структур безопасности на предмет эффективности и соблюдения прав человека.

Австралийское законодательство наделяет генерального инспектора правом осуществлять инспекционные проверки – по запросу главы соответствующего ведомства либо по собственной инициативе. Кроме того, генеральный инспектор имеет право принимать и расследовать жалобы от лиц, пострадавших в результате деятельности разведывательных служб. В ходе таких расследований генеральный инспектор может производить осмотр служебных помещений разведывательных служб (в частности, мест содержания задержанных лиц), проводить допросы под присягой, получать доступ к необходимым документам. По завершении расследования генеральный инспектор докладывает о его результатах руководителю соответствующего ведомства, а также вносит данные о результатах рассмотрения каждой жалобы в свой ежегодный отчет, с которым он выступает перед членами парламента Австралии. Законодательство обязывает руководителя разведывательной службы и главу соответствующего ведомства информировать генерального инспектора об исполнении рекомендаций, содержащихся в его ежегодных отчетах парламенту.[17]

Сферы полномочий парламентских надзорных комитетов и специализированных надзорных органов могут сильно отличаться в зависимости от конкретного государства. В некоторых странах (например, в Соединенных Штатах, где при Конгрессе существуют несколько комитетов, уполномоченных осуществлять надзор за разведывательным сектором) в сферу полномочий надзорных структур входят все аспекты деятельности разведывательных служб – т.е. законность, целесообразность, эффективность и продуктивность. В других странах надзорные органы уполномочены проверять деятельность разведслужб только на соответствие принципам законности.

Для того, чтобы парламентские надзорные комитеты и специализированные надзорные органы могли эффективно исполнять свои мандаты, они нередко наделяются весьма широкими полномочиями, куда могут входить все или некоторые из полномочий, перечисленных в нижеследующем (далеко не полном) списке:

- Право на доступ к закрытой информации
- Право на получение доступа и изучение ежегодных и любых других докладов и отчетов, подготовленных разведывательными службами
- Право вызывать для дачи показаний под присягой представителей исполнительной власти и сотрудников разведслужб
- Право приглашать внешних экспертов и других граждан для дачи показаний под присягой
- Право периодически встречаться с главами ответственных ведомств и/или руководителями разведывательных служб
- Право проводить плановые и внеплановые проверки и заходить в служебные помещения разведывательных служб.

2.2.4. Судебная ветвь власти

Так как разведывательные службы не стоят выше закона, они подпадают под юрисдикцию судов. Детальное исследование функций судебной власти по отношению к органам разведки выходит за рамки задач нашего пособия, но без некоторых пояснений нам все же не обойтись.

Итак, начнем с того, что, хотя в обязанности судебной власти входит надзор за соблюдением принципов верховенства закона и прав человека, в вопросах национальной безопасности суды традиционно полагались на знания и опыт исполнительной власти, и на это есть две причины. Во-первых, конституция и соответствующее законодательство относят вопросы национальной безопасности к исключительной сфере ответственности исполнительной власти. Во-вторых, по мнению многих служителей Фемиды, суды – это не самое подходящее место для разглашения секретной информации.[18] Но даже несмотря на это, во многих странах судебные системы играют активную роль в осуществлении надзора за деятельностью разведывательного сектора. Например, в США, где в последнее время значительно активизировалась кампания за строгое соблюдение всех формальностей уголовного судопроизводства, суды стали более тщательно подходить к изучению и оценке действий правительства, чему способствуют, в том числе, и принимаемые Конгрессом законы в отношении разведывательной деятельности.[19] В других странах, особенно там, где правительство часто занимает ничем не обоснованные позиции, прикрываясь при этом интересами национальной безопасности, суды стали более активно отстаивать конституционные права и свободы человека и гражданина. [20]

Надзор за деятельностью разведывательных служб со стороны судебной власти осуществляется по четырем основным направлениям, три из которых выходят за рамки надзора и пересекаются со сферой контроля и управления. Во-первых, во многих странах регулирующее законодательство обязывает разведывательные службы перед проведением специальных следственных мероприятий (например, прослушивание линий связи)

получать санкцию суда или отчитываться перед судом о результатах применения таких мероприятий. Такие требования оправданны с той точки зрения, что позволяют внешнему участнику контролировать законность действий, затрагивающих права граждан. Во-вторых, представители судебной власти могут в качестве главных судей привлекаться к рассмотрению уголовных дел, связанных с разведывательной деятельностью, а также выносить судебные решения по конституционным, гражданским и административным делам, связанным с деятельностью разведки. В-третьих, в некоторых странах (в частности, во Франции) следственные судьи, специализирующиеся в вопросах безопасности, могут наделяться полномочиями по осуществлению надзора и контроля за расследованиями, связанными с деятельностью разведслужб. И, наконец, в-четвертых, судьи могут привлекаться к работе надзорных органов в качестве сотрудников этих органов либо возглавлять временные следственные комиссии.

В трех первых случаях судьи получают возможность управлять деятельностью соответствующих разведывательных служб, а значит и осуществлять контрольно-управляющие функции. В четвертом случае роль судей весьма ограничена, так как они не наделены правом издавать рекомендации, которые были бы обязательными к исполнению.

2.2.5. Институты омбудсмена

Институты омбудсмена взаимодействуют с разведывательным сообществом постольку, поскольку принимают и расследуют жалобы граждан в связи с действиями разведывательных служб. Например, в Нидерландах любой гражданин может обратиться к национальному омбудсмену с жалобой по поводу «действий или возможных нарушений, совершенных главами соответствующих ведомств, руководителями (разведывательных) служб, координатором и лицами, работающими в интересах этих служб и в интересах координатора.»[21] Прежде, чем подавать жалобу омбудсмену, заявитель должен сначала обратиться к главе соответствующего ведомства, который, в свою очередь, консультируется с Комитетом по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности. Далее, национальный омбудсмен Нидерландов расследует жалобу и в письменном виде направляет свои выводы лицу, подавшему жалобу, с обоснованием своего решения, в случае, если это не противоречит интересам безопасности и другим важнейшим интересам государства.»[22]

Институты омбудсмена обладают таким важным преимуществом, как независимость, и, в то же время, имеют законное право на доступ к информации, необходимой для проведения расследований. К сожалению, институты омбудсмена часто имеют слишком маленькие штаты, которых совершено недостаточно для того, чтобы эффективно обслуживать всю их сферу ответственности, куда, кроме разведывательного сообщества, часто входят и вооруженные силы, а иногда и все правительство. Как следствие, институтам омбудсмена часто не хватает знаний, опыта и ресурсов для осуществления эффективного надзора за деятельностью разведывательных служб.

2.2.6. Государственные контрольно-ревизионные управления

Так же, как и институты омбудсмена, государственные контрольно-ревизионные управления (ГКРУ) осуществляют внешний, независимый контроль за деятельностью разведывательных служб. Так, они следят за финансовыми аспектами разведывательной деятельности, в частности, проверяют корректность бухгалтерского учета, эффективность механизмов внутреннего контроля за расходованием средств и соответствие расходов действующим нормативным требованиям (см. Раздел 8). Кроме того, ГКРУ иногда занимаются и анализом эффективности расходования бюджетных средств, который поможет законодателям и со-

ответствующим органам исполнительной власти более эффективно рассчитывать бюджет и структуру расходов разведывательных служб.

2.2.7. Гражданское общество и средства массовой информации

Согласно существующей концепции, гражданское общество состоит из автономных организаций, занимающих в публичной сфере место между институтами государства и частной жизнью граждан и сообществ. Под это определение подпадают, в частности, учреждения науки, неправительственные организации, правозащитные организации и религиозные группы. В контексте надзора за деятельностью разведывательных служб, большое преимущество организаций гражданского общества состоит в том, что они абсолютно независимы в своих действиях и поэтому могут беспрепятственно критиковать правительство и его политику.

Так же, как и организации гражданского общества, средства массовой информации, используя знания и опыт независимых (т.е. неправительственных) экспертов, постоянно информируют общество о деятельности разведслужб. Так, журналисты, занимающиеся независимыми расследованиями, часто вскрывают факты незаконных или неоправданных действий разведслужб, случаи неэффективной работы или непродуктивного расходования бюджетных средств. После обнародования в СМИ такие факты часто становятся объектами официальных расследований парламентских комитетов и других независимых органов надзора, в частности, специализированных надзорных органов, институтов омбудсмена и государственных контрольно-ревизионных управлений. Если бы не средства массовой информации, такие случаи могли бы просто остаться незамеченными.

Публикации в СМИ, будь то описания конкретных случаев нарушений или критика политики исполнительной власти, ставят на повестку дня правительства конкретные вопросы, привлекая к ним внимание общества и делая их предметом публичных дискуссий. Например, публикация в газете Washington Post серии материалов о стремительном росте численности разведывательного сообщества США в период после террористических атак 11 сентября 2001 года вызвала широкий общественный резонанс и жаркие дискуссии о целесообразности таких расходов.[23] Однако при этом следует признать, что чрезмерная политизация и ангажированность позиции некоторых СМИ может только навредить деятельности по надзору за разведывательными службами.

2.3. ЦИКЛ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ

Надзор может осуществляться на разных этапах деятельности. Он может происходить на самом начальном этапе, когда операция только запланирована, но фактически еще не началась (предварительный надзор); он может осуществляться непосредственно во время операции (текущий надзор), и он может проводиться после завершения операции (надзор по факту).

2.3.1. Предварительный надзор

Самыми распространенными формами предварительного надзора являются: создание комплексной нормативно-правовой базы по вопросам разведывательных служб и органов по надзору за их деятельностью; формирование и утверждение бюджетов разведывательных служб; утверждение планов разведывательных операций, уровень секретности которых превышает определенный установленный порог.

Нормативно-правовая база должна четко определять сферу ответственности разведывательных служб и соответствующих надзорных органов, а также полномочия этих служб и органов. Хотя такая законотворческая деятельность не является «надзором» в его традиционном понимании, она является отправной точкой (и необходимым условием) для создания любой эффективной системы надзора. Без четко определенных полномочий и сферы ответственности разведывательные службы и органы надзора за ними не смогут нормально функционировать и выполнять свои задачи (более подробно вопрос создания нормативно-правовой базы рассматривается в Разделе 2).

Для работы любого государственного ведомства необходимо соответствующее финансирование. Поэтому парламент, который в демократическом государстве осуществляет управление государственным бюджетом, должен утверждать доходы и расходы всех государственных ведомств, в том числе и разведывательных служб. После согласования бюджетных предложений с высшим руководством разведывательных служб глава соответствующего министерства обычно направляет проекты бюджета на рассмотрение и утверждение соответствующего парламентского комитета, государственного казначейства и, в некоторых случаях, государственного контрольно-ревизионного управления (бюджетный процесс более подробно рассматривается в Разделе 8). После получения проекта бюджета члены парламентского комитета оценивают его на соответствие политике действующего правительства в отношении разведывательной деятельности. Естественно, законодатели нередко стремятся использовать бюджетный процесс как повод для критики действующего правительства и определенных им основных направлений деятельности разведывательных служб.

Направления разведывательной деятельности, требующие предварительного утверждения, как правило, предусматривают использование специальных полномочий, связанных с вторжением в сферу прав человека (например, прослушивание телефонных разговоров конкретных лиц). Чаще всего такая форма предварительного надзора осуществляется судебными органами, но в некоторых случаях это могут быть и несудебные или квазисудебные органы надзора типа Комиссии G10 Бундестага Германии (названной так по номеру 10-й статьи Основного закона Германии, где речь идет о тайне почтовой переписки и защите персональной информации от несанкционированного доступа; см. Раздел 5)

2.3.2. Текущий надзор

В комплекс мероприятий текущего надзора могут входить расследования, инспекции на местах, периодические слушания и регулярные отчеты о деятельности разведывательных служб и о результатах деятельности надзорных органов. Кроме того, в некоторых государствах суды проводят анализ и оценку текущих операций по сбору разведывательной информации (например, путем прослушивания телефонных линий) и по результатам анализа принимают решение о целесообразности продолжения конкретных операций.

В своем отчете за 2011 год Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности Нидерландов сообщил, что за отчетный период Комитет занимался такими видами деятельности, как регулярные проверки хода операций по прослушиванию телефонных разговоров граждан, проверка соблюдения службами требований секретности и безопасности, а также обработка заявок на предоставление доступа к служебной документации. Кроме того, Комитет проверял исполнение службами требований законодательства относительно информирования лиц, в отношении которых применялись специальные следственные мероприятия.[24] Еще один орган надзора за деятельностью разведывательных служб, который обладает специальными полномочиями по осуществлению текущего надзора – это парламентский комитет по надзору за разведывательными службами Норвегии (см. Вставку 3).

Вставка 3: Парламентский комитет по надзору за разведывательными службами Норвегии

Правовой основой деятельности парламентского комитета по надзору за разведывательными службами Норвегии является Закон «О мониторинге служб разведки, наблюдения и безопасности» от 3 февраля 1995 года. Согласно этому закону, Комитет исполняет «чисто наблюдательную» функцию.[25] Это значит, что «Комитет не уполномочен давать указания органам, за которыми он наблюдает, и не может использоваться для консультирования этих органов.»[26]

В 3-м разделе закона говориться, что Комитет «должен проводить регулярный мониторинг действий служб разведки, наблюдения и безопасности в сфере государственной службы и военной службы». В разделе 3 содержатся положения о том, что в ходе исполнения своих функций Комитет имеет право получать доступ на территорию объектов, а в разделе 5 – о том, что он имеет право вызывать свидетелей для дачи показаний во время своих заседаний.

Кроме того, положения раздела 8 обязывают Комитет готовить отчеты по результатам расследования каждой направленной на его имя жалобы, а также ежегодно отчитываться перед Стортингом (парламентом Норвегии) о результатах проделанной работы за отчетный период. Наконец, Комитет может готовить внеплановые доклады по конкретным вопросам в случае, если «вскрываются факты, которые должны быть немедленно доведены до сведения Стортинга.»[27] В последнем случае Комитет имеет право осуществлять текущий надзор за важными операциями норвежских разведывательных служб.

2.3.3. Надзор «постфактум»

Самыми распространенными формами надзора «постфактум» являются тематические проверки, проверки отдельных дел, проверки расходования бюджетных средств (см. Раздел 8) и годовые проверки. Однако в отдельных случаях, например, при выявлении фактов нарушений, надзор «постфактум» может принимать форму специальной следственной комиссии. Такие следственные комиссии обычно создаются с целью расследования конкретных событий и, по результатам расследования, выработки рекомендаций по недопущению выявленных нарушений в будущем.

Например, в 2004 году правительство Канады создало специальную следственную комиссию для расследования нарушений, допущенных представителями Королевской конной полиции Канады (ККПК) в отношении канадского гражданина Махера Арара, которого власти США выдали Сирии, где он подвергался жестоким пыткам (см. Раздел 7). Следствие велось по двум направлениям: расследование фактической стороны дела и оценка политической стороны дела. Целью расследования фактической стороны дела было «расследование действий канадских официальных лиц в отношении Махера Арара и того, что с ним произошло.»[28] Вторая часть расследования была направлена на «выработку рекомендаций относительно создания независимого механизма надзора за деятельностью ККПК в сфере национальной безопасности.»[29] Проведение фактических расследований по такой «двунаправленной» схеме может быть полезным с той точки зрения, что позволяет установить реальную картину произошедших событий, с одной стороны, и выработать меры для предотвращения выявленных нарушений в будущем, с другой стороны.

Другое важное направление надзора «постфактум» связано с обработкой жалоб (см. Раздел 9)[30]. Эта деятельность может осуществляться в различных организационных форматах. Жалобами часто занимается судебная власть, но во многих странах эти задачи возлагаются на несудебные органы, в частности, институты омбудсмена (как, например, в Сербии), парламентские комитеты (Венгрия) или специализированные надзорные органы (Норвегия).

2.4. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ

Органы надзора за деятельностью разведывательных служб оценивают качество работы разведывательных служб. Но кто оценивает качество работы самой системы надзора, и по каким критериям оценивается эта работа? Органы надзора за деятельностью разведывательных служб и научное сообщество лишь недавно стали интересоваться подобными вопросами, поскольку во многих государствах сами системы надзора за разведывательными службами стали появляться только в последнем десятилетии прошлого века.

В некоторых странах системы надзора за деятельностью разведывательных служб периодически подвергаются внешнему анализу и оцениванию. Например, в Канаде такую оценку осуществил специальный комитет Палаты Общин в рамках пятилетней программы модернизации законодательства о Службе разведки и безопасности Канады (Canadian Security Intelligence Service Act)[31]. В Нидерландах оценку законодательства в сфере разведки и безопасности по заказу КНСРБН осуществил независимый эксперт.[32] Несколько других государств осуществили анализ и оценку эффективности своих органов надзора в рамках парламентских либо независимых расследований провальных операций или нарушений со стороны разведывательных служб. В качестве примеров можно привести расследования Комиссии 9/11 в США или следственной комиссии по вышеупомянутому делу Арара в Канаде.

Хотя детальное рассмотрение этого вопроса выходит за рамки задач нашего практического пособия, упомянем некоторые из принципов, на которых должны базироваться дальнейшие исследования в этой важной сфере:

- Регулирующее законодательство в этой сфере должно предусматривать периодические проверки системы надзора за деятельностью разведывательных служб на предмет соответствия поставленным задачам.
- Эти периодические проверки должны охватывать все элементы системы надзора, в том числе высшее руководство разведывательных служб, исполнительную власть, парламент, судебную власть, независимые органы надзора, гражданское общество и СМИ.
- Такие проверки должны установить, распространяется ли сфера ответственности органов надзора за разведывательными службами на все важнейшие аспекты деятельности этих служб. В частности, они должны установить, имеют ли органы надзора право оценивать деятельность разведывательных служб с точки зрения законности и эффективности.
- Анализ эффективности конкретных надзорных органов должен в первую очередь оценивать способность этих органов привлекать находящиеся в их юрисдикции службы к ответственности за допущенные нарушения. Другими словами, он должен давать ответ на вопрос о том, обладает ли надзорный орган достаточными полномочиями и ресурсами для решения поставленных перед ним задач? Если говорить более конкретно, то достаточно ли независим данный надзорный орган от исполнительной власти и разведывательных служб; имеет ли он достаточный доступ к секретной информации; достаточно ли у него полномочий для проведения следственных мероприятий, и не испытывает ли он недостатка в квалифицированных кадрах?

3. КАКОВО ЗНАЧЕНИЕ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ?

Государства создают системы надзора за деятельностью разведывательных служб по трем причинам: это усиление демократического надзора и контроля за деятельностью разведывательных служб (в том числе и их ответственности перед избирателями); обеспечение соблюдения принципов верховенства права; и обеспечение эффективности и продуктивности деятельности разведслужб.

3.1. ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Один из фундаментальных принципов демократического управления – это принцип ответственности государственных институтов перед избирателями. Так как деятельность разведывательных служб финансируется за счет налогоплательщиков, то общество имеет право знать, насколько законно, ответственно, эффективно и продуктивно расходуются эти средства.

Учитывая закрытый характер большинства видов разведывательной деятельности, разведывательные службы не могут быть полностью прозрачными. Поэтому общество не может применять по отношению к ним механизмы общественного надзора и, следовательно, должно создать альтернативный механизм надзора, который бы от имени электората следил за соблюдением разведывательными службами установленных требований. В роли таких механизмов чаще всего выступают парламентские комитеты и специализированные надзорные органы, которые создаются парламентами в качестве элементов системы сдержек и противовесов при управлении всеми государственными ведомствами.

Такая система сдержек и противовесов необходима, в частности, как гарантия того, что разведслужбы будут работать на защиту интересов государственной безопасности, а не интересов правительства, которое в данный момент находится у власти. Само собой разумеется, разведывательные службы не должны использоваться как инструменты для достижения целей какой-то одной политической партии, а обязаны действовать только в интересах всего народа.

Демократическое управление может служить и залогом доверия общества к деятельности разведслужб, но только в том случае, если общество знает, что эти службы находятся под надежным контролем его представителей в лице парламента и других органов надзора за разведывательным сектором.

3.2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Разведывательные службы, как и любой другой государственный институт, обязаны соблюдать и защищать принципы верховенства права. Даже появление угроз национальной безопасности не может служить для разведывательной службы достаточным основанием для нарушения закона. Незаконная деятельность разведывательной службы не только идет вразрез с принципами верховенства права, которые эта служба обязана защищать, но и подрывает имидж этой службы и правительства в целом, как внутри страны, так и на международной арене. В частности, необходимо жестко контролировать применение разведывательными службами специальных полномочий, так как такие полномочия связаны с серьезным риском нарушения прав человека. Такой жесткий контроль особенно необходим в странах, где разведывательные службы известны своим пренебрежением к закону и правам человека, потому что это не только снижает вероятность нарушений, но и способствует повышению доверия к разведслужбам и правительству со стороны общества.

3.3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПРОДУКТИВНОСТЬ

Разведывательным службам принадлежит важная роль в деле обеспечения национальной безопасности. При этом предоставляемые им ресурсы далеко не безграничны, и поэтому чрезвычайно важно, чтобы эти ресурсы расходовались максимально эффективно и продуктивно. Поэтому хорошо налаженная система надзора за разведывательными службами должна следить за тем, чтобы разведывательные службы использовали выделенные для них ресурсы так, чтобы, с одной стороны, иметь возможность выполнять основные задачи, поставленные перед ними исполнительной властью, а, с другой стороны, делать это максимально эффективно с точки зрения затраченных средств налогоплательщиков.

Как правило, эффективность разведывательной деятельности контролируют как парламент во время бюджетных слушаний, так и государственное контрольно-ревизионное управление в ходе регулярных проверок расходования бюджетных средств. Учитывая секретный характер разведывательной деятельности, разведслужбы имеют больше возможностей (по сравнению с другим государственными институтами) для сокрытия фактов хищений и неэффективного расходования ресурсов, и поэтому требуют гораздо более пристального внимания со стороны надзорных органов (см. Раздел 8).

4. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ

Любое государство стремится к тому, чтобы его разведывательные службы работали в соответствии со взятыми им на себя международными обязательствами, в том числе с теми, которые определяются Уставом ООН и Международной конвенцией о гражданских и политических правах. В зависимости от сферы ответственности каждой конкретной разведслужбы, она может подпадать или не подпадать под действие международных договоров, связанных с применением полицейских полномочий. В мире накоплен обширный положительный опыт в сфере исполнения государствами своих международных обязательств. В данном практическом пособии под «положительным опытом» подразумевается комплекс положений международного права, а также организационных структур, процедур и моделей отдельных государств, который обеспечивает эффективный надзор за деятельностью разведывательного сектора.

Поскольку какой-то одной универсальной модели надзора за разведывательными структурами любого типа просто не существует, то не существует и какого-то одного стандарта или практики, которые можно было бы считать лучшими и рекомендовать их для повсеместного внедрения. Напротив, в мире создано и действует большое многообразие различных моделей и подходов, каждый из которых хорош по своему. Однако внедрить положительный опыт одного государства в практику другого может быть не так легко из-за различий правовых, политических и культурных систем. Но даже если это и возможно, эту позитивную практику все равно необходимо предварительно адаптировать, прежде чем она начнет эффективно работать. Но при всем при этом, можно выделить комплекс общих стандартов и принципов, которые помогут обеспечить эффективный надзор за деятельностью разведывательного сектора.

В 2010 году, по просьбе специального докладчика ООН по вопросам развития и защиты прав человека и основных гражданских свобод в контексте борьбы с терроризмом, ДКВС подготовил сборник примеров положительного опыта в сфере надзора за деятельностью разведывательных служб, который базировался на данных сравнительного анализа конституций, законодательств, президентских указов, постановлений парламента, результатов независимых расследований и судебных решений более пятидесяти государств мира (см. Вставку 4).

Вставка 4: Рекомендованный ООН сборник примеров положительного опыта в сфере надзора за деятельностью разведывательных органов

В 2010 году, по результатам исследований ДКВС, специальный докладчик ООН по вопросам развития и защиты прав человека и основных гражданских свобод в контексте борьбы с терроризмом представил сборник примеров положительного опыта в сфере разведки и надзора за деятельностью разведывательных служб.[33] Сборник содержит тридцать пять примеров положительного опыта, касающегося нормативно-правовой базы, надзора и ответственности, соблюдения прав человека и функций разведывательных служб, но мы приведем только те примеры, которые непосредственно касаются надзора за разведывательными службами.

ПРИМЕР 6. Надзор за деятельностью разведывательных служб осуществляется комплексным механизмом, состоящим из внутренних, исполнительных, парламентских, судебных и специализированных надзорных институтов, сферы ответственности и полномочия которых основаны на публичном праве. В состав эффективной системы надзора за разведывательным сектором должен входить по крайней мере один гражданский институт, который будет независимым как от самих разведывательных служб, так и от исполнительной власти. Комплексный характер надзора за разведывательным сектором и разнообразие его участников позволяют охватить все аспекты деятельности разведслужб. В частности, это касается соблюдения требований закона; эффективности разведывательной деятельности; соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами; финансового аспекта и практики управления разведывательным сектором.

ПРИМЕР 7. Надзорные органы обладают необходимыми полномочиями, ресурсами, знаниями и опытом для инициирования и проведения собственных расследований. Кроме того, они обладают правом полного и беспрепятственного доступа к информации, должностным лицам и объектам, необходимым для исполнения возложенных на них обязанностей. Надзорные органы вправе рассчитывать на полноценное сотрудничество с разведывательными службами и руководством правоохранительных структур при работе со свидетелями и получении доступа к необходимым документам и другим материалам.

ПРИМЕР 8. Органы надзора предпринимают все необходимые меры для защиты секретной информации и персональных данных, к которым они получают доступ в процессе своей деятельности. При нарушении сотрудниками надзорных органов требований о защите информации и персональных данных, они могут подвергаться санкциям в порядке, предусмотренном законом.

5. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Эффективная система надзора состоит как из внутренних, так и внешних участников. Сюда могут входить представители высшего руководства разведывательных служб, исполнительной власти, судебной системы, парламентских комитетов, экспертных организаций, институтов омбудсмена, государственных контрольно-ревизионных управлений, организаций гражданского общества, а также средств массовой информации.
- Коллективная сфера ответственности всех институтов, составляющих систему надзора за деятельностью разведывательных служб, должна охватывать все аспекты деятельности разведывательного сообщества, т.е. целесообразность, законность, эффективность и оптимальность соотношения между полученным результатом и затраченными ресурсами.
- По крайней мере один орган в системе надзора за разведывательными службами должен быть гражданским, независимым и внешним по отношению как к разведывательным службам, так и системе исполнительной власти.
- Определять принадлежность какой-либо структуры к разведывательному сообществу следует по функциональному признаку. Это значит, что любая государственная

организация, главной задачей которой является сбор, обработка и распространение информации, имеющей отношение к национальной безопасности, принадлежит к разведывательному сектору.

- Мониторинг деятельности разведывательной службы должен осуществляться на всех этапах надзорного цикла (предварительный надзор, текущий надзор, надзор «по факту»).
- Эффективность системы надзора за деятельностью разведывательных служб должна регулярно оцениваться независимыми органами.
- Органы надзора за деятельностью разведывательных служб должны регулярно взаимодействовать с аналогичными организациями за рубежом с целью выработки и распространения передового опыта.

Ссылки и примечания

1. В нашем практическом пособии используется термин «разведывательная служба», а не «разведывательный орган» или «разведывательное агентство», так как в данном случае мы хотели подчеркнуть принадлежность этих организаций к сфере государственной службы.
2. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (Paris: OECD, 2007), p. 140.
3. Более подробно о частных подрядчиках см. Tim Shorrock, Spies for Hire: The Secret World of Intelligence Outsourcing (New York: Simon & Schuster, 2008).
4. Более подробно об ответственности государственных органов читайте здесь: Mark Bovens, “Public Accountability,” in The Oxford Handbook of Public Management, eds. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynne Jr, and Christopher Polliti (Oxford: Oxford University Press, 2005).
5. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 73.
6. См., например, Ronnie Kasrils, “To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa,” in ‘To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa’, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–20.
7. См., например, United States, Department of Defense, “Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight (ATSD(IO)),” Directive No. 5148.11, 21 May 2004.
8. Болгария, закон «О Государственном агентстве национальной безопасности», 40-я сессия Национальной ассамблеи, Статья 88.
9. Босния и Герцеговина, закон «Об Агентстве разведки и безопасности» от 22 марта 2004 г, статья 42.
10. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008), p. 77.
11. В Нидерландах, ответственность министров зафиксирована в Конституции еще с 1848 года; см. A. D. Belinfante, Beginselen van Nederlands Staatsrecht [Principles of Dutch Constitutional Law] (Alphen aan de Rijn: Samson Publishers, 1981), pp. 64–66.
12. Christian Heyer, “Parliamentary Oversight of Intelligence: The German Approach,” in Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism, ed. Steve Tsang (Westport, CT: Praeger Security International, 2007), p. 69.
13. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 78.
14. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission), First Report: Security and Information (October 9, 1979), p. 425.
15. В некоторых государствах существует комбинированная форма надзорного органа, в состав которого входят как независимые эксперты, так и бывшие члены парламента.
16. См. United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2001–2002, CM 5542 (2002), pp. 46–50.
17. Более подробно об этом можно прочитать здесь: Australia, Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986, Act No. 101 of 1986 as amended; а также на сайте Генерального инспектора по вопросам разведки и безопасности (http://www.igis.gov.au/).

18. Ian Leigh, “National courts and international intelligence cooperation,” in International intelligence cooperation and accountability, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.
19. Frederic Manget, “Another system of oversight: intelligence and the rise of judicial intervention,” in Strategic intelligence: A window into a secret world, eds. Loch Johnson and James Wirtz (Los Angeles: Roxbury, 2004), pp. 407–409.
20. Ian Leigh, “National courts and international intelligence cooperation,” in International intelligence cooperation and accountability, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), p. 232.
21. Нидерланды, Закон от 7 февраля 2002 г. содержит положения о службах разведки и безопасности, а также поправки к нескольким законам (закон «О службах разведки и безопасности» от 2002 г.), Статья 84, часть 1, с. 31.
22. Там же, Статья 84, часть 1, с. 31.
23. Dana Priest and William M. Arkin, “Top Secret America: A Washington Post Investigation,” The Washington Post, four-part article series, July–December 2010 (http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/; 18 November 2011).
24. Нидерланды, Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности (КНСРБН), Годовой отчет: 2010–2011 гг., сс. 8–9.
25. Норвегия, закон «О мониторинге служб разведки, наблюдения и безопасности», Закон № 7 от 3 февраля 1995 г., Часть 2.
26. Там же, Часть 2.
27. Там же, Часть 8, Пункт 2.
28. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities (2006), p. 17.
29. Там же, с. 17.
30. Хотя жалобы в основном касаются уже произошедших событий, следует заметить, что иногда они имеют отношение и к текущим операциям, а также тем, которые только находятся на этапе планирования.
31. Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in Accountability for Criminal Jusice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995).
32. Cyrille Fijnaut, Het Toezicht op de Inlichtingen-en Veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel [The oversight of security and intelligence services: the need for closer cooperation] (The Hague, April 2012) (на голландском языке).
33. Совет ООН по правам человека, Доклад специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров позитивного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.).

РАЗДЕЛ 2

Создание эффективной системы надзора за деятельностью разведывательных служб

Стюарт Фарсон

2

Создание эффективной системы надзора за деятельностью разведывательных служб

Стюарт Фарсон

1. ВВЕДЕНИЕ

Данный раздел посвящен одному из важнейших направлений реформы сектора безопасности, а именно созданию эффективных механизмов (в частности, законодательных механизмов) надзора и обеспечения ответственности разведывательных служб в государствах переходного периода. При этом сразу же возникает вопрос: могут ли механизмы, созданные и применяемые в зрелых демократиях, служить моделями для государств, находящихся на этапе развития и расширения режимов демократического управления? Ответ на этот вопрос зависит от особенностей конкретного переходного государства. Применительно к предмету нашего пособия следует иметь в виду и такие аспекты, как функции, возлагаемые на разведывательные службы, масштабы их деятельности, а также типы угроз, с которыми сталкивается конкретное государство. При анализе всех этих факторов следует принимать во внимание и более общие вопросы, в частности, достигнутый в государстве уровень развития демократической политической культуры и существующих в ней признанных демократических практик.

Постановка органов государственной власти под демократический контроль и обеспечение их ответственности и подотчетности являются важнейшими задачами демократии. При этом, однако, каждое демократическое государство добивается этих целей по-своему. В деле обеспечения ответственности и подотчетности правительства некоторые отводят главную роль парламенту; в других же для этого существует смешанная система, в которой участвуют множество различных экспертных органов. Эффективность этого процесса, который обычно именуют «надзором», зависит не только от полномочий, вытекающих из правовых и конституционных норм, определяющих что, где, когда и как часто должно подвергаться надзору, но и степени доступности информации, которая необходима надзорным органам для исполнения своих функций. В отсутствие возможностей для получения необходимых знаний и сохранения своей институциональной памяти, ни один надзорный орган не смо-

жет накопить опыт, который подскажет ему, где и что нужно искать и какие вопросы задавать при решении поставленных задач.

В течение последних нескольких лет такие независимые институты, как Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами провели большую работу по разработке законодательных норм и методических рекомендаций по вопросам реформирования сектора безопасности, в частности, в сфере надзора за деятельностью разведывательных служб.[1] В то же время ученые, кроме исследования конкретных органов надзора, попытались проанализировать разведывательную деятельность и надзор через призму сравнений.[2] При этом все же ощущается нехватка исследований, в которых эффективность различных моделей рассматривалась бы в длительной перспективе.[3] К тому же, известная литература по этому вопросу базируется только на примерах из практики американских и британских разведслужб.[4]

Небольшое количество проведенных исследований по вопросу эффективности надзора выступает ограничительным фактором, который не дает возможности рекомендовать для внедрения одну систему надзора и не рекомендовать другую. Во-первых, исследования систем надзора, которые не содержат перспективных оценок, имеют ограниченную ценность с точки зрения сравнения различных моделей (хотя, безусловно, они представляют ценность в том плане, что позволяют выявлять недостатки исследуемых моделей). Во-вторых, существующие в США и Великобритании системы надзора, которые исследовались в долговременной перспективе, нельзя считать образцовыми с точки зрения их возможного внедрения в государствах переходного периода. Например, в случае США, масштабы и численность их разведывательного аппарата, огромные бюджеты, а также уровень участия частных структур совсем не соответствуют аналогичным параметрами разведывательных служб в переходных государствах, и потому американские модели надзора не могут служить образцами для таких государств.

Во второй главе этого раздела мы рассмотрим различия между разными формами демократического управления и поговорим о природе переходных государств. Третья глава рассказывает о том, что такое эффективный надзор, и каковы его отличительные особенности. В четвертой главе описываются несколько организационных форматов органов надзора, реализованных в различных государствах, с акцентом на их достоинствах и недостатках. В пятой главе анализируются проблемы, препятствующие осуществлению эффективного надзора. Шестая глава рассматривает вопрос полномочий надзорных органов, необходимых для исполнения возложенных на них функций. Наконец, в заключительной части приводятся несколько ключевых рекомендаций.

2. ПЕРЕХОДНЫЕ ГОСУДАРСТВА

К переходным часто относят государства, которые находятся на этапе развития демократических режимов управления. Все эти государства объединяет только общий опыт демократических реформ. Во всем остальном они мало чем похожи друг на друга и отличаются не только отправными точками своего демократического развития, но и формами демократии, которые они избрали. Некоторые из них имели демократическую форму правления до прихода тоталитарных режимов, другие же лишь недавно обрели собственную государственность в результате распада более крупных государственных образований, после межнациональных конфликтов или даже гражданский войн. Направления демократического развития всех этих государств во многом определяются особенностями их исторического развития. Одни строят унитарное государство, а другие предпочли систему федеративного типа. В одних развивается президентская форма правления с четко выраженной системой

сдержек и противовесов в осуществлении исполнительной власти, а другие предпочли парламентскую систему, где законодательная власть обладает широкими полномочиями по контролю за деятельностью исполнительной власти. Одни намерены установить у себя конституционную монархию, а другие выбрали республиканскую форму правления. У одних выборы в законодательные органы проходят по мажоритарному принципу, а в других – по принципу пропорционального представительства. Одни имеют однопалатный парламент, а другие—двухпалатный. Кроме того, переходные государства отличаются между собой и по устройству своих судебных систем. В конечном итоге, от выбора всех этих моделей будет непосредственно зависеть и тип политической культуры в каждом переходном государстве.

В демократическом государстве, от политической культуры, а точнее от степени внедрения демократических идеалов в общественное сознание, зависит, как именно эти идеалы будут реализованы на практике. Например, представители исполнительной власти в одном государстве могут быть более открыты для общества в том, что касается их деятельности на занимаемой должности, чем представители исполнительной власти в другом государстве. Точно так же, в широких пределах от государства к государству будет варьироваться и уровень ответственности законодательной власти. Это движение по пути демократического развития во многих случаях тормозится обратным движением к де-демократизации [5], чему способствует склонность представителей власти использовать государственные инструменты для сохранения собственной власти, в том числе, и путем коррупции.

Даже терминология демократического правления может отличаться от страны к стране, в частности, когда речь идет о конкретном контексте надзора за разведывательной сферой. Например, под ответственностью чаще всего подразумевается процесс предоставления отчетов; то есть в более широком смысле ответственность подразумевает прозрачность. Вместе с тем, в государствах (британского) Содружества, построенных по так называемой «Вестминстерской» модели, под термином «ответственность» понимается конкретная конституционная обязанность членов кабинета министров предоставлять парламенту достоверную информацию о деятельности (или бездействии) организаций, находящихся в непосредственном подчинении у соответствующего министерства. По разному интерпретируются и такие понятия, как «угрозы», «риски», «национальная безопасность», «независимость», «свобода принятия решений», «компетенция», «безопасность», «разведка», да и само понятие «надзора».

3. ЭФФЕКТИВНЫЙ НАДЗОР

Любой законодательный орган, прежде чем приступить к созданию системы надзора за разведывательной сферой, хотел бы предварительно убедиться в эффективности этой системы. Сегодня, когда по этому вопросу издано так много литературы, можно подумать, что сделать это не так трудно. Но на самом деле это не так. Хотя в последнее время появились довольно исчерпывающие исследования, описывающие функции конкретных органов системы надзора, очень немногие из них достаточно подробно рассматривают вопрос эффективности этих органов на протяжении достаточно длительного периода времени, что не позволяет делать какие-либо серьезные выводы и заключения. (К сожалению, в исследованиях, где этот вопрос все же рассматривается в достаточно длительной перспективе, не приводятся убедительные критерии, которые можно было бы использовать для анализа и оценки параметров эффективности).

Еще больше осложняет ситуацию тот факт, что исполнительная и законодательная ветви власти по-разному смотрят на задачи, которые, по их мнению, должна решать система надзора. Такая тенденция привела к появлению во многих демократических странах систем смешанно-

го типа, где существует множество надзорных органов, каждый из которых решает собственные задачи в рамках отдельного направления надзора. В такой системе парламентские комитеты существуют наряду со специализированными надзорными органами, с которыми они иногда координируют свои действия, а иногда действуют каждый сам по себе.

Но независимо от типа конкретной системы, важно, чтобы законодатели хорошо представляли себе, чем занимаются надзорные органы, чтобы они вовремя получали от них необходимую информацию, и чтобы законодатели всегда могли получить доступ к такой информации (что происходит далеко не всегда). Но что особенно важно, законодатели всегда должны помнить о том, какие задачи они хотят решить при помощи системы надзора за разведывательной деятельностью, и остановить свой выбор именно на тех форматах, которые помогут решать эти задачи максимально эффективно.[6] Эта цель совершенно очевидна и касается любого ведомства или органа государственной власти. Она состоит не в том, чтобы управлять функциями разведывательных служб[7], а чтобы заставить их и исполнительную власть в целом нести перед парламентом ответственность за свою деятельность или бездеятельность, и притом таким образом, который был бы виден и понятен обществу. Однако при этом следует заметить, что элементы управления могут базироваться по крайней мере на двух основных обязанностях законодательной власти – это: 1) рассматривать, а затем утверждать выделение бюджетных средств на финансирование деятельности разведывательных служб и 2) принимать новое или модернизировать существующее законодательство, регулирующее разведывательную деятельность.

При исполнении своих надзорных функций законодатели должны оценивать имеющиеся у них возможности, желания и ограничения. Дефицит времени, недостаток знаний и опыта, а также ограниченность ресурсов не дают возможности полностью реализовать потенциал системы надзора. Поэтому законодатели должны хорошо подумать, какие же задачи они реально могут решить, и как их можно решить в рамках парламентского рабочего цикла. Возможно, с некоторыми задачами системы надзора мог бы успешнее справиться специализированный надзорный орган. Если это так, то какими должны быть взаимоотношения между парламентом и этим органом?

Если говорить в самом общем смысле, то парламент должен участвовать в системе надзора двумя способами: это 1) контролировать соблюдение установленных требований и 2) обеспечивать решение поставленных задач при минимально возможном расходе ресурсов. В частности, парламент должен отвечать за то, чтобы разведывательные службы и работающие по их заказам подрядные организации не нарушали требований законодательства, служебных инструкций и политики правительства. При этом они должны обеспечить целевое и эффективное расходование средств государственного бюджета.

Очень часто парламентарии считают, что их основная обязанность в сфере надзора за разведслужбами состоит в том, чтобы оценивать их деятельность «пост фактум», то есть после того, как определенные события уже произошли. Это было бы правильно лишь отчасти. Хотя значительная часть надзорной деятельности действительно может и должна осуществляться после окончания события, законодатели, тем не менее, обязаны осуществлять какие-то из этих мероприятий еще до начала либо в ходе определенной операции разведывательных служб. Например, до того как начнется определенная запланированная операция, законодатели должны обеспечить наличие обязательного комплекса требований, правил и руководящих принципов, которые должны будут соблюдаться в ходе операции. То же относится и к эффективности. Хотя ее можно измерить только по факту определенного события, критерии эффективности деятельности должны быть определены заранее и оцениваться в ходе операции.

4. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМАТЫ НАДЗОРА

В этой главе мы рассмотрим три организационных формата в сфере надзора, которые существуют в странах демократического мира. Это:

- Комитеты законодательной власти
- Генеральные инспекторы
- Специализированные надзорные органы

В данном контексте мы использовали обобщенный термин «комитеты законодательной власти», поскольку он подразумевает не только парламентские комитеты как таковые, но и комитеты других органов законодательной власти, не являющихся парламентами в общепринятом смысле.

4.1. КОМИТЕТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Комитеты законодательной власти различаются по типам и сферам компетенции. В некоторых странах, в частности, тех, где принята Вестминстерская модель, комитеты законодательной власти могут представлять собой нечто среднее между выборными структурами законодательной и исполнительной ветвей власти. В других странах никакой схожести ни с теми, ни с другими не наблюдается.[8]

Прежде всего, необходимо подчеркнуть важное различие между комитетами законодательной власти, существующими в системах правления президентского типа и в парламентских демократиях. Самое главное, что их различает – это отношение к ответственности и подотчетности. В Соединенных Штатах, где жестко соблюдается принцип разделения властей, каждая ветвь власти пристально следит за остальными ветвями власти, и только Конгресс вправе решать, какую информацию он будет получать и какие вопросы рассматривать во время заседаний своих комитетов. Полномочия по распределению средств государственного бюджета и принятию законов являются исключительной прерогативой Конгресса, а это значит, что (за редкими исключениями) все будет так, как решит Конгресс. Так, комитеты Конгресса регулярно заслушивают на своих заседаниях руководителей органов исполнительной власти, в том числе разведывательных служб, которые обязаны отвечать на любые вопросы, касающиеся административных и политических аспектов своей деятельности. (Выборные представители исполнительной власти в США, т.е. президент и вице-президент, не обязаны отчитываться перед Конгрессом).

В отличие от президентской формы правления, в большинстве парламентских систем именно исполнительная власть вправе решать, какую секретную информацию можно предоставлять в распоряжение комитетов законодательной власти – просто потому, что контроль над парламентским большинством фактически находится в руках у правящей партии. Другое важное отличие состоит в том, кто обязан по требованию парламентских комитетов выступать с информацией на их заседаниях, и на вопросы по каким темам обязан отвечать. В некоторых парламентских юрисдикциях выборные представители исполнительной власти должны информировать комитеты законодательной власти по вопросам политики, в то время, как другие чиновники правительства могут при желании предоставлять комитетам информацию по управленческим вопросам.

4.1.1. Формат комитетов законодательной власти, принятый в США и Бразилии

По результатам расследований комиссий Чёрча и Пайка (Church and Pike Committees) в 1970-х годах, Конгресс США решил создать в Палате Представителей и в Сенате постоянные комитеты по вопросам разведки. Этим комитетам было поручено осуществлять надзор за деятельностью всех разведывательных структур страны и оценивать эту деятельность с точки зрения законно-

сти, целесообразности и эффективности. Заседания комитетов проводятся в защищенных от несанкционированного проникновения помещениях, а их сотрудники проходят предварительные проверки на благонадежность и получают допуск к информации, составляющей государственную тайну. Комитеты имеют полномочия по осуществлению своих надзорных функций до, во время и после операций разведывательных служб. В настоящее время надзорными полномочиями в отношении разведывательных служб США обладают и комитеты Конгресса, которые осуществляют надзор за деятельностью структур Министерства юстиции и Министерства внутренней безопасности. Своих представителей в эти комитеты делегирую как партии большинства, так и партии меньшинства в Конгрессе. Представители руководства Комитета оказывают целый ряд услуг членам своих парий. Кроме того, к их услугам и такие важные службы Конгресса, как Исследовательская служба Конгресса и Счетная палата правительства США.

Еще один пример президентской республики дает нам Бразилия, которая недавно осуществила переход от военной диктатуры к федеральной демократии. В течение как минимум десяти лет после перехода 1985 года внимание новой исполнительной власти Бразилии было сосредоточено на таких острых проблемах, как экономика и огромный внешний долг страны. Это, наряду с широко распространенным мнением о том, что у Бразилии нет внешних врагов, сильно затормозило начало реформ в разведывательном секторе.[9] И только относительно недавно бразильский Конгресс решил не только модернизировать систему, но и сформировал ряд комитетов для осуществления контроля и управления разведывательными службами. В 1999 году был образован комитет, который сегодня носит название «Объединенный комитет по контролю за разведывательной деятельностью» (ККРД). Впоследствии были созданы еще четыре парламентских комитета, в том числе Комитеты по вопросам обороны в Палате представителей и в Сенате; Комитет по вопросам защиты общества от организованной преступности (Палата представителей), а также постоянный подкомитет по вопросам общественной безопасности в составе сенатского Комитета по вопросам Конституции, юстиции и гражданства. Создание всех этих комитетов способствовало повышению прозрачности деятельности правительства, хотя на первых порах ККРД сталкивался с такими проблемами, как недостаток интереса со стороны членов Конгресса, неспособность согласовать и утвердить регламент работы комитета, а также нехватка технических ресурсов и обслуживающего персонала.[10]

4.1.2. Форматы, характерные для парламентских республик

Форматы надзорных органов в государствах с парламентской формой правления отличаются не только от форматов, принятых в президентских республиках, но и между собой.[11] Эти различия касаются доступа к секретной информации, обеспеченности квалифицированным персоналом и другими необходимыми ресурсами, сферы компетенции и механизмов назначения членов надзорных комитетов.

В странах парламентской демократии существует как минимум пять форматов надзорных органов в сфере разведки:

- Парламентские комитеты, не имеющие доступа к секретной информации
- Законодательно учрежденные комитеты из депутатов парламента
- Постоянно действующие законодательно учрежденные парламентские комитеты
- Специальные законодательно учрежденные надзорные комитеты
- Смешанные комитеты и системы

Парламентские комитеты, не имеющие доступа к секретной информации

В некоторых парламентских демократиях (таких, как Канада и Ирландия) исполнительная власть не предусматривает для парламентских комитетов каких-либо особых условий доступа к секретной информации. Это значит, что любое лицо, обладающее правом досту-

па к информации, составляющей государственную тайну, совершит уголовно наказуемое преступление, если предоставит члену парламента находящуюся в его распоряжении секретную информацию. Как следствие, парламентские комитеты в демократиях этого типа вынуждены обходиться без «инсайдерских» знаний о работе разведывательных служб. Но при этом они обладают всеми полномочиями и ресурсами парламента для проведения расследований, и поэтому могут осуществлять эффективный надзор и привлекать внимание правительства к важным проблемам в этой сфере.[12]

В этом контексте следует сделать два важных замечания. Во-первых, существуют вопросы, значение которых трудно оценить, не имея специальных знаний. Например, специализированные надзорные органы поднимают конкретные проблемы, которые им кажутся важными, но которые не вызывают должного интереса со стороны парламента. Во-вторых, без специального мандата выбор вопросов, которые удается донести до внимания депутатов парламента, оказывается бессистемным и неупорядоченным. Кроме того, смена руководства комитета приводит к изменению его приоритетов, методов деятельности и институциональной памяти.

Законодательно учрежденные комитеты из депутатов парламента

Второй формат действует в Великобритании. Он предполагает участие законодательно учрежденного комитета, в состав которого входят только депутаты парламента.[13] Создание Комитета по вопросам разведки и безопасности (UK Intelligence and Security Committee) было не прерогативой парламента, а диктовалось требованиями законодательства. В состав Комитета входят члены парламента, представляющие как Палату Общин, так и Палату Лордов. В отличие от традиционных парламентских комитетов, члены этого комитета делегируются не политическими партиями, а назначаются премьер-министром, которому и подчиняется Комитет по вопросам разведки и безопасности (КРБ). КРБ не является парламентским комитетом в традиционном смысле этого слова. Например, в отличие от парламентского комитета, он не наделен полномочиями по проведению расследований и не может рассчитывать на парламентские ресурсы и привилегии, доступные парламентским комитетам. То есть его можно назвать комитетом, состоящим из депутатов парламента. Главное преимущество этого органа состоит в том, что он имеет право работать с информацией, составляющей государственную тайну. Заседания комитета проходят в защищенных помещениях, а его члены имеют допуск к секретной информации. Другое преимущество – это преемственность и непрерывность работы. Члены комитета из Палаты Лордов, в отличие от своих коллег из Палаты Общин, не нуждаются в продлении своего мандата на очередной срок, так как носят свою мантию пожизненно. Таким образом, они обеспечивают определенную преемственность и способствуют укреплению и развитию институциональной памяти.

С другой стороны, предусмотренный законом мандат КРБ довольно ограничен и предусматривает только надзор за расходами, а также административным и политическим аспектами деятельности ведущих разведывательных служб страны. Весьма ограничены и его возможности по проведению собственных расследований, и хотя недавно ресурсное обеспечение этого направления было увеличено, его все равно еще нельзя назвать удовлетворительным. Таким образом, существующий в Великобритании формат не дает возможность постоянно осуществлять полноценный мониторинг деятельности разведслужб, а ведь именно это, по мнению специалистов, составляет важный аспект надзора.

Все попытки поставить КРБ под парламентский контроль до сих пор заканчивались неудачей, но роль политических партий в его работе возросла. Так, партии оказывают серьезное влияние на формирование персонального состава комитета, а в рабочем графике парламента регулярно отводится время для обсуждения отредактированной (открытой для всеобщего доступа) версии отчетов КРБ.[14]

Постоянно действующие законодательно учрежденные парламентские комитеты

Постоянно действующие законодательно учрежденные парламентские комитеты отличаются от вышеописанной британской модели тем, что действительно являются парламентскими комитетами в их привычном понимании. Члены комитета назначаются политическими партиями, а при осуществлении своей деятельности они при необходимости могут пользоваться парламентскими ресурсами.

В отличие от КРБ, работа которого зависит от исполнительной власти, постоянный парламентский комитет сам определяет многие аспекты своей деятельности, и это касается не только права самостоятельно набирать штат сотрудников (из тех, которые имеют допуск к секретной информации), но и выбирать места (защищенные от несанкционированного проникновения) для проведения своих заседаний.

Принципы формирования комитетов в разных странах неодинаковы. Например, в Южной Африке состав надзорного комитета формируется на пропорциональной основе, причем в нем должны быть представлены все ведущие политические силы страны. В Новой Зеландии в состав комитета обязательно входят премьер-министр страны и лидер оппозиции. В Австралии в составе комитета должны присутствовать представители обеих палат федерального парламента.

Законодательство о формировании таких постоянно действующих парламентских комитетов обычно определяет и организации, надзор за которыми они должны осуществлять. Сфера ответственности комитета может быть довольно обширной, хотя некоторые виды деятельности из сферы надзора исключаются. Так, например, Объединенный парламентский комитет по вопросам разведки и безопасности Австралии имеет полномочия по надзору за всеми ведущими разведывательными организациями, но при этом список видов деятельности, на которые эти полномочия не распространяются, тоже довольно внушительный (см. Вставку 1).

Вставка 1: Виды деятельности, исключенные из сферы полномочий Объединенного парламентского комитета по вопросам разведки и безопасности Австралии

В сферу обязанностей Комитета не входит:

а. надзор за основными направлениями деятельности в сфере сбора и обработки разведывательной информации Службы контрразведки Австралии (Australian Security Intelligence Organisation/ASIO), Разведывательной службы Австралии (Australian Secret Intelligence Service/ASIS), Службы видовой разведки (Defence Imagery and Geospatial Organisation / DIGO), Службы военной разведки (Defence Intelligence Organisation/DIO), Службы радиоразведки (Defence Signals Directorate/(DSD), Управления национальных оценок (Office of National Assessments/ONA);

б. контроль источников информации, других вспомогательных оперативных инструментов и оперативных методов, используемых службами ASIO, ASIS, DIGO, DIO или DSD;

в. надзор за конкретными операциями, которые осуществили, осуществляют или намерены осуществить службы ASIO, ASIS, DIGO, DIO или DSD;

г. проверка информации, предоставленной правительством или государственным ведомством зарубежного государства, в случае, если правительство этого государства возражает против разглашения этой информации;

д. надзор за аспектами деятельности служб ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD или ONA, которые не касаются граждан Австралии;

е. пересмотр правил, установленных согласно положениям Раздела 15 настоящего Закона;

ж. расследование конкретных жалоб на действия служб ASIO, ASIS, DIGO DIO, DSD или ONA;

з. контроль содержания, выводов или оценок, содержащихся в отчетах служб DIO или ONA, или проверка источников информации, на которых основаны такие оценки или отчеты;

и. надзор за координационными и экспертно-аналитическими мероприятиями ONA.[15]

Законодательно учрежденные комитеты депутатов парламента отличаются от постоянных парламентских комитетов еще и своими полномочиям и привилегиям. Постоянные парламентские законодательно учрежденные комитеты имеют право привлекать к ответственности субъектов надзора, если те отказываются выполнять его распоряжения, например, предоставлять запрашиваемые документы или записи. Кроме того, согласно австралийскому законодательству, любая из палат парламента может направить на рассмотрение объединенного комитета «любой вопрос», касающийся деятельности основных разведывательных служб.[16]

Специальные законодательно учрежденные надзорные комитеты

По крайней мере в одном государстве (Канада) на парламенты будущих созывов возлагалась задача создания надзорных органов для осуществления мониторинга законодательства в сфере разведки через несколько лет после того, как это законодательство вступило в силу. В частности, в 1984 году были приняты законы «О разведывательной службе Канады» (Canadian Security Intelligence Service Act) и «О преступлениях против безопасности» (Security Offences Act), согласно которым парламент должен был сформировать комитет по пересмотру этих законов через пять лет после их вступления в силу.[17] Закон Канады «О борьбе с терроризмом» (Canadian Anti-Terrorism Act), принятый в 2001 году, предусматривает, что парламент должен осуществить ревизию закона через три года после его вступления в действие.[18] В обоих случаях обязанность комитета состояла в том, чтобы оценить положения и функционирование законодательства, а затем представить в парламент свои предложения о внесении необходимых по его мнению изменений.

Этим комитетам, которые создавались на временной основе, был отведен один год времени для оценки законодательства и подготовки предложений по его изменению. Поскольку предполагалось, что члены комитетов смогут обойтись без доступа к секретной информации, они почти не пользовались поддержкой со стороны специализированных надзорных органов, которые также были созданы согласно тем же положениям законодательства.[19]

Смешанные комитеты и системы

В некоторых странах существуют комитеты смешанного типа, где представлены как депутаты парламента, так и члены, не имеющие отношения ни к законодательной, ни к исполнительной ветвям власти.

Швеция: Комиссия по вопросам безопасности и защиты неприкосновенности личных данных

Например, согласно шведскому законодательству, председатель и заместитель председателя Комиссии по вопросам безопасности и защиты неприкосновенности личных данных (SAKINT) должны иметь опыт работы на судейских должностях или аналогичный опыт работы в системе судопроизводства. Остальные члены комитета (но не более десяти) назначаются из кандидатур, предложенных партийными фракциями, имеющими представительство в парламенте (Риксдаге), причем члены комитета не обязательно должны являться депутатами действующего состава парламента.

Комитет SAKINT решает две задачи: 1) надзор за использованием полномочий по ведению скрытного наблюдения, внедрению агентов, использованию фальшивых удостоверений личности и применению других специальных следственных методов, используемых агентствами по борьбе с преступностью и 2) надзор за деятельностью Службы безопасности Швеции в сфере обработки персональных данных граждан. Надзор осуществляется преимущественно в виде проверок и инспекций, цель которых состоит в том, чтобы не допустить нарушения норм шведского законодательства и других нормативно-правовых актов.

При исполнении своих надзорных функций Комитет SAKINT опирается на штат сотрудников, во главе которого стоит директор, назначаемый правительством. В законе об учреждении комитета SAKINT говорится, что комитет имеет право получать информацию и другую поддержку от административных органов, надзор за которыми он уполномочен осуществлять. Кроме того, комитет имеет право требовать представления необходимой информации и от органов, не входящих в сферу его надзорных полномочий. Комитет обязан ежегодно отчитываться о проделанной работе перед правительством. Что же касается Риксдага, то аналогичная законодательная норма отсутствует.

Смешанная система: Германия

Смешанный характер имеет и система надзора за деятельностью разведывательных служб в Германии. Иногда ее называют «многосторонней», потому что в ее состав входят несколько органов, решающих аналогичные задачи в смежных сферах деятельности.[20] При этом ведущая роль в осуществлении надзора за работой спецслужб принадлежит Парламентскому контрольному комитету (PKG) Бундестага (нижняя палата парламента). Согласно требованиям законодательства, заседания комитета PKG должны проводиться не реже одного раза в квартал. В составе комитета пропорционально представлены все политические партии в Бундестаге, а должность руководителя комитета в течение одного года поочередно занимает представитель парламентского большинства и представитель оппозиции. В распоряжении членов комитета имеется секретариат в составе семи сотрудников. В юрисдикции комитета находятся все три разведывательные службы федерального подчинения. Заседания комитета проводятся за закрытыми дверями. Комитет имеет право вызывать для дачи показаний сотрудников разведслужб, требовать предоставления необходимых документов и в любое время получать доступ к служебным помещениям органов разведки. Комитет обязан отчитываться о проделанной работе перед Бундестагом в середине и в конце каденции парламента каждого созыва.

Надзором финансовых аспектов деятельности разведслужб занимается так называемый Конфиденциальный комитет, который отвечает за контроль исполнения их бюджетов (при этом суммарные параметры бюджетов передаются Бюджетному комитету Бундестага, который включает их в проект государственного бюджета на следующий бюджетный период). В некоторых случаях комитет PKG и Конфиденциальный комитет проводят совместные заседания, когда на повестке дня стоит обсуждение бюджетных вопросов (более подробно об этом читайте в Разделе 8) .

Наконец, третьим элементом смешанной системы Германии выступает Комиссия G10. Это независимый квазисудебный орган надзора, решения которого имеют обязательную силу как для служб разведки, так и правительственных структур. Четверых членов Комиссии G10 назначает комитет PKG. При этом они могут быть депутатами Бундестага, но это не является обязательным условием.

Изначально Комиссия G10 занималась выдачей разведслужбам разрешений на перехват почтовой корреспонденции и прослушивание телефонных разговоров граждан, а также осуществляла надзор за этой деятельностью. Однако после внесения в 2007 году изменений в закон «О борьбе с терроризмом», сфера полномочий разведслужб была расширена и, соответственно, изменились и функции Комиссии G10. Сегодня спецслужбы не имеют права без санкции Комиссии G10 требовать у провайдеров телекоммуникационных услуг предоставления данных, по которым можно установить местоположение абонента сотовой связи в конкретный момент времени, серийный номер его телефона и код сим-карты.

4.2. ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ИНСПЕКТОРЫ

В этой главе рассматриваются различные подходы к созданию институтов генерального инспектора законодательным путем.[21] Первый из них, который возник в США, послужил моделью для создания двух других. Тем не менее, они существенно различаются в таких важных аспектах, как 1) кто назначает Генерального инспектора; 2) кому он подчиняется и 3) какие вопросы входят в сферу его компетенции. Кроме того, в разных странах институты Генерального инспектора имеют разные полномочия в плане доступа к официальным лицам и необходимой информации.

4.2.1. Генеральный инспектор Центрального разведывательного управления США

Согласно закону о генеральных инспекторах (Inspector General Act) от 1978 года, должности генеральных инспекторов должны быть учреждены во всех основных ведомствах правительства США. Однако это положение не распространялось на ЦРУ, где к тому времени этот институт уже функционировал (с 1952 года). Кандидатуру Генерального инспектора ЦРУ назначал директор этой спецслужбы, и поэтому многие считали, что генеральному инспектору не хватает независимости. Только в 1989 году должность Генерального инспектора ЦРУ была закреплена законом и стала более независимой от руководства спецслужбы. Генеральный инспектор по-прежнему входит в штат сотрудников и формально подчиняется директору ЦРУ, но теперь кандидатуры на эту должность назначаются президентом США и утверждаются Сенатом, и только президент США вправе своим решением снять Генерального инспектора с должности. Генеральный инспектор ЦРУ в основном отвечает за контроль финансово-экономических аспектов деятельности разведслужбы, т.е. следит за тем, чтобы эта деятельность соответствовала установленным стандартам экономичности, эффективности, продуктивности и ответственности. С этой целью эта структура осуществляет независимые ревизии, инспекции, проверки, расследования и анализ программ и операций ЦРУ. Кроме того, в ее задачи входит выявление случаев хищений, неэффективного расходования ресурсов, злоупотреблений и должностных нарушений. Что касается отчетности, то Генеральный инспектор обязан оперативно информировать директора ЦРУ и комитеты Конгресса по надзору за спецслужбами о результатах своих проверок и предлагать меры по ликвидации выявленных нарушений. В случае выявления нарушений закона, Генеральный инспектор обязан поставить об этом в известность и Генерального прокурора.[22]

4.2.2. Генеральный инспектор Разведывательной службы Канады

В отличие от Генерального инспектора ЦРУ, который входит в штат сотрудников контролируемого им Агентства, лицо, занимающее должность Генерального инспектора Разведывательной службы Канады (Canadian Security Intelligence Service/ CSIS), числится в штате не разведывательной службы, а Министерства общественной безопасности, назначается Кабинетом Министров и подчиняется заместителю министра общественной безопасности. Должность существует с 1984 года, когда в действие вступил закон Канады о разведывательной службе. Сфера полномочий Генерального инспектора CSIS гораздо уже, чем у его американского коллеги, и предусматривает преимущественно надзор за соблюдением требований законодательства, нормативных актов и руководящих установок правительства. Раз в год Генеральный инспектор анализирует отчет директора CSIS перед членом правительства, отвечающим за разведывательный сектор, в части, касающейся оперативной деятельности спецслужбы. Он должен утвердить отчет и при этом выявить виды деятельности (если таковые имеются), не предусмотренные законом о разведывательной службе от 1984 года, или противоречащие руководящим указаниям министра (общественной безопасности). Кроме того, Генеральный инспектор должен указать на те виды деятельности, где CSIS превысила свои полномочия или применила их без особой на то необходимости.

Закон дает Генеральному инспектору CSIS право получать от руководителя и других сотрудников разведслужбы любую информацию, отчет или разъяснения, которые необходимы ему для исполнения своих должностных обязанностей. Однако на практике генеральному инспектору CSIS не так часто предоставляется возможность встретиться с директором CSIS и получить от него нужную информацию.

Генеральный директор CSIS не уполномочен общаться напрямую с парламентом, даже когда речь идет о фактах нарушении законности. Депутаты парламента могут узнавать о таких фактах только в трех случаях: 1) если об этом их сочтет нужным проинформировать глава соответствующего ведомства; 2) если они получат информацию о таких фактах в ответ на информационный запрос согласно закону о доступе к информации и 3) если такие факты будут включены в годовой отчет Комитета по надзору за деятельностью разведывательных служб (экспертный орган, действующий независимо от исполнительной ветви власти; см. Главу 4.3. далее).[23]

4.2.3. Генеральный инспектор разведки и безопасности Австралии

Генеральный инспектор разведки и безопасности Австралии (Australian Inspector General of Intelligence and Security/AIGIS) стоит в одном ряду с аналогичными институтами США и Канады в том плане, что эта должность официально закреплена на законодательном уровне. Она была учреждена в 1986 году согласно закону «О Генеральном инспекторе разведки и безопасности». Структурно этот институт не входит ни в какое министерство или ведомство, а действует как независимый орган, подчиняющийся непосредственно Премьер-министру страны. Генеральный инспектор разведки и безопасности назначается на должность генерал-губернатором и имеет гораздо больше полномочий, чем его американский и канадский коллеги, так как в его юрисдикцию входит все разведывательное сообщество Австралии. Хотя он выполняет разные функции по отношению в разным службам, в целом его деятельность состоит из четырех направлений:

1. Мониторинг соблюдения требований закона, нормативно-правовых актов и руководящих указаний, регулирующих деятельность различных служб;
2. Анализ и оценка целесообразности этой деятельности;
3. Анализ и оценка эффективности этой деятельности;
4. Анализ и оценка этой деятельности с точки зрения возможного несоблюдения или нарушения прав человека.

Вполне логично, что большая часть следственного потенциала Генерального инспектора разведки и безопасности традиционно сосредоточена на деятельности главной спецслужбы Австралии – Australian Security Intelligence Organisation (ASIO), учитывая, что эта организация действует в основном внутри страны и, следовательно, более склонна к нарушениям прав граждан Австралии и резидентов, чем службы внешней и военной разведки (новейшие исследования показывают, что от 60 до 70 процентов ресурсов офиса Генерального инспектора разведки и безопасности расходуется на программы профилактических проверок[24]). При проведении полномасштабных расследований Генеральный инспектор вправе пользоваться и пользуется такими же следственными полномочиями, что и королевские следственные комиссии. Это значит, что Генеральный инспектор имеет право вызывать свидетелей и требовать от них дачи показаний под присягой, а также получать доступ к необходимым документам и посещать служебные помещения контролируемых служб. Гарантией сохранения должности для Генерального инспектора служит тот факт, что, согласно законодательству, его увольнение возможно только при наличии веских правовых оснований.

Согласно регулирующему закону, Генеральный инспектор обязан ежегодно отчитываться о проделанной работе перед Премьер-министром страны, который, в свою очередь, обязан подать эти отчеты на рассмотрение обеих палат парламента. Хотя лица, ранее занимавшие пост Генерального инспектора, не рассматривают его как надзорный орган, который способен инициировать перемены и реформы[25], рекомендации этого института служат серьезным сигналом к действию как для самих разведывательных служб, так и ведомств, в подчинении которых они находятся.[26]

В заключение хотелось бы заметить, что, кроме Генерального инспектора разведки и безопасности и Объединенного парламентского комитета по вопросам разведки и безопасности (о котором мы говорили выше), полномочиями по надзору за деятельностью австралийского разведывательного сообщества обладает и Государственное контрольно-ревизионное управление Австралии (Australian National Audit Office).

4.3. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ НАДЗОРНЫЕ ОРГАНЫ

Специализированные надзорные органы, как правило, учреждаются на законодательном уровне. Они различаются по исполняемым функциям; степени независимости от органов исполнительной и законодательной власти, которым они подчиняются; механизмам формирования персонального состава; а также по наличию либо отсутствию особых требований к кандидатам на вхождение в состав этих органов.

4.3.1. Канада: Комитет по надзору за деятельностью разведслужб; Офис уполномоченного по надзору за деятельностью Управления безопасности связи

В Канаде на сегодняшний день существуют два специализированных надзорных органа в сфере разведки: это Комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб (Security Intelligence Review Committee/SIRC) и Офис Уполномоченного по контролю за деятельностью Управления безопасности связи (Office of the Communications Security Establishment Commissioner Canada/OCSEC). Комитет SIRC функционирует автономно от исполнительной и законодательной ветвей власти. В его состав может входить не более пяти человек, все из которых имеют статус тайных советников, а, следовательно, обязаны соблюдать режим секретности. Кроме того, члены Комитета SIRC не должны быть депутатами парламента действующего созыва.[27] Изначально предполагалось, что комитет будет формироваться из лиц, имеющих опыт работы тайных советников в качестве членов правительства, отвечающих за разведывательный сектор. Однако на практике это происходит не всегда. Заседания комитета SIRC проводятся в защищенных помещениях. В распоряжении комитета имеется штат сотрудников, все из которых имеют допуск к работе с секретными документами. Комитет не только оценивает деятельность Генерального инспектора в сфере разведки и безопасности, но и сам может проверять Службу разведки и безопасности на соответствие установленным требованиям, в том числе путем расследования жалоб на действия сотрудников разведслужбы (см. Вставку 2). В рамках своих полномочий по расследованию жалоб, Комитет может поручить Генеральному инспектору или самой разведывательной службе осуществить анализ и оценку конкретных аспектов деятельности.

Вставка 2: Сфера ответственности Комитета по надзору за деятельностью разведывательных служб Канады

Комитет исполняет следующие функции:

а. Общий надзор за исполнением Службой своих обязанностей и функций, для чего, соответственно, выполняется:
   1. Анализ и оценка отчетов директора (Службы) и сертификатов соответствия, предоставляемых Генеральным инспектором согласно требованиям Статьи 33(3);
   2. Анализ и оценка руководящих указаний, издаваемых Министром согласно требованиям Статьи 6(2);
   3. Анализ и оценка соглашений, к которым присоединяется Служба согласно требованиям Статей 13(2), 13(3) и 17(1); мониторинг процессов предоставления информации и разведывательных данных согласно этим соглашениям;
   4. Анализ и оценка всех отчетов или комментариев и замечаний, предоставляемых Комитету согласно требованиям Статьи 20(4);
   5. Мониторинг поступающих в Службу запросов, перечисленных в Статье 16(3);
   6. Анализ и оценка нормативно-правовых актов;
   7. Формирование и анализ статистических данных, касающихся оперативной деятельности Службы.

б. Подготовка мероприятий по проведению анализа и оценки; или осуществление анализа и оценки согласно требованиям Статьи 40.

в. Проведение расследований в связи с:
   1. Жалобами, поданными на имя Комитета согласно требованиям Статей 41 и 42;
   2. Отчетами и докладами, поданными Комитету согласно требованиям Статьи 19 закона о гражданстве;
   3. Вопросами, отнесенными к компетенции Комитета согласно Статье 45 закона Канады о правах человека.[28]

При осуществлении своей надзорной деятельности, проведении анализов и оценок комитет SIRC имеет право получать доступ к любой информации (в том числе отчетам, докладам и разъяснениям), имеющейся в распоряжении Генерального инспектора разведки и безопасности и Разведывательной службы Канады, и которую комитет SIRC считает необходимой для исполнения своих функций и обязанностей. Комитет SIRC может по своему усмотрению направлять отчеты и доклады на имя члена Кабинета министров, курирующего разведывательный сектор; однако Комитет обязан направить члену Кабинета министров, курирующему разведывательный сектор, годовой отчет о с своей деятельности, который последний может передать на рассмотрение парламента. Такие годовые отчеты не должны содержать секретной информации, а в остальном их содержание определяет сам комитет. Изначально предполагалось, что годовые отчеты комитета SIRC будут содержать информацию, необходимую парламенту для осуществления эффективного надзора за деятельностью разведывательных служб. Однако на практике Комитет не всегда готов делиться с парламентом важной информацией.[29]

Когда Специальный комитет Палаты Общин по пересмотру закона о Разведывательной службе Канады и закона о преступлениях против безопасности (см. Главу 4.1.2. выше) на одном из своих заседаний обсуждал задачи, которые могут решить в этой сфере Комитет SIRC и Генеральный инспектор разведки и безопасности, члены Специального комитета никак не могли понять, почему функции Генерального инспектора и Комитета SIRC нельзя объединить под эгидой какой-то одной из этих двух структур. Тогдашний куратор разведывательного сектора активно пытался убедить членов Специального комитета в том, что без института Генерального инспектора обойтись не удастся, и что задачи надзора в разведывательной сфере могут эффективно решаться только при наличии обоих этих органов. В результате Специальный комитет пересмотрел свое первоначальное намерение и решил отказаться

от планов по ликвидации поста Генерального инспектора разведки и безопасности. Однако через несколько лет уже другое правительство приняло отставку действующего Генерального инспектора и больше года не рассматривало новых кандидатур на эту должность. А совсем недавно канадское правительство дало понять, что намерено ликвидировать институт Генерального инспектора разведки и безопасности, а его функции передать комитету SIRC. Свое решение правительство мотивирует тем, что это не только сократит административные расходы, но и повысит качество надзора за разведывательным сектором.[30]

Служба радиоразведки Канады, которая официально называется «Управление безопасности связи» (Communications Security Establishment/CSE), оставалась вне сферы внешнего надзора вплоть до 1996 года, когда постановлением правительства был учрежден Офис Уполномоченного по надзору за деятельностью Управления безопасности связи (CSEC). Пять лет спустя, в рамках модернизации уголовного законодательства, парламент принял закон о борьбе с терроризмом (Anti-Terrorism Act), где был зафиксирован правовой статус как Офиса Уполномоченного по надзору за деятельностью Управления безопасности связи, так и самого Управления безопасности связи (которое, как и CSEC, было учреждено постановлением правительства). Закон о борьбе с терроризмом давал Офису OCSEC ограниченные полномочия по осуществлению надзора за соблюдением Службой радиоразведки норм канадского законодательства. Кроме того, OCSEC уполномочен рассматривать жалобы на действия сотрудников этой Службы. Должность уполномоченного по надзору за деятельностью CSEC может занимать только лицо, имеющее опыт работы на должности старшего судьи. При этом увольнение Уполномоченного с должности возможно только при наличии веских правовых оснований.

Так же, как Генеральный инспектор разведки и безопасности и Комитет SIRC, Уполномоченный по надзору за CSEC работает с информацией, представляющей государственную тайну. Поэтому офис Уполномоченного находится в защищенном помещении, а в его ограниченный штат входят только лица, обладающие правом доступа к секретной информации. Кроме того, Уполномоченный обладает такими же следственными полномочиями, как и любой другой уполномоченный, подпадающий под действие закона о следственной деятельности (Inquiries Act). Как и в случае с Комитетом SIRC, Уполномоченный по надзору за CSEC обязан ежегодно отчитываться о своей деятельности перед членом правительства, курирующим разведслужбы, который может передать соответствующий отчет на рассмотрение парламента. Эти два отчета являются для канадских законодателей единственными источниками информации, которую они получают непосредственно от Уполномоченного по надзору за CSEC и комитета SIRC. При этом содержащиеся в обоих отчетах рекомендации не имеют обязательной силы для правительства.

4.3.2. Бельгия: Постоянный комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб

Надзор за деятельностью бельгийских разведывательных служб осуществляет Постоянный комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб (который еще называют Комитетом I), который, как и Комитет SIRC в Канаде, является специализированным надзорным органом. Тем не менее, он отличается от канадского аналога в нескольких важных аспектах. Во-первых, мандат Комитета I распространяется на две разведывательные службы: Службу государственной безопасности (которая является гражданской службой) и Службу общей разведки и безопасности (военный аналог Службы госбезопасности), а также координационный отдел по оценке угроз (Coordination Unit for Threat Assessment).[31] Во-вторых, Постоянный комитет уполномочен контролировать не только соблюдение спецслужбами положений законодательства и других нормативно-правовых актов, но и параметры их эффективности, а также уровень взаимодействия между ними. В-третьих, троих представителей Комитета I (которые должны иметь допуск к секретной информации, иметь

юридическое образование и опыт работы по соответствующей специальности) назначает Сенат Бельгии (а не правительство, как в случае канадского Комитета SIRC). И, наконец, главой Комитета I может быть только лицо, имеющее статус судьи.

В состав Комитета не могут входить депутаты действующего парламента. Однако соответствующее законодательство предусматривает, что в обеих палатах парламента должны быть созданы постоянные комитеты, которые будут контролировать деятельность Комитета I и рассматривать его отчеты о проделанной работе. Закон требует, чтобы члены этих парламентских комитетов проводили свои заседания в специально подготовленных и оборудованных помещениях, и чтобы они строго придерживались своих обязательств о неразглашении поступающей в их распоряжение секретной информации, в том числе и после увольнения с должности, с учетом установленной законом ответственности.

5. ПРОБЛЕМЫ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОГО НАДЗОРА В РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

В контексте переходных государств существует ряд факторов, препятствующих внедрению и функционированию эффективной практики надзора за деятельностью разведывательных служб. В этой главе мы рассмотрим важнейшие из этих факторов.

5.1. НЕЖЕЛАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ БРАТЬ ПОД КОНТРОЛЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ВЕТВЬ ВЛАСТИ

Одним из серьезнейших препятствий на пути внедрения эффективной системы надзора в разведывательной сфере является нежелание парламентов утверждать на законодательном уровне и принимать меры, которые должны поставить исполнительную власть под контроль парламента. В переходных государствах, где исполнительная власть раньше вообще была неподконтрольна законодательной, парламентам приходится экспериментировать с различными подходами, прежде чем им удастся остановить свой выбор на каких-то определенных подходах, больше всего соответствующих специфике конкретного государства. Для обеспечения эффективного надзора недостаточно просто проводить заседания соответствующих комитетов. Как показывает опыт, для этого необходим целый комплекс мероприятий, включающий меры административного характера, научные исследования, выезды на места и закрытые слушания.

5.2. ОСТРЫЙ ДЕФИЦИТ ОПЫТА И ЗНАНИЙ

Деятельность в области разведки и безопасности отличается от большинства других сфер деятельности правительства тем, что она затрагивает почти все министерства и ведомства. Поскольку для осуществления эффективного надзора необходимо хорошо разбираться в функциях и методах деятельности разведывательных служб, а также в механизмах их взаимодействия с другими государственными институтами, законодателям часто не хватает знаний и опыта, как и времени для их приобретения, учитывая количество других проблем и вопросов, которые им приходится решать в рамках своего ограниченного временного ресурса. Приобретение опыта и знаний требует определенных затрат времени и усилий, а это тем более проблематично, особенно если принять во внимание, что сотрудники спецслужб не очень склонны делиться своими профессиональными знаниями с кем бы то ни было, в том числе и с законодателями.

5.3. ДЕФИЦИТ ДОВЕРИЯ

Если разведывательные службы и органы надзора за ними не доверяют друг другу, это значит, что между ними не может быть откровенного диалога, серьезного обмена информацией, а, следовательно, и эффективного надзора. Для создания доверительных отношений органы внешнего надзора должны избегать практики, когда все их внимание сосредотачивается только на контроле соблюдения требований законодательства и других нормативных актов. При таком ограничении сферы надзора создается поле для конфронтации, когда сотрудники спецслужб начинают воспринимать окружающую обстановку как враждебную по отношению к их собственной организации и не видят для себя никаких выгод от внешнего надзора. Вместо этого, особенно на начальных этапах, они видят только серьезные проблемы и трудности.

Для того чтобы надзор был эффективным, сотрудники спецслужб должны видеть, что, кроме сложностей, он несет в себе и немалый положительный потенциал. Например, при низком уровне продуктивности работы разведывательная служба может рассчитывать на то, что надзорные органы порекомендуют исполнительной власти увеличить ресурсное обеспечение спецслужб. Или другой пример: в прессе появляется материал, где сотрудники спецслужб несправедливо обвиняются в должностных нарушениях или ставится под сомнение их эффективность, а парламентский комитет или специализированный надзорный орган предоставляют данные, опровергающие эти обвинения.

5.4. ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОСТУПА К НУЖНЫМ ЛИЦАМ, ОБЪЕКТАМ, ДОКУМЕНТАМ ИЛИ ЗАПИСЯМ

Самая серьезная проблема, препятствующая осуществлению эффективного надзора за разведывательным сектором, связана с отказом в предоставлении доступа к лицам, объектам, документам и записям. Без такого доступа о нормальной работе органов надзора не может быть и речи (см. Раздел 3). Так, например, они не смогут проверить, соответствует ли действительности информация, предоставленная им органами исполнительной власти, или не смогут правильно выбрать направление расследования при изучении конкретного вопроса. Вместо этого им приходится доверять той информации, которую им предоставляют или которую они могут получить из открытых источников.

5.5. НЕДОСТАТОК ВРЕМЕНИ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАДЗОРА

Перегруженность законодателей различными вопросами может иметь отрицательные последствия для эффективности того вида надзора, который они осуществляют. Как показывают исследования надзорных комитетов Конгресса США, законодатели, вместо того, чтобы самим искать и находить проблемы, предпочитают только реагировать на проблемы, которые уже привлекли внимание общества[32], и для этого у них есть серьезные причины. Так как законодатели очень занятые люди, несущие на себе груз множества обязанностей (в том числе, и в связи с собственным переизбранием на следующий срок), они скорее будут заниматься теми вопросами, которые могут принести им личные политические дивиденды. Тот факт, что надзор за деятельностью разведслужб ведется скрытно от глаз общества, означает, что законодателям не стоит в данном случае рассчитывать на существенные выгоды для собственной политической карьеры.

Эффективности парламентского надзора за деятельностью разведывательных служб препятствует и сама природа законодательной ветви власти. Время, которое депутаты парламента могут уделить вопросу надзора, ограничено не только потому, что в повестке дня у них еще масса других важных вопросов, но и потому, что депутаты не так уж много времени

проводят в сессионном зале. Так, во многих государствах законотворческая деятельность приостанавливается в перерывах между сессиями, а также в период выборов. Эту проблему можно было бы частично решить за счет передачи надзорных функций независимому специализированному органу.

5.6. СОПЕРНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПРАВЯЩЕЙ ПАРТИЕЙ И ОППОЗИЦИЕЙ

Процесс надзора может легко застопориться из-за соперничества между политическими партиями. Так, например, в США такое соперничество часто перерастает в противостояние, которое отражается и на работе надзорных комитетов Конгресса.[33] В парламентах многих государств мира большинство во всех парламентских комитетах принадлежит правящей партии, которая и контролирует круг решаемых ими вопросов. Для того, чтобы частично уравновесить влияние правящей партии и оппозиции, в некоторых парламентах регламент требует, чтобы на пост председателя комитета по надзору за спецслужбами всегда назначался депутат, представляющий оппозиционную партию.

Назначение представителя оппозиции на должность председателя парламентского комитета по надзору за спецслужбами, а также соблюдение оптимального численного баланса между представителями правящей партии и оппозиции в составе надзорного комитета являются важными инструментами, которые помогут свести к минимуму политическое противостояние внутри комитета и повысят его работоспособность и эффективность. В целом, надзор будет наиболее эффективным там, где члены надзорного комитета забывают о своей политической принадлежности и работают сообща во имя защиты национальных интересов.

5.7. НЕСВОЕВРЕМЕННОЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ

В случае, когда специализированные надзорные органы создаются для осуществления различных надзорных мероприятий в плановом порядке и с профилактической целью, очень важно, чтобы они вовремя информировали законодателей о результатах таких проверок и предлагали свои рекомендации. Какие бы аспекты разведывательной деятельности ни контролировали сами законодатели, они все равно должны иметь как можно больше актуальной информации, на основе которой они будут принимать более глобальные решения в таких важных сферах, как распределение бюджетных средств и модернизация действующего законодательства. Если же законодатели не получают такую информацию вовремя или не имеют возможности получить выводы и рекомендации специализированных надзорных органов, это значит, что они не смогут в полном объеме и с максимальной эффективностью исполнять и свои собственные обязанности.

5.8. НЕДОСТАТОК НЕОБХОДИМЫХ РЕСУРСОВ

Способность законодателей эффективно осуществлять свои надзорные функции в значительной степени зависит от ресурсного обеспечения этой деятельности. Важнейшими ресурсами в данном случае являются кадры и доступ. Как мы уже отмечали выше, законодатели – это очень занятые люди, несущие на себе тяжелый груз различных обязанностей. Без помощи постоянного штата высококвалифицированных сотрудников, не связанных никакими обязательствами с политическими партиями и обладающими обширными знаниями о деятельности спецслужб, законодатели смогут в лучшем случае исполнять свои надзорные функции лишь номинально, а их деятельность будет в основном осуществляться в виде комитетских слушаний, а не полноценной исследовательской работы. Кроме штатов сотрудников, законодателям для осуществления эффективного надзора за спецслужбами

нужен еще и доступ к различным информационным ресурсам, в том числе в сферах научных исследований и аудита.

Создание постоянного политически нейтрального штата сотрудников, которые будут помогать законодателям в осуществлении их надзорных функций, будет способствовать формированию и закреплению институциональной памяти. Опыт и знания в разведывательной сфере накапливаются годами и десятилетиями, а ротация законодательной власти (которая в некоторых государствах может принимать весьма значительные масштабы) часто приводит к утрате этих ценных знаний и опыта. Поэтому очевидно, что наличие постоянного, политически незаангажированного штата сотрудников поможет снизить влияние этого фактора на эффективность надзора за спецслужбами.

6. ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ НАДЗОРА

Органы надзора должны обладать максимально широкими полномочиями. И хотя полномочия конкретного надзорного органа в значительной мере зависят от его места и роли в общей системе надзора, сфера полномочий всех надзорных органов вместе взятых должна охватывать как можно больше аспектов деятельности разведывательных служб – от административных и оперативных до политических и бюджетных.

Эффективная система надзора – это такая система, при которой контролируемые ею разведывательные службы функционируют в соответствии с требованиями действующего законодательства, других нормативно-правовых актов и политических директив, и что они эффективно решают поставленные перед ними задачи. Если следить за соблюдением установленных требований относительно несложно, то гораздо труднее контролировать и оценивать параметры эффективности и продуктивности, поскольку это требует комплексного анализа работы системы разведки и безопасности в целом. При этом недостаточно только оценить деятельность служб, занимающихся сбором разведывательной информации. Необходимо еще проверить, насколько избранное руководство активно и систематически участвует в 1) разработке стратегий и сфер ответственности разведывательных служб; 2) определении потребностей разведслужб с учетом существующих угроз и благоприятных обстоятельств; 3) выработке приоритетов; 4) разработке мер, направленных на то, чтобы этих приоритетов придерживались различные элементы разведывательной системы.

Если рассматривать систему разведки и безопасности в целом, то очевидно, что, для того, чтобы эффективно решать задачи по обеспечению национальной безопасности, спецслужбы должны в любое время обеспечивать правительство самыми достоверными данными, имеющимися в их распоряжении. Но разведывательная работа – это не точная наука, и «самые достоверные данные» в действительности могут оказаться неверными. Такова уж природа этой работы. И все же важно, чтобы разведывательные службы доносили до властей правду – какой бы она ни была, и какими бы ни были последствия недостоверной информации. Для того, чтобы разведывательное сообщество могло в своей работе придерживаться именно этого принципа, ему необходима полная и безоговорочная поддержка всех политических партий, пусть даже и критически настроенных, если эта критика конструктивна. Но проблема в том, что парламент – это политический орган, и партия, стремящаяся к власти, как правило, пытается продемонстрировать обществу несостоятельность правящей партии, предлагая свои альтернативные точки зрения. Таким образом, стремление политической партии перетянуть на свою сторону побольше электората часто берет верх над желанием сотрудничать.

Именно по этой причине надзор за разведывательными службами могут более эффективно осуществлять специализированные надзорные органы, не имеющие непосредственного отношения ни к законодательной, ни к исполнительной ветвям власти. Такая схема позволяет практически полностью устранить элемент политики из сферы надзора за спецслужбами.

В сфере надзора за соблюдением разведывательными службами требований законодательства, надзорные органы должны иметь право не только оценивать операции по факту их завершения, но и постоянно следить за тем, как работают действующие законы, нормативно-правовые акты и политические директивы, и не нуждаются ли они в модернизации. Эти органы также следует обязать заниматься расследованием жалоб на действия служб, обладающих силовыми полномочиями, либо обеспечить полноценное расследование этих жалоб уполномоченными органами административной юстиции (см. Раздел 9). Кроме того, они должны регулярно отчитываться о своей работе перед компетентными органами, а в этих отчетах, в случае необходимости, должны предлагаться конкретные меры по устранению выявленных недостатков и ликвидации условий для их повторения в будущем.

При осуществлении надзора за показателями эффективности разведслужб специализированные надзорные органы должны оценивать и параметры деятельности этих служб, и имеющиеся в их распоряжении силы и средства. Такие оценки часто осуществляются постфактум, что позволяет выявить недостатки и сделать выводы на будущее. Однако необходимо, чтобы эта деятельность содержала и текущий компонент, который позволит оценить, насколько имеющиеся в распоряжении разведслужбы силы и средства соответствуют будущим потребностям правительства в этой сфере. Необходимыми для осуществления таких оценок знаниями и опытом, как правило, обладают контрольно-ревизионные органы высшего уровня (см. Раздел 8). Но, поскольку в сферу ответственности таких органов входят все министерства и подведомственные им организации, у них не всегда хватает времени и ресурсов для того, чтобы осуществлять полноценный надзор за разведывательным сектором на постоянной основе. Поэтому для того, чтобы компенсировать этот дефицит надзора, законодатели могут принять решения о предоставлении контрольно-ревизионным органам специальных полномочий либо о создании дополнительных контрольно-ревизионных структур.

При определении сферы ответственности и полномочий надзорных органов парламентарии должны позаботиться о том, чтобы регулирующее законодательство обеспечивало контролерам необходимый уровень доступа ко всем элементам инфраструктуры разведки и безопасности. Это даст надзорным органам доступ к общим силам и средствам разведывательного сообщества. В отсутствие таких широких полномочий исполнительная власть сможет легко уклоняться от своих обязанностей и, таким образом, избегать нежелательного внимания со стороны надзорных органов. Кроме того, наличие широких полномочий позволяет надзорным органам исследовать структурные связи между различными организациями разведывательного сектора и то, как эти связи работают на практике, и, в конечном итоге, понять, как эти связи влияют на стоимость совместных операций этих организаций.

Кроме того, регулирующее законодательство должно обеспечивать сотрудникам надзорных структур определенные гарантии пребывания в должности, что позволит снизить влияние исполнительной власти на принимаемые этими структурами решения. Это значит, что организационно они могут входить в структуру исполнительной власти, но не должны напрямую зависеть от нее.

Но здесь может возникнуть вопрос: если парламент создает специальные органы для осуществления надзора за разведывательной сферой, то какая сфера надзора остается самому парламенту? Для ответа на этот вопрос следует вспомнить три основных функции, которые исполняет законодательный орган в парламентской демократии. Это:

- Рассмотрение и принятие законов;
- Распределение бюджетных средств среди министерств и ведомств государства;
- Привлечение правительства к ответственности за его действия или бездействие.

Все эти три функции требуют от законодателей активного участия в системе надзора за разведывательными службами. Для того, чтобы эффективно исполнять свои функции в сфере законотворчества, распределения средств государственного бюджета и контроля за исполнительной властью, членам парламентских комитетов нужен не только своевременный доступ к данным проверок внешних (специализированных) надзорных органов, но они должны иметь и возможность вызывать представителей этих органов на свои заседания и задавать им вопросы, касающиеся предоставленных отчетов и интересующих их аспектов надзора. Кроме того, законодатели могут принять решение о проведении собственного расследования в случаях, когда возникают обстоятельства, способные поставить под угрозу доверие общества к разведывательным службам. Помимо всего прочего, парламентарии должны периодически следить за деятельностью независимых надзорных органов для того, чтобы вовремя выявлять проблемы в их работе и убедиться в том, что они обеспечены всеми необходимыми ресурсами.

Наконец, как мы уже говорили в Главе 5.4., эффективный надзор невозможно обеспечить, если у надзорных органов отсутствует нормальный доступ к нужным лицам, объектам, документам и записям. Из этого следует, что надзорный орган должен, прежде всего, иметь возможности для принудительного обеспечения своего права на доступ. Хотя законодательные органы обладают правом доступа в целом, членам парламентских комитетов часто отказывают в доступе к секретной информации, сотрудникам или рабочим средам, так как условия такого доступа четко не закреплены в соответствующем законе.

7. РЕКОМЕНДАЦИИ

В любом законе о создании системы надзора за деятельностью разведывательных служб обязательно должны быть предусмотрены следующие положения:

Создание парламентского комитета, имеющего гарантированный доступ к нужным лицам, объектам, документам и записям.

В законе о создании такого комитета должны быть четко закреплены его полномочия в отношении доступа, в частности, право издавать приказы о явке на заседания комитета, право на принуждение к даче необходимых сведений под присягой или за личной подписью, право на доступ и обыск служебных помещений разведывательных служб. В законе также должно быть четко прописано, кто может быть членом комитета, и какими ресурсами может располагать данный комитет. В законе должны быть зафиксированы две основные задачи комитета: это 1) предотвращение злоупотреблений и нарушений со стороны служб разведки и безопасности, и 2) повышение эффективности, продуктивности и экономичности их деятельности. Кроме того, комитет должен иметь возможность поручить проведение надзорных мероприятий внешнему органу, обладающему необходимыми знаниями, опытом и временными ресурсами, причем для проведения таких мероприятий и информирования комитета об их результатах должны быть предусмотрены приемлемые временные рамки.

Возлагаемые на комитет обязанности должны предусматривать требование о том, что надзорные мероприятия должны осуществляться в безопасной среде. Все члены комитета и вспомогательный штат сотрудников должны иметь допуск к секретной информации

и должны под присягой подтвердить свое обязательство о неразглашении секретной информации.[34] Кроме того, хотя комитет имеет право по своему усмотрению публиковать открытые доклады и отчеты, он должен в обязательном порядке по крайней мере раз в год готовить отчет о своей работе, который будет рассматриваться в парламенте, а затем направляться в открытый доступ. При этом все отчеты должны предварительно проходить проверку разведслужб на предмет несанкционированного включения секретных данных, но окончательное решение о содержании таких документов все же должно оставаться за парламентским комитетом.

Далее, закон должен содержать положения о том, что комитет должен регулярно анализировать действующее законодательство в сфере национальной безопасности для того, чтобы определить, выполняет ли оно поставленные задачи, и не нуждается ли оно в модернизации с учетом появления новых угроз и изменения технологических сред. Закон должен предусматривать конкретные санкции за нарушение членами комитета принятых на себя обязательств о неразглашении секретной информации. Наконец, в законе следует закрепить положение о том, что члены комитета имеют право создавать временные следственные комиссии в случаях, когда расследование требует специальных знаний, или когда существует высокая вероятность одностороннего, необъективного рассмотрения дела.

Создание независимого органа для рассмотрения жалоб на действия любой разведывательной службы

Такой орган должен служить первой инстанцией для лиц, желающих пожаловаться на действия любой из разведывательных служб. Закон о создании такого независимого органа должен предусматривать конкретные меры защиты от возможных преследований для лиц, решившихся сообщить о нарушениях спецслужб. Защита информаторов должна быть обеспечена в том случае, если они не допустили разглашения секретной информации, которая ранее не обнародовалась, или если разглашение секретной информации произошло непреднамеренно. Положения о защите информаторов должны распространяться и на случаи, когда официально признается, что раскрытие информации соответствовало интересам общества. Кроме того, такой орган должен иметь право на пересмотр отдельных дел после вынесения по ним решений в случаях, когда существует вероятность того, что информатор будет подвергаться преследованиям на рабочем месте.

Создание одного или нескольких специализированных надзорных органов для осуществления надзорных мероприятий профилактической (но не только) направленности

Надзорные органы должны иметь возможность свободно встречаться и обмениваться мнениями друг с другом и с парламентскими комитетами, но такие встречи должны проходить только в специально подготовленных, защищенных помещениях. Надзорные органы могут работать и в интересах исполнительной власти, но их первоочередной задачей должно быть оказание помощи парламентским комитетам в предотвращении случаев злоупотребления спецслужбами своими властными полномочиями, а также в повышении эффективности разведывательной деятельности. Хотя эти надзорные органы должны иметь возможность самостоятельно формировать свои планы и графики работы, они все же должны учитывать и указания парламентских комитетов и законодательной ветви власти. Закон должен предусматривать, что надзор со стороны этих органов может осуществляться до, во время и после событий, которые они решили проконтролировать.

Ссылки и примечания

1. См., например, Hans Born (ed.), Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Geneva: DCAF, 2003); и Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005).
2. Для сравнения см. Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Tollborg (eds.), Democracy, Law, and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe (Aldershot, UK: Ashgate, 2003); Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness (Austin: University of Texas Press, 2007); Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro (eds.), PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches, (Westport, CT: Praeger Security International, 2008); Greg Hannah, Kevin O'Brien, and Andrew Rathmell, Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform, Technical Report TR-288-SSDAT (RAND Europe, 2005).
3. В некоторых исследованиях эффективность конкретных надзорных органов рассматривается в рамках конкретного периода времени. См., например, Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 185–212; Loch Johnson, A Season of Inquiry: The Senate Intelligence Investigation (Lexington: University Press of Kentucky, 1985); Kathryn S. Olmsted, Challenging the Secret Government: The Post-Watergate Investigations of the CIA and FBI (Chapel Hill: University of North Carolina, 1996); и Kent Roach, "The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act," Criminal Law Quarterly 52 (May 2007), pp. 281–4.
4. Anthony Glees, Philip H.J. Davies, and John L. Morrison, The Open Side of Secrecy: Britain's Intelligence and Security Committee (London: Social Affairs Unit, 2006); Frank J. Smist Jr., Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947–1994, 2nd Edition (Knoxville: University of Tennessee Press, 1994).
5. См. Charles Tilly, Democracy (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
6. См. Peter Gill, "Symbolic or Real? The Impact of the Canadian Security Intelligence Review Committee, 1984–88," Intelligence and National Security 4, No. 3 (1989) pp. 550–575.
7. В парламентских демократиях ответственность за контроль над разведывательными службами обычно лежит на исполнительной власти. Однако не остается в стороне и законодательная власть, хотя бы в том смысле, что парламент утверждает финансирование разведывательной деятельности и принимает законодательство, регулирующее деятельность разведслужб.
8. В некоторых системах государственного устройства, работающих по принципу разделения властей, парламентские комитеты не уполномочены вызывать для дачи сведений выборных представителей исполнительной власти.
9. См. Thomas C. Bruneau, "Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past," Strategic Insights VI, No. 3 (May 2007) (http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA485122).
10. См. Marco Cepik, "Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil," in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness (Austin: University of Texas Press, 2007) pp. 149–169.
11. Сравнительный анализ парламентских надзорных систем в странах Европейского Союза см. в Aidan Wills and Mathias Vermeulen, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union (Brussels: European Parliament, 2011), обратите внимание на графики на с. 92–95 (оригинального текста на англ. языке).
12. Комитет канадского Сената по вопросам национальной безопасности и обороны, в период, когда его возглавлял Колин Кенни (Colin Kenny), занимался широким кругом вопросов и подготовил ряд важных документов, некоторые из которых разрабатывались в режиме секретности.
13. Возможность внедрения подобного подхода рассматривается в Канаде.
14. Такие отчеты сначала готовились в Секретариате Кабинета Министров. Однако из-за риска конфликта интересов впоследствии было решено, что для такой работы нужна среда, более защищенная от внешних влияний.
15. Australia, Intelligence Services Act 2001, Section 29(3).
16. Там же, Section 29(1)(b).
17. См. Canada, Special Committee on the Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, In Flux But Not In Crisis (September 1990).
18. См. Kent Roach, "The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act," Criminal Law Quarterly 52 (May 2007), pp. 281–4.
19. См. Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), pp. 45 Farson – Establishing Effective Intelligence Oversight Systems TWO 185–212.
20. См. Shlomo Shpiro, "Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union," Columbia Journal of European Law 4 (1998), pp. 545–578.

21. См. Geoffrey R. Weller, “Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security,” International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 9, No. 4 (1996), pp. 383–406.
22. См. See Frederick M. Kaiser, “The watchers’ watchdog: The CIA inspector general,” International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 3, No. 1 (1989), pp. 55–75.
23. В течение многих лет из-за несвоевременной выдачи Офисом Генерального инспектора сертификатов соответствия комитету SIRC, комитет не имел возможности включать в свои годовые отчеты информацию (а, значит, и информировать парламент) о соблюдении канадской разведывательной службой требований законодательства.
24. См. Ian Carnell and Neville Bryan, “Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law” (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005) (http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
25. В некоторых государственных системах, построенных по Вестминстерской модели, представители исполнительной власти под термином «надзор» понимают не только контроль как таковой, но и способность инициировать перемены. Так, если контрольные органы могут просто рекомендовать необходимые реформы, то рекомендации надзорных органов имеют обязательный характер.
26. См. Ian Carnell and Neville Bryan, “Watching the watchers: How the Inspector-General of Intelligence and Security helps safeguard the rule of law” (paper presented at the Safeguarding Australia 2005 conference, 12–14 July 2005) (http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
27. Изначально предполагалось, что комитет SIRC будет формироваться из бывших правительственных кураторов разведслужб, но так происходит не всегда.
28. Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 38.
29. См. Stuart Farson, “The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?” in Accountability for Criminal Justice: Selected Essays, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto, 1995), pp. 185–212.
30. Bruce Cheadle, “Conservatives use budget bill to cut spy agency inspector general’s office,” Canadian Press, April 26, 2012.
31. Комитет I также следит за тем, чтобы Координационный отдел по оценке угроз (Coordination Unit for Threat Assessment) вовремя передавал информацию о террористической и экстремистской деятельности компетентным политическим, административным и судебных органам.
32. См., например, Mathew D. McGubbins and Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” American Journal of Political Science 28, No. 1 (February 1984), pp. 165–179.
33. Marvin C. Ott, “Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight,” International Journal of Intelligence and CounterIntelligence 16, No. 1 (2003), pp. 69–94.
34. Проверка спецслужбами законодателей и некоторых других должностных лиц (в частности, судей) противоречит некоторым конституционным нормам о разделении властей. Это значит, что представитель исполнительной власти не может принимать оценочные решения о действиях представителей законодательной или судебной ветвей власти. По понятным причинам, определенные виды проверок необходимы в отношении лиц, постоянно работающих с секретной информацией. Но есть несколько способов, которые могут решить эту проблему, не нарушая при этом принципа разделения властей. Так, законодательный орган и судебные власти могут проводить собственные проверки, подобно тому, как это происходит при назначении на министерские должности. Для более официальных проверок могут привлекаться внешние охранные структуры. Такие проверки имеют три важных преимущества. Во-первых, разведывательные службы будут больше доверять и будут более склонны к сотрудничеству с надзорными органами, сотрудники которых прошли через такие проверки. Во-вторых, зарубежные партнеры будут более охотно делиться разведывательными данными, если им гарантируют, что надзорные органы, не прошедшие проверку, не допустят разглашения этих данных. В-третьих, как показывает практика, в «любой корзине найдется свое гнилое яблоко». Так, судьи оказываются коррумпированными, сотрудники надзорных органов вынуждены уходить в отставку из-за конфликта интересов, а депутатов парламента обвиняют в государственной измене. И такие проверки нужны именно для того, чтобы выявить «гнилые яблоки» еще до того, как успеет «сгнить вся корзина».

РАЗДЕЛ 3

Прозрачность и секретность разведывательных служб и надзор за ними в демократическом обществе

Лори Натан

3

Прозрачность и секретность разведывательных служб и надзор за ними в демократическом обществе

Лори Натан[1]

1. ВВЕДЕНИЕ

Присутствие в демократических государствах разведывательных служб связано с политическим парадоксом. С одной стороны, эти службы созданы для того, чтобы обеспечивать безопасность государства, его граждан и других лиц, находящихся под юрисдикцией этого государства, а также защищать демократический порядок, и для этого они обладают специальными полномочиями, силами и средствами. Как правило, они имеют законное право: 1) заниматься сбором конфиденциальной информации путем слежки, наблюдения, прослушивания линий связи и с помощью других методов, нарушающих право человека на неприкосновенность частной жизни; 2) проводить скрытные операции, направленные на борьбу с угрозами национальной безопасности; и 3) действовать в обстановке повышенной секретности.

С другой стороны, разведывательные службы и представители исполнительной власти могут злоупотреблять этими полномочиями, правами, силами и средствами с целью нанесения ущерба безопасности отдельных лиц и срыва демократического процесса. Они могут идти против закона, нарушая права человека, вмешиваться в законную политическую деятельность и действовать в интересах или во вред интересам определенной политической партии или лидера. Они могут заниматься преследованием противников существующей власти, создавать в стране атмосферу страха, намеренно искажать разведывательные данные или манипулировать ими с целью оказания влияния на решения правительства и общественное мнение. Помимо всего прочего, они могут использовать финансовые ресурсы, силы и средства разведывательных служб для получения личной выгоды.

Учитывая все эти риски, перед демократическими государствами стоит сложная задача – создать нормы, правила, регуляторные и надзорные механизмы, которые позволят свести к минимуму возможности для незаконных действий и злоупотребления полномочиями, и создадут необходимые условия для того, чтобы разведывательные службы исполняли возложенные на них обязанности и соблюдали при этом требования конституции и законодательства.

Эти задачи в равной мере касаются регуляторных и надзорных органов и других государственных организаций. Но их решение представляет особую проблему именно в контексте разведывательных служб, учитывая высокий уровень секретности самих этих служб и их операций. Секретность мешает органам надзора эффективно контролировать, а обществу – отслеживать деятельность разведслужб, и позволяет сотрудникам спецслужб легко скрывать свои нарушения и уходить от ответственности.

Данный раздел посвящен вопросам секретности, открытости и предоставления необходимой информации в контексте деятельности органов надзора за разведслужбами. В группу таких органов входят парламент, парламентский комитет по надзору за разведслужбами, судебная власть, государственное контрольно-ревизионное управление (КРУ), независимый генеральный инспектор разведки (в Австралии, Новой Зеландии и Южной Африке), а также специализированные органы надзора за разведслужбами (например, Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности Нидерландов). В этом разделе рассматриваются вопросы секретности и прозрачности разведывательной деятельности с политической и концептуальной точек зрения; предлагаются методические рекомендации в сфере законодательства о защите и доступе к информации; и обсуждается вопрос обеспечения парламента и других надзорных органов необходимой им разведывательной информацией. В завершение предлагается комплекс рекомендаций.

Любые дискуссии о секретности разведывательной деятельности обычно сводятся к тому, какие виды информации должны быть защищены от разглашения. В этом разделе мы использовали более позитивный подход и решили рассмотреть те виды разведывательной информации, которые должны быть доступны для разглашения в интересах эффективного надзора и соблюдения принципов демократического управления. Прежде, чем мы перейдем к рассмотрению этих вопросов, хотелось бы подчеркнуть, что чрезмерная секретность рождает подозрения и страхи, и подрывает доверие общества к своим спецслужбам. В демократическом обществе, в отличие от полицейского государства, разведывательные службы при решении своих задач полагаются не на принуждение, насилие и террор, а на сотрудничество с обществом. Если разведслужбы станут более открытыми, это улучшит их позитивный имидж в обществе, ослабит излишние опасения и страхи, вызванные недостатком информации, укрепит сотрудничество с этими службами и, в конечном итоге, повысит эффективность их работы.

2. ПРОБЛЕМА ПРОЗРАЧНОСТИ И СЕКРЕТНОСТИ В КОНТЕКСТЕ НАДЗОРА ЗА СПЕЦСЛУЖБАМИ

В контексте демократического управления разведывательными службами нет более важной и острой проблемы, чем проблема секретности. Эта проблема имеет такое значение потому, что, чем выше уровень секретности, тем труднее вникнуть в специфику деятельности разведслужб, и тем труднее оценить их эффективность. При отсутствии достоверной и актуальной информации надзорные органы не могут определить и квалифицированно оценить роль и направленность разведслужб, и необходимость в их реформировании. И, в конце концов, они не могут ответить на главный вопрос: обеспечивают ли эти службы

безопасность и свободы граждан и других лиц, пребывающих под юрисдикцией данного государства или, наоборот, подрывают их.

Это очень сложный и спорный вопрос, потому что здесь сходятся в одной точке несколько линий раздела. С одной стороны, определенные аспекты разведывательного сообщества и его деятельности должны оставаться скрытыми от посторонних глаз, так как в противном случае под угрозой может оказаться не только успех конкретной операции, но и жизнь сотрудников разведслужб и их источников информации. С другой стороны, секретность противоречит самой сути демократического управления. Она не позволяет установить полный контроль над разведслужбами и создает благоприятную почву для злоупотреблений властью, для беззакония и культуры безнаказанности.

В этом разделе рассматривается дилемма прозрачности и секретности разведслужб, и предлагается демократический подход к ее решению. Решение этих вопросов во многом зависит от парламента. Парламент участвует в разработке и утверждении законов и стратегий, регулирующих вопросы секретности и доступа к информации, и, таким образом, играет важную роль в определении уровня доступности или закрытости разведывательной деятельности для общественного контроля. Более того, парламент не только отвечает за обеспечение ответственности и подотчетности исполнительной власти и государственных органов, но и сам несет ответственность перед обществом и обязан предоставлять гражданам информацию о разведывательном сообществе. Поэтому обсуждение в парламенте законов, стратегий и бюджетных вопросов, касающихся спецслужб, должно проводиться в открытом режиме.

2.1. АРГУМЕНТЫ В ПОЛЬЗУ СЕКРЕТНОСТИ РАЗВЕДСЛУЖБ

Секретность является неотъемлемым и необходимым атрибутом разведывательных служб, учитывая характер решаемых ими задач. В круг вопросов, которыми занимаются разведывательные службы, входят традиционные и нетрадиционные угрозы национальной безопасности; враждебные страны, террористические и преступные организации; физическая защита руководителей государства и важнейших государственных объектов. Секретность дает разведывательным службам конкурентное преимущество при решении этих вопросов, в то время как чрезмерная прозрачность поставила бы их в явно невыгодное, опасное положение.

Если говорить более конкретно, секретность необходима для того, чтобы:

- Объекты операций разведывательных служб не узнали том, что находятся под наблюдением этих служб.
- Объекты операций разведслужб и потенциальные противники не узнали о методах, которыми пользуются эти службы.
- Устранить угрозы для жизни сотрудников разведслужб и их информаторов.
- Обеспечить безопасность высокопоставленных лиц, пребывающих под защитой спецслужб.
- Обеспечить конфиденциальность информации, предоставленной службами внешней разведки.
- Не позволить спецслужбам противника добиться решения своих задач по отношению к данному государству.

Конечно, в этих случаях секретность действительно нужна. Но проблема в том, что спецслужбы склонны к излишней секретности, которая иногда переходит все разумные пределы. Они опасаются, что прозрачность в сферах, не требующих особой секретности, обязательно приведет и к открытости в чувствительных сферах, со всеми вытекающими последствиями для безопасности государства. Поэтому они разрабатывают внутренние системы, процедуры и правила, не допускающие никаких послаблений или небрежности в отношении

режима секретности. Стремление спецслужб к секретности объясняется еще и тем, что она придает им некий ореол загадочности и «элитарности». В некоторых случаях спецслужбы неохотно делятся информацией даже с парламентскими надзорными органами, которым по своему статусу положено иметь доступ к разведывательной информации. Спецслужбы оправдывают это тем, что депутаты парламента не имеют достаточной подготовки и навыков обращения с конфиденциальной информацией. Это, по их мнению, создает риск того, что чувствительная информация может попасть в руки лиц, для которых она не предназначена, или будет использоваться для решения узкопартийных задач отдельных политических сил. Однако, как мы увидим ниже, существует ряд мер, которые помогут минимизировать риск неправомерного разглашения секретной информации.

2.2. СЕКРЕТНОСТЬ КАК ИСКЛЮЧЕНИЕ, А НЕ ПРАВИЛО

Так как вышеприведенные аргументы в пользу секретности разведслужб вполне логичны и обоснованы, во многих статьях на тему демократического управления разведывательной деятельностью утверждается, что «необходимо достичь оптимального баланса между секретностью и прозрачностью». Однако подобная формулировка слишком неконкретна и поэтому не представляет особой ценности и, кроме того, она неверно определяет точку отсчета для поиска возможных решений. В данном случае такой отправной точкой должны быть основополагающие принципы демократии. Эти основополагающие принципы предполагают, в том числе, прозрачность и право граждан на получение информации от государственных служб. Эти принципы являются основополагающими потому, что служат важными предпосылками 1) ответственности исполнительной власти перед парламентом и другими надзорными органами; 2) эффективного надзора со стороны этих органов; 3) политических и личных свобод; 4) демократической борьбы за власть; 5) свободной и активной дискуссии и обмена идеями; 6) полноценной реализации гражданских прав и обязанностей; 7) предотвращения случаев злоупотреблений властными полномочиями.

Тезис о том, что свобода информации является необходимым условием других прав и свобод, нашел свое отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 59(1) от 1946 года, где говорится, что «свобода информации является одним из основных прав человека и эталоном всех свобод, которые отстаивает ООН». Этот же тезис лежит и в основе закона ЮАР «Об улучшении доступа к информации» от 2002 года, главная цель которого состоит в том, чтобы «активно способствовать созданию общества, где жители Южной Африки будут иметь свободный доступ к информации и, таким образом, смогут более полно реализовывать и защищать все свои права».

Так как открытость является необходимым условием демократического управления и защиты прав человека, задача обеспечения открытости разведывательной сферы не должна лежать в плоскости «определения оптимального баланса между секретностью и прозрачностью», а засекречивание информации должно рассматриваться как исключение, которое в каждом случае требует серьезного обоснования. Если в разведывательном сообществе секретность является правилом с редкими исключениями, то в демократическом обществе правилом должна быть открытость, а секретность должна допускаться только в некоторых исключительных случаях. Это вопрос и принципа, и прагматической императивы. Исторический опыт дает нам множество убедительных доказательств того, что вероятность злоупотреблений властными полномочиями и нарушений прав человека всегда будет выше в условиях секретности и ниже – в открытой политической среде. Открытость повышает доступность разведывательного сообщества для контроля и надзора со стороны парламента, СМИ и заинтересованных организаций гражданского общества. Она позволяет вовремя выявлять случаи нарушения сотрудниками спецслужб требований законов, правил и инструкций, и, таким образом, препятствует появлению культуры безнаказанности.

2.3. РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С РАЗГЛАШЕНИЕМ СЕКРЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Раз уж мы заговорили о секретности как об исключении из правила открытости, то в каких случаях следует допускать эти исключения в контексте разведывательной деятельности? Страны и с демократической, и с авторитарной формами правления дадут на этот вопрос один ответ: это «защита интересов национальной безопасности». Но такой подход может быть неэффективным и даже опасным, учитывая слишком широкие, размытые границы самого понятия «национальная безопасность».[2] Если принять интерпретацию термина «национальная безопасность» в широком смысле, охватывающем все аспекты безопасности человека, то наличие таких обширных оснований для секретности неминуемо приведет к тому, что доступ к информации будет ограничиваться по малейшим, часто надуманным поводам. Но даже если понятие «национальная безопасность» трактуется в узком смысле, государства часто прибегают к нему для обоснования чрезвычайных мер, допускающих нарушения прав человека. Так, например, высокопоставленные чиновник администрации США, возглавляемой в то время президентом Джорджем У. Бушем, санкционировали применение пыток в интересах защиты национальной безопасности.[3]

В своем решении от 1971 года Верховный Суд США указал на необходимость уточнения формулировки термина «национальная безопасность» в контексте его применения как основания для ограничения свободы слова:

> *Слово «безопасность» – это слишком широкий, обобщенный термин с нечеткими границами, которые нельзя использовать (как обоснование) для отмены основополагающего закона, зафиксированного в Первой поправке (о свободе слова). Защита военных и дипломатических тайн за счет (снижения) информированности представительной власти не обеспечивает нашей Республике истинной безопасности.*[4]

В демократическом обществе под термином «национальная безопасность» должна подразумеваться безопасность страны, системы ее государственного устройства, ее ценностей и всех лиц, находящихся под юрисдикцией соответствующего государства. Если исходить из этого определения, то количество аргументов в пользу открытости значительно перевешивает доводы в пользу секретности. При этом отпадает необходимость поиска оптимального баланса с соблюдением прав и свобод человека, так как свободы и права человека заложены уже в самом демократическом подходе к национальной безопасности. Секретность в контексте разведывательного сообщества не должна основываться на аморфном понятии «национальной безопасности», а должна рассматриваться с точки зрения конкретного и значительного ущерба, который может возникнуть в результате разглашения той или иной информации. Требования о соблюдении режима секретности должны применяться только по отношению к тем сферам, где разглашение информации может нанести серьезный ущерб безопасности граждан, разведывательных служб, государства или страны в целом. Это следующие сферы:

- Личные данные сотрудников разведывательных служб (кроме руководителей разведывательных служб)
- Личные данные информаторов разведывательных служб
- Технические аспекты оперативной деятельности
- Технологии защиты VIP персон
- Текущие операции и расследования
- Личные и персональные данные граждан, находящихся под наблюдением спецслужб.

В зависимости от конкретных обстоятельств, ущерб, связанный с разглашением информации в вышеперечисленных сферах, можно было бы сопоставить с выгодами, которые получит общество от обнародования этой информации. Разглашение информации в интересах общества может быть оправданным, например, в случае, когда действия спецслужб в нарушение закона направлены против политических деятелей; когда не обеспечена на долж-

ном уровне безопасность высокопоставленных лиц, или когда руководители спецслужб демонстрируют образцы поведения, несовместимые с их высоким статусом. В целом, в демократическом государстве невозможно избежать всех рисков, связанных с разглашением секретной информации. С некоторыми из этих рисков приходится мириться, ведь последствия чрезмерной секретности могут быть гораздо опаснее, так как в этом случае под угрозой могут оказаться сами основы демократического порядка.

По вполне понятным причинам, уровень доступа к информации о разведывательном сообществе должен быть разным для общества и парламента в целом, с одной стороны, и специализированных органов надзора за спецслужбами и независимых генеральных инспекторов разведки, с другой стороны. Для эффективного исполнения своих функций специализированным надзорным органам и генеральным инспекторам требуется гораздо больше информации, чем можно найти в открытом доступе. Об информационных потребностях этих органов мы поговорим чуть позже.

2.4. ПРАКТИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ ОТ ОТКРЫТОСТИ СПЕЦСЛУЖБ

До сих пор мы рассматривали вопрос открытости спецслужб с точки зрения демократического управления, соблюдения прав человека и предотвращения злоупотреблений властными полномочиями. Но кроме всего прочего, снижение секретности и увеличение количества предоставленной информации о работе спецслужб пойдет на пользу и самим этим службам. Система присвоения грифов секретности, где информация чрезмерно засекречена, недостаточно надежна, сложна в эксплуатации и обслуживании, требует больших расходов на свое содержание, и при этом малоэффективна. На обеспечение секретности и защиту нейтральной информации затрачивается слишком много времени и усилий, которых может не хватить для надежной защиты действительно важной информации. Вот что по этому поводу заявил судья Поттер Стюарт в известном решении Верховного суда США по делу «New York Times Co. против Соединенных Штатов» (1971 год), которое часто называют «Делом о документах Пентагона»:

> *Когда засекречено все, это все равно, что не засекречено ничего, а система становится такой, что ее перестают соблюдать скептически настроенные или недобросовестные сотрудники, и которой начитают манипулировать в интересах самозащиты или из карьерных соображений.*[5]

Как мы уже отмечали во вступительной части, повышение уровня прозрачности разведывательных служб помогает развеять опасения людей по поводу этих организаций и повышает уровень доверия к ним со стороны общества. В демократическом государстве это имеет большое значение, так как разведывательные службы должны получать информацию от граждан и коллективов граждан на основе взаимного интереса и сотрудничества, а не путем принуждения и насилия.

3. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗАЩИТЕ И ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ

В странах демократии споры о секретности и прозрачности спецслужб то затухают, то вспыхивают с новой силой, но никогда не приводят к однозначным, раз и навсегда принятым решениям. Особенно жаркие дискуссии по этому вопросу разгораются в периоды кризисов или скандалов со спецслужбами, и маятник склоняется то в сторону большей открытости,

то большей секретности, в зависимости от политических факторов и угроз безопасности страны, действий разведывательных служб, а также позиции исполнительной власти, парламента и общества.

Однако в формальном смысле исход этого спора решает законодательство, которое регулирует вопросы защиты и доступа к находящейся в распоряжении государства информации. Законодательство в этой сфере обычно регулирует следующие вопросы:

- Принципы и критерии для засекречивания и рассекречивания информации.
- Полномочия и процедуры для присвоения и снятия грифов секретности.
- Оценка и пересмотр грифов секретности судебными и другими органами высокого уровня.
- Право граждан и заинтересованных групп общественности на получение доступа к информации, имеющейся в распоряжении государства.
- Процедуры подачи заявок на получение такого доступа; право на обжалование решений об отказе в таком доступе.
- Роль судебных органов в разрешении споров о присвоении или снятии грифов секретности и предоставлении доступа к информации.
- Санкции за незаконное разглашение информации.

Обязанности по присвоению грифов секретности находящейся в распоряжении государства информации, а также за создание, эксплуатацию и обслуживание систем защиты секретной информации, как правило, возлагаются на разведывательные службы. Эти же службы могут принимать участие и в разработке законодательства по соответствующим вопросам, что создает риск того, что в законе будет зафиксирован перекос в сторону излишней секретности. Так как разведывательные службы уже в силу самой своей природы всегда стремятся к секретности и сопротивляются открытости, ответственность за разработку такого законодательства следует возложить на министерство юстиции либо министерство конституционных дел.

Ключевая роль в том, чтобы законодательство соответствовало нормам демократии, принадлежит парламенту и его надзорным комитетам, в частности, тем, которые занимаются конституционными вопросами и разведкой. Для того, чтобы улучшить качество и демократический характер законодательства, они могут: 1) потребовать от исполнительной власти изучения общественного мнения по поводу того или иного закона или спорных положений закона; 2) поддерживать активные дискуссии на уровне политических партий; 3) организовывать общественные слушания, которые дают возможность гражданам, журналистам и представителям других заинтересованных групп высказать свои точки зрения о предлагаемых законопроектах; 4) вносить изменения в законопроекты. В последнем случае, утверждение закона зависит от парламента.

В молодых демократиях парламентарии могут воспользоваться тем, что другие страны уже до них прошли этот путь, сравнить различные модели и выбрать самые подходящие.[6] Исходя из положительного опыта других стран, можно выделить несколько полезных рекомендаций, которые следует учитывать при разработке законодательства по вопросам защиты и доступа к информации:

- В законодательстве должно быть четко зафиксировано значение прозрачности и доступа к информации как основополагающих принципов демократии, на которых строятся права и свободы человека, эффективное государственное управление, ответственность государства и квалифицированная дискуссия. В законодательстве должно содержаться положение о том, что присвоение информации грифа секретности – это исключительная мера, которую следует применять только в случае крайней необходимости.

- Формулировки закона должны быть максимально четкими и конкретными, чтобы исключить случаи неоправданного ограничения доступа к информации (см. Вставку 1).
- Критерием для присуждения информации грифа секретности может быть высокая вероятность того, что разглашение этой информации может привести к значительному и вполне конкретному ущербу. В законе должны быть предусмотрены положения о том, что ссылки на «интересы национальной безопасности» или «национальные интересы» без указания конкретных причин не могут служить достаточным основанием для присвоения информации грифа секретности.
- Критерии для разглашения либо неразглашения информации должны быть сформулированы четко и ясно; это необходимо для того, чтобы должностные лица имели конкретные основания для принятия решений, и чтобы граждане знали, каким образом они могут реализовать свое право на получение от правительства необходимой им информации.
- В законе должно быть предусмотрено требование о регулярном пересмотре грифов секретности; такой пересмотр следует осуществлять через определенные промежутки времени (например, раз в пять лет), а ответственные должностные лица должны информировать общественность о результатах этой работы.
- В случае отклонения заявки на предоставление доступа к государственной информации, ответственное должностное лицо обязано проинформировать заявителя о причинах неразглашения данной информации и о сроке действия грифа секретности. В законе должно быть предусмотрено, что заявитель, действуя в законных интересах – личных или общественных – может потребовать, чтобы ответственное должностное лицо приняло решение о снятии грифа секретности с интересующей его информации. В случае отказа заявитель должен иметь право на обжалование такого решения. Решение по соответствующей апелляции должен принимать суд.
- В законе должно быть предусмотрено, что гриф секретности присваивается информации, а не документам. Это позволит должностным лицам ограничивать доступ к содержащейся в документе «чувствительной» информации, не ограничивая при этом доступа к документу в целом. Впоследствии такие документы, после соответствующего редактирования, могут направляться в открытый доступ.
- В случае, если секретная информация связана с рассмотрением определенного дела в суде, решение о том, следует ли рассматривать эту информацию в режиме открытого или закрытого судебного заседания, должен принимать суд, а не исполнительная власть.
- Закон должен давать лицу, обвиняемому в незаконном разглашении секретной информации, возможность представить доказательства того, что разглашение информации было осуществлено «в интересах общества» (например, если газета публикует материал о незаконной установке спецслужбами подслушивающих устройств). Решение о том, что именно необходимость «защиты общественных интересов» послужила причиной разглашения информации, должен принимать судья, ведущий соответствующее дело.
- Закон должен обязать исполнительную власть принимать меры, направленные на облегчение и расширение доступа граждан к государственной информации, в том числе (о чем мы будем говорить ниже) к информации, касающейся разведывательных служб.

Этот список охватывает как процедурные, так и предметные вопросы, касающиеся государственной информации, в том числе (но не только) информации о разведывательном сообществе. В следующих главах мы поговорим о некоторых важных аспектах разведывательной деятельности, которые должны быть открыты для доступа различных надзорных органов.

Вставка 1: Предотвращение случаев засекречивания информации без достаточных оснований

В указе Президента США, регламентирующем порядок засекречивания и рассекречивания сведений и документов, содержащих государственную тайну, говорится, что засекречивание информации не допускается, если это преследует следующие цели: сокрытие нарушений законодательства, неэффективности или управленческих просчетов; спасение репутации граждан, организаций или ведомств; предотвращение или оттягивание сроков разглашения информации, не подлежащей защите в интересах национальной безопасности. Закон Словении «О защите секретной информации» запрещает засекречивать информацию о преступности. Аналогичное законодательство в Мексике и Перу не разрешает присваивать гриф секретности сведениям о нарушениях прав человека и норм международного права.[7]

4. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ ПАРЛАМЕНТА

В демократическом обществе именно парламент является тем институтом, который несет на себе большую часть ответственности за осуществление надзора за деятельностью исполнительной власти и органами государственного управления. Для того, чтобы успешно осуществлять эти функции в отношении разведывательного сообщества, парламент должен обладать следующей информацией: В этой главе мы рассмотрим вопрос обеспечения этих информационных потребностей парламента в ходе открытых пленарных заседаний (вопрос обеспечения этих потребностей в ходе заседания парламентских комитетов по надзору за разведслужбами будет рассмотрен ниже).

4.1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ В СФЕРЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Через определенные промежутки времени, как правило, раз в год, исполнительная власть должна определять основные направления деятельности разведывательных служб на следующий период. Это объясняется тем, что, во-первых, разведывательные службы не должны ставить себе задачи сами, и, во-вторых, приоритезация угроз и основных направлений деятельности разведслужб – это вопросы государственной политики самого высокого уровня. Решающая роль исполнительной власти в определении основных направлений разведывательной деятельности дает разведслужбам политические ориентиры и служит основой деятельности в сфере планирования, бюджетирования, распределения ресурсов, операций, обеспечения ответственности и подотчетности.

Информация об определенных исполнительной властью государственных приоритетах в сфере разведывательной деятельности (ГПРД) не должна носить закрытый характер. Открытое обсуждение в стенах парламента государственных приоритетов в сфере разведывательной деятельности будет способствовать усилению ответственности и развитию принципов демократического принятия решений по всем вопросам государственной политики, имеющим непосредственное отношение к безопасности и благосостоянию лиц, пребывающих под юрисдикцией данного государства. Обнародование в парламенте информации о ГПРД не навредит интересам национальной безопасности, так как из информации о ГПРД, предназначенной для рассмотрения в парламенте, можно исключить имена конкретных лиц или названия организаций, а вместо этого использовать обобщенные категории, например, «организованная преступность», «терроризм» или «распространение ядерного оружия».

Критичную информацию о ГПРД можно изъять из парламентской версии документа и на условиях конфиденциальности передать для рассмотрения парламентскому комитету по надзору за деятельностью разведслужб.

4.2. ПОЛИТИКА, ПОСТАНОВЛЕНИЯ И ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Политика и постановления исполнительной власти в сфере разведывательной деятельности часто носят закрытый характер даже в странах развитой демократии. Это ненормальная и нежелательная ситуация, так как при этом нарушается основополагающий принцип ответственности и подотчетности. Основные правила, регулирующие деятельность разведслужб, особенно когда речь идет о методах ведения следствия, связанных с нарушениями конституционных прав, должны являться предметом парламентских дебатов, проверок и оценок. При этом следует провести четкую грань между ведомственными инструкциями и процедурами, которые должны храниться в секрете, так как раскрывают технические аспекты оперативной деятельности, с одной стороны, и постановлениями и руководящими директивами исполнительной власти, которые должны оставаться в открытом доступе, поскольку являются неотъемлемым атрибутом демократического управления.

Руководствуясь требованиями законодательства о разведывательной деятельности, исполнительная власть должна направлять в парламент для рассмотрения и оценки свои решения, постановления и регуляторные акты по следующим вопросам:

- Реализация функций и полномочий разведывательных организаций, в том числе полномочий, связанных с нарушениями конституционных прав;
- Операционная политика (кроме важных технических аспектов операций);
- Контроль со стороны члена правительства, курирующего разведывательный сектор; взаимоотношения между разведывательными службами и главой государства, кабинетом министров и министром, отвечающим за разведывательную сферу;
- Взаимоотношения и разделение сфер ответственности между различными разведывательными органами, координация деятельности в разведывательной сфере, функции государственного координационного механизма разведывательной деятельности;
- Отношения с разведывательными службами иностранных государств, критерии и правила обмена разведданными о гражданах с правительствами иностранных государств;
- Дисциплинарная система разведывательных служб и внутренние механизмы обеспечения соблюдения норм конституции и принципов верховенства права.

Надзор за исполнительной властью и органами государственного управления осуществляет парламент. Поэтому ему нужна информация о важных действиях исполнительной власти, касающихся, в том числе, и разведывательных служб. Это такие действия, как: назначение на должности или увольнение с должности представителей руководства; дисциплинарные меры воздействия в отношении представителей руководства; утверждение куратором разведслужб операций, связанных с нарушениями прав человека, если такие требования законны (см. Раздел 5); масштабные реформы и нововведения в структурной организации или оперативной деятельности разведывательного сообщества. Критичная информация, которая не может находиться в открытом доступе, должна предоставляться в распоряжение парламентского комитета по надзору за деятельностью разведслужб.

4.3. ГОДОВЫЕ ОТЧЕТЫ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАЗВЕДСЛУЖБ

В демократическом государстве обнародование годовых отчетов о результатах деятельности министерств, ведомств и других органов государственного управления служит важным инструментом обеспечения ответственности и подотчетности исполнительной власти перед парламентом и обществом в целом. Это позволяет парламенту оценивать деятельность

этих структур с точки зрения соответствия государственным приоритетам и решениям правительства, а также с точки зрения эффективности расходования средств налогоплательщиков. Эта практика должна в равной степени применяться и по отношению к разведслужбам. Годовые отчеты Службы общей разведки и безопасности Нидерландов (AIVD) служат прекрасным примером того, как можно информировать парламент о всех аспектах деятельности спецслужбы, не нарушая при этом интересов национальной безопасности.[8]

В годовых отчетах разведывательных служб должны найти свое отражение следующие аспекты их деятельности (при условии неразглашения некоторых «чувствительных» аспектов): цели, задачи и основные направления деятельности службы на соответствующий год; оценка основных угроз безопасности с точки зрения разведслужбы; важные реформы в политике, структурной организации и оперативной деятельности; политика и практика разведслужбы в сфере предоставления гражданам доступа к информации согласно закону о свободе информации.

4.4. ОЦЕНКИ РАЗВЕДСЛУЖБ

Многие виды разведывательной информации, например, сведения о гражданах и организациях и соответствующие оценки разведслужб, не подлежат передаче на рассмотрение парламента, так как это может поставить под угрозу успех разведывательной операции или расследования уголовного дела. Что касается оценок разведслужб по вопросам безопасности и угроз безопасности, то во многих случаях их обнародование не несет никаких рисков.

Так, например, регулярно публикует ряд материалов Канадская служба безопасности и разведки (CSIS). Это, в частности: справочные материалы по различным вопросам (экономическая безопасность, распространение вооружений, борьба с терроризмом и т.п.); документ под названием «Комментарии» (Commentary), где рассматриваются вопросы безопасности Канады; серия исследовательских материалов, основанных на данных из открытых источников.[9] А в годовых отчетах Службы общей разведки и безопасности Нидерландов даже публикуются сведения о конкретных радикальных и террористических группировках, где упоминаются их названия.[10]

Предоставление таких оценок парламенту и его комитету (-там) по надзору за спецслужбами является важным проявлением ответственности и подотчетности исполнительной власти и позволяет законодателям, ученым и неправительственным организациям обсуждать роль и место спецслужб в политике и системе безопасности государства. Со временем квалифицированные дискуссии по этим вопросам в парламенте и в обществе могут привести к изменению роли и места спецслужб в государстве.

4.5. БЮДЖЕТЫ, ФИНАНСОВЫЕ ОТЧЕТЫ И ПРОВЕРКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В странах демократии парламент получает, рассматривает и обсуждает годовые бюджеты и финансовые отчеты органов государственного управления. Это одна из важнейших форм ответственности и подотчетности, позволяющая выборным представителям народа контролировать и утверждать использование средств государственного бюджета в соответствии с требованиями законодательства, государственной политики и приоритетами и предпочтениями самого парламента. Однако что касается разведывательных служб, то их финансовые отчеты и сведения о бюджетах в большинстве случаев предоставляются на условиях конфиденциальности только парламентскому надзорному комитету, а не парламенту в целом (см. Раздел 8).

Разведывательные организации стремятся не разглашать сведения о своих бюджетах из опасения, что это может дать дополнительные козыри спецслужбам иностранных государств. Однако это опасение слишком преувеличено. Количество денег, выделяемое государством на содержание своих спецслужб – это совсем не та информация, которая может заинтересовать спецслужбу иностранного государства, как и информация о конкретных статьях расходов (личный состав, оперативные издержки, капитальные затраты). Обнародование этой информации может навредить интересам безопасности только в случае очень высокого уровня детализации информации относительно объектов действий, методов действий, источников информации, результатов операций и ограничений (см. Вставку 2).

Вставка 2. Обнародование сведений о бюджетах и финансовых отчетов разведслужб

В 2006 году Министерская комиссия по надзору за разведывательной сферой ЮАР провела тщательную проверку секретных бюджетов, финансовых отчетов и стратегических планов, которые разведывательные службы ежегодно подают на рассмотрение парламентского комитета по надзору за разведслужбами. Комиссия пришла к выводу, что обнародование этих документов никоим образом не может нанести ущерба интересам разведывательной деятельности или безопасности государства. Комиссия поддержала инициативу Государственного Казначейства о том, чтобы сведения о бюджетах и финансовой отчетности разведслужб без всяких грифов секретности подавались на рассмотрение парламента. При этом особо важные сведения должны включаться в документы, предназначенные для рассмотрения на закрытых заседаниях надзорного комитета.11

Точно так же, годовой отчет государственного КРУ о результатах проверки разведывательных служб должен готовиться в двух вариантах: один без грифа секретности для подачи на рассмотрение парламента, и второй, более подробный, засекреченный вариант – для парламентского комитета по надзору за спецслужбами. Законодательство, регулирующее деятельность государственного КРУ, должно предусматривать и механизмы защиты чувствительной информации (см. Вставку 3).

Вставка 3: Защита чувствительной информации во время финансовых проверок

Принятый в 2004 году закон ЮАР «О государственном аудите» содержит несколько положений о защите секретной информации. Одно из них обязывает генерального контролера принимать меры, которые должны защитить от несанкционированного разглашения секретную информацию, полученную в ходе проверки. При подготовке отчета по результатам проверки генеральный контролер «обязан учитывать особый характер этого документа и – по письменной рекомендации главы соответствующего министерства, и исходя из национальных интересов – может исключить из отчета о результатах проверки конфиденциальные или секретные сведения, при условии, что в отчете о результатах проверки имеется ссылка на изъятие соответствующих сведений».

4.6. РЕАКЦИЯ НА СКАНДАЛЫ СО СПЕЦСЛУЖБАМИ

До сих пор мы рассматривали вопрос разведывательной информации, которая необходима парламенту для исполнения своих надзорных функций. В случае возникновения скандала с участием спецслужб (например, если выясниться, что они незаконно вели наблюдение за политиками), парламент может создать следственную комиссию (или потребовать создания такой комиссии от специализированных органов надзора за разведслужбами) и провести расследование инцидента. Отчет следственной комиссии по результатам этого

расследования должен быть передан в парламент и рассмотрен в режиме открытого заседания. Если же документ будет рассматриваться за закрытыми дверями, у общества возникнут сомнения в объективности расследования, как и в том, что все остальные нарушения спецслужб получают должную оценку властей.

5. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОТРЕБНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДСЛУЖБ

Информационные потребности специализированных органов надзора за деятельностью разведслужб – прежде всего, парламентского надзорного комитета, специализированного органа надзора за разведслужбами (например, Комитета по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности Нидерландов) – обусловлены обязанностями и функциями этих органов. В разных странах эти органы имеют разные сферы обязанностей и функции, но большинство из них уполномочены следить за:

- Соблюдением разведывательными службами требований конституции, законодательства, нормативно-правовых актов и государственной политики;
- Тем, насколько успешно и эффективно разведывательные службы реализовывают данные им законом полномочия и функции, и решают важнейшие задачи, поставленные перед ними государством;
- Функционированием внутренних механизмов предотвращения, выявления и ликвидации нарушений;
- Расходами и функционированием внутренних финансовых систем.

С точки зрения этих надзорных функций данная глава и рассматривает информационные потребности парламентского комитета по надзору за деятельностью разведслужб, независимого генерального инспектора по вопросам разведки и других институтов омбудсмена, а также судебной ветви власти. О способах минимизации риска неумышленного и умышленного разглашения секретной информации мы поговорим чуть позже.

5.1. ПАРЛАМЕНТСКИЕ КОМИТЕТЫ ПО НАДЗОРУ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ

Само собой разумеется, что парламентский комитет по надзору за деятельностью разведслужб получает всю информацию о разведслужбах, которая поступает в парламент. При этом, комитет получает эту информацию первым. Это дает ему возможность перед тем, как информацию будет рассматривать парламент, внимательно изучить и обсудить ее, и проконсультироваться с представителями руководства разведслужб и членом (-ами) правительства, отвечающим (-ими) за разведывательный сектор. После этого комитет в целом и его члены, каждый из которых представляет отдельную политическую партию, будут вооружены необходимыми знаниями и смогут поддерживать квалифицированное обсуждение этой информации на уровне всего парламента.

Кроме того, надзорный комитет должен иметь право на условиях конфиденциальности получать более полные версии документов, содержащие сведения секретного характера, которые не подлежат рассмотрению в парламенте в открытом режиме. Эти сведения могут касаться следующих вопросов:

- основные направления государственной политики в разведывательной сфере
- политика, постановления и действия правительства в сфере разведки
- годовые отчеты о результатах деятельности разведывательных служб
- оценки разведслужбами уровней безопасности и угроз
- годовые бюджеты и финансовые отчеты разведслужб
- отчеты государственного КРУ о результатах проверки разведслужб
- деятельность и выводы специализированных органов по надзору за разведслужбами (если таковые имеются).

Важный и сложный вопрос состоит в том, каким должен быть уровень детализации и уровень секретности информации, поступающей в распоряжение надзорных органов. С одной стороны, члены комитета не имеют подготовки для работы с секретными материалами и, кроме того, каждый из них имеет обязательства не только перед государством, которое назначило их на должность, но и перед своей политической партией. Кроме того совершенно очевидно, что, чем большему количеству лиц известна какая-то секретная информация, тем выше вероятность разглашения этой информации. Это объясняет нежелание разведывательных служб разглашать важные сведения, касающиеся своих операций, методов деятельности и кадрового состава. С другой стороны, парламентский комитет не сможет эффективно выполнять свои надзорные функции, если у него не будет доступа к необходимой, достаточно детальной информации. Если слишком много информации утаивается, надзор будет только поверхностным и не сможет выявить или нормально расследовать случаи должностных правонарушений, неудовлетворительной работы или нецелевого расходования средств.

Вопрос об уровне детализации и секретности информации, которой могут оперировать парламентские комитеты по надзору за деятельностью разведслужб, должен решаться на законодательном уровне. Соответствующие положения закона должны быть максимально четкими и конкретными, что поможет свести к минимуму вероятность недоразумений и споров между парламентом и разведывательными службами и/или исполнительной властью. Законодательства разных стран дают примеры различных формулировок соответствующих положений (см. Вставку 4).

Вставка 4: Положения законов, регулирующие доступ к информации для парламентских надзорных комитетов

В Румынии разведывательные службы обязаны оперативно реагировать на информационные запросы парламентского комитета по надзору за разведслужбами, за исключением случаев, когда это может поставить под угрозу успех текущих операций или привести к нежелательному разглашению данных о личностях агентов, методах деятельности и источниках информации разведслужб. Парламентские комитеты могут без предварительного предупреждения посещать места расположения разведслужб и получать при этом неограниченный доступ к их сотрудникам, базам данных и объектам.[13] Для сравнения, в Соединенном Королевстве сфера ответственности парламентского надзорного комитета сегодня ограничена только вопросами «расходов, управления и политики» служб разведки и безопасности. При этом сами операции спецслужб остаются вне зоны надзора со стороны парламентского комитета, что логически подразумевает и ограничение его доступа к информации.[14]

В законодательстве должны быть предусмотрены и механизмы разрешения споров в случаях, когда парламентскому надзорному комитету отказывают в доступе к необходимой ему информации. Так, например, В Южной Африке соответствующий закон говорит о том, что такие споры решает специальный комитет, куда входят министр разведки, глава разведывательной службы, председатель парламентского надзорного комитета и генеральный инспектор по вопросам разведки.[12]

Парламентские надзорные комитеты разных стран имеют разный уровень доступа к информации о разведслужбах. В рабочем порядке парламентский комитет должен поддерживать постоянный контакт со следующими должностными лицам и структурами: представитель (-ли) правительства, отвечающий (-щие) за разведывательную сферу; разведывательные службы; государственное контрольно-ревизионное управление; судья или член правительства, отвечающий за выдачу разрешений на проведение операций, связанных с нарушениями прав человека; все специализированные органы по надзору за разведслужбами. Комитет также должен иметь право потребовать предоставления необходимых ему сведений от любого из вышеперечисленных лиц (структур). Кроме того, он может наделяться полномочиями по проведению самостоятельных расследований, принуждению к даче показаний и осмотру служебных помещений разведслужб.

5.2. ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ИНСПЕКТОРЫ РАЗВЕДКИ И ДРУГИЕ ИНСТИТУТЫ ОМБУДСМЕНА

Завеса секретности, окружающая разведслужбы, значительно осложняет задачу осуществления эффективного надзора за их деятельностью. Поэтому необходимы органы надзора за разведслужбами, которые обладают специальными полномочиями, экспертными знаниями и опытом в соответствующей сфере. Одним из таких органов является генеральный инспектор по вопросам разведки (ГИ).[15] для того, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять свои надзорные функции в обстановке секретности, ГИ должен:

- Быть независимым должностным лицом, имеющим гарантии пребывания в должности (защиты от необоснованного увольнения).
- Обладать законным мандатом и полномочиями для мониторинга соблюдения спецслужбами требований конституции, законодательства и государственной политики, а также для расследования жалоб по поводу служебных правонарушений, беззакония и злоупотребления властными полномочиями.
- Отчитываться не только перед членом правительства, ответственным за разведывательный сектор, но и парламентским комитетом по надзору за разведслужбами, а в случае важных масштабных расследований – и перед парламентом в целом.
- Иметь большой опыт и знания в сфере разведывательной деятельности (это требование относится не только к ГИ, но и к штату его сотрудников).

Кроме того, законодательство, регулирующее деятельность института ГИ, должно предусматривать, что генеральному инспектору и сотрудникам его штата не может быть отказано в доступе к любой разведслужбе, информации или служебным помещениям разведслужб, и что отказ в предоставлении такого доступа квалифицируется как уголовное правонарушение. Эти требования имеют особое значение в случаях, когда независимый надзорный орган проводит расследование в связи с секретными операциями или методами деятельности спецслужб.

Все вышесказанное в равной мере относится и к другим институтам омбудсмена, в частности, уполномоченным по правам человека в странах, где отсутствует институт генерального инспектора по вопросам разведки. Огромное преимущество специализированного института ГИ состоит в том, что генеральный инспектор и штат его сотрудников обладают необходимым опытом работы и знаниями в разведывательной сфере. Это дает им возможность выявлять нарушения в такой секретной среде, как разведывательное сообщество, и, в то же время, обеспечивать надежную защиту секретной информации, к которой они имеют доступ.

При осуществлении аудита расходов, бюджетных ассигнований, доходов (при наличии таковых) и финансовых систем разведывательных служб государственное контрольно-реви-

зионное управление должно получать доступ к любой информации, имеющей отношение к секретным операциям и секретным фондам разведслужб (подробнее об этом читайте в Разделе 8). Для этого в штате КРУ должна быть создана группа специалистов, обученных обращению с секретными документами и имеющих допуск к работе с информацией, содержащей государственную тайну. Как вариант, можно рассмотреть возможность осуществления совместных финансовых ревизий специалистами КРУ и офиса независимого генерального инспектора по вопросам разведки.

5.3. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

Разведывательные службы и правоохранительные органы могут прибегать к нарушению прав граждан на неприкосновенность частной жизни, в частности, путем прослушивания телефонных разговоров, а также обысков и арестов. Из этого следует, что для осуществления операций, связанных с нарушениями прав человека, органы государственной власти в большинстве демократических государств обязаны получить санкцию судебных органов (более подробно этот вопрос рассматривается в Разделе 5). В одних странах вышеуказанные органы могут обратиться за такой санкцией к любому судье, а в других есть специальный судья, который рассматривает все заявки на установку подслушивающей аппаратуры.

Основания для выдачи таких санкций обычно прописываются в законодательстве, регулирующем вопросы перехвата информации в каналах связи. При этом заявитель должен представить судье достаточно убедительные факты, доказывающие, что прослушивание каналов связи является необходимым и оправданным способом получения информации о преступной деятельности либо угрозе для национальной безопасности или общественного правопорядка. Законодательство должно рассматривать прослушивание каналов связи как крайнюю меру, без которой получение необходимой информации будет невозможным.

Кроме рассмотрения заявок на предоставление полномочий по прослушиванию каналов связи, суды могут рассматривать уголовные и гражданские дела, связанные с деятельностью разведывательного сообщества, в случаях, если, например, в совершении преступления обвиняется сотрудник спецслужбы, или политик обвиняет спецслужбы в незаконном прослушивании его офиса. Естественно, исполнительная власть хотела бы, чтобы все или хотя бы часть из таких дел рассматривались в закрытом режиме. В демократических странах этот вопрос решается по-разному. В одних такие нюансы прописываются в законодательстве, а в других решение отдается на усмотрение председателя суда (см. Вставку 5).

Вставка 5: Использование секретной информации в ходе судебных слушаний

В деле, который рассматривал Конституционный Суд Южной Африки в 2008 году, ряд печатных изданий требовали принудительного обнародования секретной части протокола судебного заседания по делу, одной из сторон которого выступало Национальное разведывательное агентство (НРА). Свое требование газеты обосновывали своим правом на открытое правосудие. Министр разведки возражал против обнародования этих записей на том основании, что это якобы ставит под угрозу интересы национальной безопасности. Суд удовлетворил иск частично и принял решение об обнародовании некоторых из засекреченных материалов, так как не нашел никаких убедительных оснований для запрета по «соображениям национальной безопасности». Другие же сведения, согласно решению суда (касающиеся отношений с иностранными спецслужбами, командной вертикали НРА и личных данных тайных агентов НРА), должны оставаться в ограниченном доступе. При этом было высказано и особое мнение о том, что обнародование всех материалов, за исключением личных данных некоторых тайных агентов, отвечало бы интересам общества.[16]

5.4. УСИЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

В демократических странах могут функционировать относительно эффективные системы парламентского и независимого надзора за разведслужбами, но при этом сами надзорные органы недостаточно ответственны и недостаточно открыты перед обществом. Это подрывает доверие общества как к органам надзора за разведслужбами, так и к самим разведывательным службам. Хорошим примером в этом отношении может служить Комитет по надзору за службами разведки и безопасности Нидерландов, который ежегодно публикует детальный отчет, охватывающий все аспекты его деятельности в сфере мониторинга и расследований.[17]

5.5. МИНИМИЗАЦИЯ РИСКА НЕПРАВОМЕРНОГО РАЗГЛАШЕНИЯ СЕКРЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Как мы уже отмечали выше, разведывательные службы часто не хотят передавать в распоряжение парламентского надзорного комитета чувствительную информацию, мотивируя это тем, что этот комитет состоит не из специалистов, а из политиков, большинство из которых не знают правил обращения с секретными материалами. Это, по их мнению, создает риск разглашения – намеренного или непреднамеренного – секретной информации. Для минимизации этого риска можно предусмотреть следующие меры:

- В законодательстве о защите информации квалифицировать несанкционированное разглашение секретной информации как уголовное преступление.
- Члены парламентского надзорного комитета перед своим назначением на должность должны проходить проверку в одной из спецслужб.[18]
- Эти комитеты должны иметь право проводить свои заседания в закрытом режиме, и это право должно быть закреплено законом.
- Специалисты разведслужб должны проверять офисные помещения, компьютеры, телефоны и системы хранения документации надзорных комитетов на предмет отсутствия подслушивающих устройств и камер наблюдения.
- Специалисты разведслужб должны проводить соответствующие инструктажи и обучение членов надзорного комитета и штат обслуживающего персонала.
- Правила и процессы получения, хранения, использования и уничтожения секретной информации должны быть согласованы между надзорными комитетами и разведслужбами.

Все или некоторые из этих мероприятий можно применять и по отношению к другим специализированным органам надзора. Но при этом следует учитывать, что риск нежелательного разглашения секретной информации будет тем выше, чем больше в этих органах будет политиков, а не профессионалов.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

- Прозрачность и доступ к государственной информации являются необходимыми условиями демократического управления, соблюдения прав человека и предотвращения злоупотреблений властными полномочиями. Секретность должна применяться только в исключительных случаях. Применительно к разведывательному сообществу, секретность должна рассматриваться с точки зрения конкретного и значительного ущерба, который может возникнуть в результате разглашения той или иной информации. Требования о соблюдении режима секретности должны применяться только по отношению к тем сферам, где разглашение информации может нанести серьезный ущерб безопасности граждан, разведывательных служб, государства или страны в це-

лом. Ущерб, связанный с разглашением секретной информации, необходимо оценивать на фоне выгод, которые получит общество от обнародования этой информации.

- Ответственность за разработку законодательства по вопросам защиты и доступа к информации следует возложить на министерство юстиции либо министерство конституционных дел, но не на разведывательные службы. При этом парламент должен стремиться к тому, чтобы это законодательство максимально соответствовало нормам демократии.
- Это законодательство должно делать акцент на том, что прозрачность и доступ к информации являются основополагающими принципами демократии, и что решения о присвоении той или иной информации грифа секретности должны быть скорее исключением, чем правилом. Критерием для присвоения информации грифа секретности может быть высокая вероятность того, что разглашение этой информации приведет к значительному и вполне конкретному ущербу. Закон должен давать лицу, обвиняемому в незаконном разглашении секретной информации, возможность представить доказательства того, что разглашение информации было осуществлено «в интересах общества». Закон должен обязать исполнительную власть принимать меры, направленные на облегчение и расширение доступа граждан к государственной информации, в том числе, к информации, касающейся разведывательных служб.
- Парламенту необходима информация по следующим вопросам: основные направления разведывательной деятельности; политика, постановления и действия правительства в сфере разведки; оценки, бюджеты, финансовые отчеты разведслужб; результаты проверок разведывательных служб Государственным контрольно-ревизионным управлением; мероприятия и выводы специализированных органов надзора за деятельностью разведслужб; любые расследования, имеющие отношение к деятельности разведслужб. Парламентский комитет по надзору за деятельностью разведслужб должен иметь право на условиях конфиденциальности получать расширенные версии документов, содержащие сведения секретного характера, которые не подлежат рассмотрению в парламенте в открытом режиме. Эта информация должна предоставляться в объеме, достаточном для эффективного исполнения парламентским комитетом своих надзорных функций. Все эти моменты должны быть детально прописаны в законодательстве.
- Законодательство, регулирующее деятельность института генерального инспектора по вопросам разведки и/или специализированного органа по надзору за разведкой, должно предусматривать, что этим структурам и их сотрудникам не может быть отказано в доступе к любой разведслужбе, информации или служебным помещениям разведслужб, и что отказ в предоставлении такого доступа квалифицируется как уголовное преступление.
- При рассмотрении уголовных и гражданских дел, связанных с деятельностью разведывательных служб, решение о слушании одного или всех этих дел в закрытом режиме должен принимать главный судья на процессе.
- Надзорные органы обязаны как можно полнее информировать парламент о своей деятельности, а затем обнародовать на свои сайтах эти отчеты вместе с отчетами, полученными от разведывательных служб.
- Для снижения риска нежелательного (намеренного либо непреднамеренного) разглашения членами парламентского комитета по надзору за спецслужбами чувствительной информации можно предпринять следующие меры: члены комитета перед своим назначением на должность должны проходить проверку в одной из спецслужб; специалисты разведслужб должны проверять офисные помещения, компьютеры, телефоны и системы хранения документации надзорных комитетов на предмет отсутствия подслушивающих устройств и камер наблюдения; специалисты разведслужб должны проводить соответствующие инструктажи и обучение членов надзорного комитета и штат обслуживающего персонала правилам обращения с секретными материалами.

Ссылки и примечания:

1. Материалы этого раздела созданы на основе моего собственного опыта работы и научных исследований в рамках Министерской комиссии по надзору за разведслужбами, созданной по приказу Министра разведки Южной Африки в 2006 году. Кроме того, в разделе использованы материалы из: L. Nathan, Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness, Policy Paper (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2009).
2. Более подробно этот вопрос рассматривается здесь: A. Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol," Political Science Quarterly Vol. 67, No. 4 (1952), pp. 481–502.
3. American Civil Liberties Union, The Torture Report web site (www.thetorturereport.org).
4. New York Times Co vs United States 403 US 713 (1971) at 719.
5. New York Times Co vs United States 403 US 713 (1971).
6. См., например, D. Banisar, "Public Oversight and National Security: Comparative Approaches to Freedom of Information," in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, eds. H. Born and M. Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 217–235.
7. Информация для этой Вставки заимствована из Banisar, "Public Oversight."
8. Эти отчеты можно найти на сайте Службы общей разведки и безопасности Нидерландов (https://www.aivd.nl/english/). Отчет за 2010 г. см. здесь: https://www.aivd.nl/english/publications-press/@2827/annual-report-2010/.
9. См. сайт Службы безопасности и разведки Канады (www.csis-scrs.gc.ca).
10. См. Banisar, "Public Oversight."
11. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008) (www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
12. South Africa, Intelligence Services Oversight Act, Act No. 40 of 1994, Section 4(2)(b).
13. C. Matei, "Romania's Transition to Democracy and the Role of the Press in Intelligence Reform," in Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness, eds. T. Bruneau and S. Boraz (Austin: University of Texas Press, 2007), p. 227.
14. P. Gill, "Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror,'" Intelligence and National Security Vol. 22, No. 1 February 2007), pp. 14–37.
15. Необходимо различать институт генерального инспектора по вопросам разведки, который является независимым органом с законодательно закрепленным статусом (как, например, в Австралии, Новой Зеландии и Южной Африке) и институт генерального инспектора, который функционирует в составе разведывательной организации (как, например, Генеральный инспектор ЦРУ в США).
16. Independent Newspapers (Pty) Ltd vs Minister for Intelligence Services CCT 38/07 [2008] ZACC 6 (South Africa).
17. Годовые отчеты этого комитета можно найти на сайте по адресу: http://www.ctivd.nl/.
18. Более подробно вопрос проверки на благонадежность членов парламентского надзорного комитета рассматривается здесь: H. Born and I. Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), pp. 88–90.

РАЗДЕЛ 4

Осуществление надзора

Моника ден Бур

4

Осуществление надзора

Моника ден Бур

1. ВВЕДЕНИЕ

Для молодых демократических стран эффективный надзор за деятельностью разведывательного сообщества имеет особое значение, учитывая противоречия, которые неизбежно присутствуют между разведывательной деятельностью и определенными демократическими ценностями, прежде всего, открытостью и прозрачностью. Если предполагается, что национальные разведывательные службы должны быть поставлены под внешний гражданский контроль, то гражданские лица, которые будут осуществлять этот контроль, должны обладать определенными знаниями о разведывательной деятельности. В противном случае сфера контроля будет, как и прежде, монополизирована представителями самих разведслужб. Необходимо создать и новую политическую культуру, направленную на предотвращение злоупотреблений при одновременной поддержке законной роли, которую должны играть разведывательные службы в демократическом обществе.

В этом разделе рассматриваются конкретные методы и механизмы, при помощи которых органы надзора исследуют деятельность разведывательных служб. Мы рассмотрим все возможные формы надзора – от специальных расследований до длительных и постоянных наблюдений. Кроме того, рассматриваются ситуации, когда надзорные функции исполняются сразу несколькими постоянными органами, и когда создается временный надзорный орган ввиду отсутствия постоянного.

Далее приводятся практические рекомендации по осуществлению надзора за деятельностью разведслужб. Учитывая, что многие из проблем, с которыми сталкиваются надзорные органы разных стран, имеют одну и ту же природу, понимание базовых методологических основ надзора поможет надзорным органам, еще не имеющим большого опыта работы, избежать самых распространенных проблем и повысить эффективность надзора.

2. ПОЧЕМУ НЕОБХОДИМО ОСУЩЕСТВЛЯТЬ НАДЗОР ЗА РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫМИ СЛУЖБАМИ?

Ответственность и подотчетность разведывательных служб реализуется на нескольких уровнях. Некоторые из них имеют отношение к механизмам внутреннего и внешнего контроля, осуществляемого, соответственно, руководством этих служб и представителями исполнительной власти. На других уровнях ответственность разведслужб реализуется в виде надзора со стороны парламента, судебной власти и специализированных надзорных органов (см. Раздел 1). Главная цель надзора за разведывательными службами состоит в том, чтобы не дать национальным разведывательным службам заниматься незаконной деятельностью или использовать в своей работе незаконные методы. В отличие от контроля, который подразумевает непосредственно организацию деятельности разведслужбы, надзор предполагает осуществление мониторинга, анализа, оценок и расследований. Повышая стандарты открытости и прозрачности, надзорные органы способны сдерживать развитие неблагоприятных тенденций внутри разведывательных служб и в то же время обеспечивать парламент и исполнительную власть (и другие структуры с контролирующими функциями) полезной информацией и материалами.

2.1. .НАРУШЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Нарушения прав человека – это одна из проблем разведслужб, которая всегда беспокоила общество. Так, в 60-х –70-х годах прошлого века американские власти дали спецслужбам добро на проведение агрессивных скрытных действий против активистов правозащитных и антивоенных движений. В последующие десятилетия национальные разведывательные службы, ведущие борьбу с международным терроризмом, регулярно прибегали к таким практикам, как незаконные экстрадиции, содержание тайных тюрем и использование пыток или информации, полученной под пытками. Все эти практики, которые явно нарушают права человека, должны стать объектами самого строго надзора.

Надзорные органы часто узнают о случаях незаконной или противоправной деятельности разведслужб через средства массовой информации, в частности журналистов, занимающихся независимыми расследованиями, которые, в свою очередь, получают сигналы от таких неправительственных организаций, как, например, «Хьюман Райтс Вотч» или «Амнести Интернешнл». Как пишет Марина Капарини,

> *«СМИ формируют соединительную ткань, связывающую граждан и группы граждан с государством, и играют важную роль в передаче информации о переменах в общественном мнении и политических приоритетах… Именно в основном через свободную прессу общество может узнать, а правительство под давлением и пристальным вниманием общественности ответить за свои решения, действия и произвол».*[1]

2.2. КАКИЕ ВОПРОСЫ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАЗВЕДСЛУЖБ МОГУТ ИНТЕРЕСОВАТЬ ПАРЛАМЕНТ

Поднимать вопросы о деятельности разведывательных служб и получать на них ответы имеют право депутаты национальных парламентов, независимо от того, являются они членами надзорных комитетов или нет. Это могут быть вопросы самого разного характера – от общих вопросов об уровне угроз и основных направлениях деятельности спецслужб до конкретных вопросов о секретных приемах и связях с определенными группами. Иногда эти вопросы помогают обнаружить правовой вакуум, например, в случае, когда разрабаты-

вается новый вид операции, для которого еще не существует надзорного механизма. Так, в 2003 году депутаты голландского парламента подняли вопрос о сборе разведывательной информации об арсеналах оружия массового поражения в Ираке, которыми якобы владело правительство Саддама Хусейна.[2] Для получения ответов на эти вопросы в Голландии был создан Следственный комитет по Ираку.

3. СФЕРЫ ПОЛНОМОЧИЙ (МАНДАТЫ) НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Разведывательные службы должны соблюдать законы, директивы, судебные распоряжения и политику государства, которому они служат.[3] Органы надзора за деятельностью разведслужб точно так же должны соблюдать законы или мандаты, которые одновременно и предоставляют, и ограничивают их надзорные полномочия. Мандаты надзорных органов обычно содержат самые нейтральные формулировки, что позволяет избежать политического конфликта. Это особенно актуально в случае, если надзорный орган создается на временной основе, например, как это бывает при формировании временной следственной комиссии для расследования конкретного инцидента. И, тем не менее, мандаты надзорных органов должны быть четкими и конкретными, и сопоставимыми с полномочиями, методиками и ресурсами спецслужб (-бы), на которые (-ую) они распространяются.

Мандаты надзорных органов могут дополнять друг друга или в каких-то сферах пересекаться друг с другом. Последнее более предпочтительно, так как какого-то одного надзорного механизма в большинстве случаев бывает недостаточно. Учитывая это обстоятельство, недавно была расширена система надзора за разведслужбами в Италии. Если раньше она сводилась к проверкам со стороны Конституционного Суда, которые проводились «постфактум», то сегодня появились два новых механизма: это внутренний административный орган (Офис Генерального инспектора) и внешний политический орган (Парламентский комитет по вопросам безопасности Республики [COPASIR]).[4] На канадскую спецслужбу CSIS (Canadian Security Intelligence Service) работают четыре пересекающихся между собой надзорных механизма: это 1) Генеральный инспектор, который следит за соблюдением требований оперативной работы; 2) Комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб (Security Intelligence Review Committee/SIRC), который следит за деятельностью CSIS и расследует жалобы на действия этой спецслужбы (см. Раздел 2); 3) Федеральный суд Канады, который является единственным органом, уполномоченным давать санкцию на применение специальных следственных мероприятий;[5] и 4) механизм информирования общественности в виде ежегодного обращения к народу Министра общественной безопасности по вопросам национальной безопасности и деятельности спецслужбы CSIS (Minister for Public Safety's Annual Statement on National Security and the CSIS Public Report).[6]

Мандат такого парламентского надзорного комитета, как, например, COPASIR должен распространяться на все разведывательное сообщество страны, в том числе и на ведомства и должностных лиц, курирующих его деятельность.[7] Этот мандат должен давать комитету все необходимые полномочия для осуществления надзора за действиями разведывательных служб в плане законности, целесообразности и эффективности, а также за их бюджетами и корректностью бухгалтерского учета, соблюдением прав человека и другими политико-административными аспектами деятельности. Если мандат не обеспечивает всех этих возможностей, его необходимо пересмотреть. Так, например, когда в Австралии временная следственная комиссия пришла к выводу, что Служба видовой разведки DIGO (Defence Imagery and Geospatial Organization) не находится под достаточным контролем из-за огра-

ниченности мандата соответствующих надзорных органов, она выступила с инициативой о расширении мандата парламентского надзорного комитета за счет включения в сферу его действия всех разведывательных служб Австралии. Кроме того, комиссия предложила расширить и рамки мандата Генерального инспектора по вопросам разведки и безопасности, включив в него мониторинг DIGO (см. Раздел 1).[8]

3.1. ТИПЫ МАНДАТОВ

Мандаты могут быть широкими и узкими. Например, мандат одного надзорного органа может предусматривать только проверку законности действий одной-единственной разведывательной службы. Другому же органу может быть поручено контролировать эффективность деятельности сразу нескольких разведывательных агентств, в том числе работу должностных лиц и осуществление бюджетного процесса. Вообще говоря, чем шире мандат, тем меньше аспектов деятельности остаются вне сферы надзора, и тем выше эффективность надзора.

В отдельных случаях мандаты надзорных органов могут предусматривать больше полномочий, чем действительно необходимо для осуществления мониторинга. Например, они могут включать полномочия на взятие под арест или помещение в следственный изолятор, или даже применение оружия. Это могут быть и полномочия по осуществлению контроля за передачами информации спецслужбам иностранных государств или по утверждению назначенных исполнительной властью кандидатур на руководящие посты в разведывательных службах.[9]

Что касается скрытных действий, особенно связанных с применением специальных следственных мероприятий по сбору персональных данных граждан, мандаты надзорных органов иногда предусматривают полномочия превентивного или активного характера. Например, согласно закону Бельгии о спецслужбах, Постоянный комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб (специализированный надзорный орган, также известный как Комитет I) имеет право консультировать разведслужбы по вопросам применения специальных следственных мероприятий. Если Комитет I в каком-то конкретном случае не рекомендует применять такие мероприятия, разведслужбе остается только согласиться с его решением, так как обжалованию оно не подлежит. Кроме того, если Постоянный комитет в ходе проверки использования специальных следственных мероприятий обнаружит нарушения, он может принять решение о прекращении таких мероприятий.[10]

Мандаты надзорных органов могут предусматривать и полномочия по контролю за бюджетным процессом. Например, финансовую отчетность британских спецслужб проверяют Национальное финансово-ревизионное управление (National Audit Office), а также парламентский комитет по вопросам разведки и безопасности. Последний ежегодно публикует отчеты о результатах своей деятельности, из которых общественность может получить некоторые сведения об объемах финансирования и расходах разведслужб.[11] В Южной Африке контролем финансового менеджмента разведывательных служб страны занимается Объединенный Комитет по вопросам разведки.[12] Парламентский надзорный комитет в Польше рассматривает проекты бюджетов разведывательных служб перед их подачей на утверждение парламента, а также следит за их исполнением. В некоторых государствах мандаты надзорных органов даже предусматривают полномочия по контролю за бюджетами разведывательных служб. В частности, такими полномочиями обладают Двухпалатный комитет по надзору за деятельностью разведывательных органов в Аргентине и Комитет Конгресса США по надзору за деятельностью спецслужб.

3.2.ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В МАНДАТЫ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Мандаты органов надзора за деятельностью разведывательных служб не должны устанавливаться раз и навсегда. Так, при расширении мандата разведывательной службы необходимо пересмотреть и мандат соответствующего надзорного органа.[13]

Мандаты органов надзора за спецслужбами могут меняться и в результате событий стратегической важности, способных повлечь за собой политические потрясения, особенно если эти события связаны с провальными операциями спецслужб. Например, неспособность американских спецслужб вовремя обнаружить и предотвратить теракты 11 сентября 2001 года привела к пересмотру механизмов обмена разведывательной информацией. Изменения в этих механизмах отразились и на работе надзорных органов, что повлекло за собой и необходимость внесения изменений и в их мандаты.

Бывают случаи, когда надзорные органы в ходе своей деятельности сами видят необходимость адаптации своих мандатов. Поэтому некоторые надзорные органы регулярно осуществляют стратегический анализ и по его результатам выступают с инициативой о внесении в свои мандаты необходимых изменений. При таком подходе органы надзора могут превратить недостатки в позитивные, конструктивные рекомендации по совершенствованию деятельности разведывательного сектора.

4. НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

Полномочия, которыми наделяются органы надзора за деятельностью разведслужб, могут быть самыми разными. Далее мы рассмотрим полномочия, которые встречаются чаще всего. Однако приведенный ниже список далеко не полный. Например, мандаты некоторых надзорных органов предусматривают право на передачу вопроса на рассмотрение в другую инстанцию (power of referral). Это значит, что надзорный орган при обнаружении нарушений имеет право обратиться к внутреннему органу надзора (например, генеральному инспектору) с рекомендацией о применении мер дисциплинарного воздействия, либо к внешнему органу – с просьбой о возбуждении уголовного преследования. Некоторые надзорные органы обладают и правом на разоблачение (power of exposure). Это право предусматривает, что надзорный орган может обратиться в высшую инстанцию соответствующего государства (например, в США это может быть министр юстиции) с информацией о фактах несоблюдения спецслужбами установленных требований, об их просчетах и правонарушениях.

4.1. ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Права надзорных органов на доступ к информации могут иметь пассивный или активный характер. Надзорный орган, имеющий пассивное право на доступ к информации, может получать информацию о разведывательной деятельности в виде документов или во время брифингов. В идеале, такие брифинги должны быть регулярными и комплексными. Однако в зависимости от требований действующего законодательства, из них могут исключаться сведения строго конфиденциального характера, в частности, касающиеся бюджетных вопросов и тайных операций.

При наличии только пассивного права на доступ к информации надзорные органы вынуждены полностью полагаться на службы, которые они контролируют, в вопросах точности, актуальности и полноты предоставляемых сведений. Поэтому желательно, чтобы надзорные органы имели и пассивные, и активные права на доступ к информации. Активное право на доступ к

информации дает возможность надзорному органу самому добывать необходимые ему сведения. Например, надзорный орган может обязать должностных лиц предоставить нужную информацию или провести внеплановую инспекцию служебных помещений разведслужб.

Хотя надзорные органы должны получать неограниченный доступ ко всей информации, необходимой им для исполнения своих функций, на практике так бывает далеко не всегда. Например, не все надзорные органы имеют право доступа к секретной информации (хотя большинство из них все же имеют такое право). С другой стороны, некоторые ограничения этого права могут быть вполне оправданными, в частности, когда это касается личных данных источников информации. Такие ограничения действуют, например, в отношении парламентского Объединенного постоянного комитета по вопросам разведки в ЮАР. Некоторые надзорные органы в Аргентине, Канаде и США имеют право неограниченного доступа к информации.

4.3. ПОЛНОМОЧИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РАССЛЕДОВАНИЙ

Кроме возможности изучать предоставленную им информацию органы надзора за деятельностью разведслужб должны иметь и право возбуждать расследования. Например, Комитет по надзору за службами разведки и безопасности Нидерландов (CTIVD) имеет право инициировать расследования поступающих к нему жалоб на действия разведывательных служб. Мандаты других надзорных органов дают им право возбуждать расследование по собственной инициативе, т.е. вне контекста конкретной жалобы. В перечень следственных полномочий надзорных органов может входить право вызывать должностных лиц (по повестке и/или приглашению) для беседы с органами надзора.

4.4. ПРАВА НА ВЫДАЧУ САНКЦИЙ

Мандаты некоторых надзорных органов наделяют их правом визировать (или утверждать) стратегические разведывательные программы, бюджеты разведслужб и/или назначения на руководящие должности. Надзорные органы, обладающие одним или несколькими из прав такого рода, могут использовать их как инструмент влияния на контролируемые ими службы, особенно в части, касающейся определения политики разведывательной деятельности. Например, так называемое «право кошелька», которым пользуются комитеты Конгресса США по надзору за органами разведки, рассматривается как эффективный инструмент контроля и надзора, так как позволяет комитетам влиять на формирование основных направлений разведывательной деятельности и политики через утверждение бюджетных ассигнований.

5. МЕТОДЫ И ИНСТРУМЕНТЫ НАДЗОРА

Помимо полномочий, мандат надзорных органов должен определять и методы и инструменты, при помощи которых они смогут реализовывать свои надзорные функции. Чаще всего мандаты предусматривают такие методы, как проверки, инспекции, слушания и анализ документальной информации. Другие распространенные методы и инструменты включают опросы и беседы, показания свидетелей и прямой доступ к базам данных (именно доступ к базам данных надзорные органы Бельгии и Нидерландов рассматривают как ключевой инструмент своей надзорной деятельности). В зависимости от решаемых задач эти методы и инструменты могут применяться независимо друг от друга, параллельно или последовательно.

5.1. ПРОВЕРКИ И ИНСПЕКЦИИ

Некоторые надзорные органы регулярно проводят проверки служебных помещений находящихся в их юрисдикции разведслужб. Такие проверки могут быть ежегодными, квартальными или даже ежемесячными. В большинстве случаев надзорные органы оповещают разведслужбы о предстоящей проверке, однако многие надзорные органы имеют право инспектировать помещения разведслужб без предварительного оповещения. Во время таких проверок представители надзорного органа могут опрашивать сотрудников или изучать электронные базы данных с использованием таких методов, как случайная выборка. Комитет норвежского парламента по надзору за разведслужбами (известный как Комитет EOS) ежегодно осуществляет множество проверок. Аналогичный мандат имеет и Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности Нидерландов (CTIVD). Генеральный инспектор по вопросам разведки и безопасности Новой Зеландии имеет право доступа к служебным помещениям разведслужбы, но только после предварительного оповещения директора службы.[14]

5.2. СЛУШАНИЯ

Надзорные органы часто используют формат слушаний для получения необходимой информации от сотрудников разведслужб, независимых экспертов и других респондентов. Хотя это достаточно трудоемкий метод, но он позволяет восстановить точную картину событий в случаях, когда документальных свидетельств недостаточно, или когда они не содержат нужных сведений. Слушания позволяют установить, кто из политиков или чиновников исполнительной власти должен нести ответственность за решения, принятые и/или реализованные руководством разведслужб и других государственных структур. Возглавляемая сэром Джоном Чилкотом следственная комиссия, которая занимается изучением обстоятельств участия Великобритании в военной кампании в Ираке, организовала серию открытых слушаний, все из которых транслировались в прямом эфире национального телевидения.[15] В Нидерландах аналогичные слушания (правда, в закрытом режиме) проводила следственная комиссия по Ираку.

5.3. АНАЛИЗ ДОКУМЕНТАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Надзорные органы регулярно изучают секретные и несекретные отчеты, доклады и другие документы, подготовленные разведывательными службами. В этих документах часто содержится полезная информация, которая может дать ответы на некоторые вопросы о деятельности разведслужб; но эти же документы могут и вызвать вопросы, ответы на которые приходится искать другими способами.

Рамки анализа документальной информации должны быть ограничены документами разведслужб. Например, следственная комиссия по расследованию военной кампании в Ираке (Нидерланды) создала открытый сайт для размещения документов, которые могут помочь в расследовании.

6. ВРЕМЕННОЙ РЕЖИМ НАДЗОРА

Надзор может осуществляться на разных этапах деятельности разведслужб. Он может осуществляться до того, как будет принято решение относительно конкретной операции или политики, в ходе реализации операции или стратегии либо после завершения операции или политики. Временной режим надзора зависит от мандата конкретного надзорного органа (см. Раздел 1).

6.1. НАДЗОР ПОСТФАКТУМ

Самым распространенным временным режимом надзора за деятельностью разведслужб является надзор, осуществляемый после завершения определенной операции или другого события (или надзор постфактум). Преимущество такого вида надзора состоит в том, что он позволяет надзорным органам оценивать управленческие решения разведслужб, не вмешиваясь непосредственно в сам процесс.[16] Надзор постфактум не исключает возможности информирования надзорных органов о запланированных и текущих операциях разведслужб. Однако его главная задача – это ретроспективный анализ событий, т.е. оценка только тех событий, которые уже произошли.

6.2. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ НАДЗОР

Мандаты некоторых органов надзора за деятельностью разведслужб предусматривают полномочия по осуществлению предварительного надзора, который рассматривается как инструмент для усиления роли и значения системы надзора. Предварительный надзор может осуществляться в виде проверок и инспекций либо утверждения разведывательных мероприятий еще до их начала. В данном случае речь может идти о так называемом «проактивном» (или превентивном) мандате. Согласно определению, «проактивный мандат позволяет надзорному органу запретить либо изменить политику или методы действий разведслужб до начала практической реализации этой политики или методов действий».[17] Многие надзорные органы имеют возможность осуществлять мониторинг политики и стратегии соответствующих разведывательных служб, а также имеют право попросить или потребовать от органов внутреннего контроля этих служб проведения расследования до начала конкретного разведывательного мероприятия или скрытной операции.

Специальный докладчик ООН по вопросам обеспечения и защиты основных прав и свобод человека в контексте борьбы с терроризмом отдает предпочтение именно предварительному надзору, который он рассматривает как эффективный механизм предотвращения нарушений спецслужбами прав человека при проведении антитеррористических операций. В мандат органов надзора также рекомендуется включить полномочия по осуществлению предварительного анализа и оценки проектов соглашений о сотрудничестве разведслужб с их зарубежными партнерами (см. Раздел 7).[18]

С другой стороны, на надзорные органы, осуществляющие предварительный надзор, может иногда возлагаться ответственность за провалы спецслужб и нарушения законодательства, которые могут произойти в результате действий, одобренных ими на этапе предварительного надзора. Кроме того, надзорный орган, который имеет полномочия по осуществлению предварительного надзора, не может рассчитывать на сотрудничество с зарубежными партнерами, предпочитающими не делиться конфиденциальной информацией с органами надзора.[19]

Конфиденциальной информацией с органами надзора не хотят делиться не только зарубежные партнеры, но и службы внутренней разведки, которые опасаются, что разглашение оперативной информации до начала операции может помешать ее успешному осуществлению, особенно в случаях, когда речь идет о предоставлении информации депутатам парламента (а не сотрудникам специализированных надзорных органов). Поэтому во многих странах депутаты парламента, работающие в комитетах по надзору за спецслужбами, обязаны проходить проверку спецслужб на право допуска к секретным материалам. Но иногда даже такие защитные меры считаются недостаточными.

6.3. ПЕРИОДИЧЕСКИЙ НАДЗОР

Надзор может осуществляться и на периодической основе. Мандаты разведслужб часто содержат положения о том, что их руководители должны готовить регулярные (как правило, годовые) отчеты о деятельности своих служб и направлять их на рассмотрение правительства и парламента или только одной из этих ветвей власти. Точно такой же цикличный, а не эпизодический характер может носить и деятельность надзорных органов. Например, орган по надзору за деятельностью канадских разведслужб (SIRC), ссылаясь на ограниченные возможности, принял программу, согласно которой все аспекты деятельности входящих в его юрисдикцию служб должны проверяться на цикличной основе раз в три года, раз в четыре года или раз в пять лет. Один из выводов специальной следственной комиссии по расследованию деятельности разведывательных служб Австралии (о которой мы уже говорили выше) гласит о том, что проверки разведывательного сообщества должны проводиться раз в пять, шесть или семь лет.[20]

7. РАССЛЕДОВАНИЯ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Расследования надзорных органов могут начинаться по самым разным поводам и причинам. Так, официальный запрос на проведение расследования может поступить от парламента или исполнительной власти, или сигналом к началу расследования может послужить активная кампания в СМИ. В некоторых странах, в частности в Бельгии и Канаде, поводом к началу расследований могут служить жалобы граждан на действия спецслужб. Многие надзорные органы имеют право начинать расследования по собственной инициативе. Однако в большинстве случаев решение о том, стоит ли открывать следствие по определенному конкретному вопросу, остается за самим надзорным органом.

7.1. РАССЛЕДОВАНИЯ КОНКРЕТНЫХ ДЕЛ

Надзорные органы могут начинать расследования по конкретным вопросам на основании жалоб граждан либо заявлений, сделанных в стенах парламента или в СМИ. Надзорные органы могут проводить расследования конкретных событий или заявлений, обвиняющих разведслужбы в нарушениях, и эти расследования могут инициировать сами надзорные органы. Согласно существующему порядку, разведывательные службы могут информировать надзорный орган об обстоятельствах серьезных инцидентов, связанных, например, с незаконной деятельностью, нарушениями режима секретности или утечкой информации. Такая информация может предоставляться на регулярной основе либо в рамках специальных расследований. Так, например, такая информация была предоставлена Королевской конной полицией Канады (RCMP) по требованию следственной комиссии, которая занималась расследованием действий канадских должностных лиц в отношении гражданина Махера Арара. Следствием было, в частности, установлено, что RCMP нарушила одно из собственных правил, которое гласит, что персональные данные граждан перед их передачей другим спецслужбам должны проходить проверку на достоверность и актуальность. Одна из двадцати трех рекомендаций, разработанных следственной комиссией по результатам расследования дела Махера Арара, говорит о том, что RCMP должна действовать строго в рамках своих полномочий, которыми эта служба наделена как правоохранительный орган.[21]

7.2. ТЕМАТИЧЕСКИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ

Тематические расследования направлены не на конкретные события, а на проблемы общего, глобального характера. Иногда толчком к началу тематического расследования может послужить расследование конкретного события, которое выявило более серьезные или масштабные проблемы.

Вставка 1: Нидерланды: расследование парламентской комиссии по вопросу применения разведслужбами специальных следственных мероприятий – пример тематического расследования надзорного органа

В 1993 году межрегиональная уголовно-следственная группа, которая занималась сбором разведданных об одном торговце наркотиками, применяла при решении этой задачи специальные следственные мероприятия. Так, например, следователи, нарушив закон, прибегли к такой мере, как контролируемый вброс на рынок запрещенных наркотиков. Разразился скандал, в результате которого следственная группа была распущена, а в апреле 1994 года нидерландский парламент инициировал официальное расследование по вопросу применения властями страны специальных следственных действий.[22]

Расследование началось с изучения документальной информации и консультаций с политиками и специалистами разведслужб. Кроме того, следствие поручило ученым подготовить два исследования. Одно должно было проанализировать характер, масштабы и уровень организованной преступности в Нидерландах, а второе – представить сравнительный анализ законодательств разных стран в сфере регулирования специальных следственных мер.

Тем временем члены следственной комиссии (все из которых прошли проверки на право допуска к секретным материалам) в течение шести месяцев проводили закрытые слушания. Цель этих слушаний состояла в том, чтобы собрать как можно больше информации о практике применения в Нидерландах специальных следственных мероприятий. Кроме того, эти закрытые слушания должны были подготовить базу для проведения серии открытых общественных слушаний, которые успешно состоялись и транслировались в прямом эфире.

Отчет о результатах следствия, которое завершилось только в 1996 году, занял 6700 страниц, куда, кроме выводов, были включены и 129 рекомендаций. Два года спустя парламент создал еще одну временную комиссию, которая должна была проанализировать и оценить ход реализации этих рекомендаций. Эта комиссия собрала много новой информации, в том числе и многочисленные факты коррупции, связанной с нелегальным оборотом наркотиков, в которой были замешаны сотрудники полиции и таможенной службы. Эти разоблачения чуть не привели к отставке министра юстиции Бенка Кортлса, однако он успешно выдержал атаку законодателей и сумел сохранить свой пост.

8. ОРГАНИЗАЦИЯ НАДЗОРА

Самый эффективный надзор – это системный надзор. Поэтому весь процесс надзора следует разделить на несколько четких последовательных этапов.

8.1. ВЫЯВЛЕНИЕ И ВЫБОР ПРОБЛЕМ

Разведка – это комплексная, динамичная сфера деятельности, в которой задействованы множество различных участников, процессов и политических стратегий. Это обстоятельство обуславливает широкий круг вопросов и проблем, которые могут представлять интерес для органов надзора за деятельностью разведывательных служб. Надзорный процесс лучше всего начинать с разработки перечня всех существующих и потенциальных проблем и сравнения этого перечня с мандатом надзорного органа. Места совпадений и будут теми зонами, на которые должен быть направлен интерес органа надзора.

8.2. ПОЛУЧЕНИЕ ДОПУСКА К РАБОТЕ С СЕКРЕТНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ

Для того, чтобы иметь возможность работать с секретными материалами, сотрудники и обслуживающий персонал надзорных органов, как правило, должны иметь допуск на ис-

пользование сведений, составляющих государственную тайну. Однако это требование не распространяется на членов парламентских надзорных комитетов, большинство из которых возражают против вмешательства спецслужб в свою частную жизнь, особенно когда такие проверки на благонадежность осуществляют те же службы, которые являются субъектом надзора или расследования. И, тем не менее, в среде специалистов до сих пор нет единого мнения о том, насколько оправдан подход, при котором политики исключаются из списка лиц, подлежащих проверке спецслужб для получения допуска к работе с секретными сведениями.

8.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОФИСНЫХ ПОМЕЩЕНИЙ НАДЗОРНОГО ОРГАНА

Офисные помещения надзорного органа должны быть надежно защищены от несанкционированного вмешательства. В частности, они должны регулярно проверяться на наличие электронных подслушивающих устройств. Кроме того, доступ к компьютерам и другим цифровым устройствам должен быть защищен паролями и шифрами. Весь обслуживающий персонал, имеющий доступ к помещениям надзорных органов (включая секретарей, переводчиков, поставщиков готовых обедов, уборщиц), должен проходить проверку на благонадежность.

8.4. ЗАЩИТА ДОКУМЕНТАЦИИ И ДРУГИХ МАТЕРИАЛОВ

Сотрудники надзорных органов должны строго соблюдать правила обращения с документами и записями. Необходимо соблюдать требования «политики чистого стола» (которая требует, чтобы сотрудники не оставляли на своих рабочих местах важных или секретных документов в то время, когда они оставляют их без присмотра или покидают офисное помещение – прим. перев.), а секретные материалы должны храниться в защищенных местах (как правило, в сейфах). Секретные материалы любого формата (отпечатанные на бумаге либо сохраненные в цифровом виде в компьютере или на флеш-диске) могут выноситься за пределы офиса надзорного органа только с разрешения его руководства. Внутренняя документация, касающаяся источников конфиденциальной информации, свидетелей и других важных респондентов, не должна содержать их имен и фамилий. Наконец, все вышеуказанные требования должны быть четко зафиксированы в правилах внутреннего трудового распорядка надзорного органа.

8.5. РАЗРАБОТКА ПЛАНОВ

В некоторых случаях надзорные органы, прежде чем приступить к любому виду деятельности в сфере надзора, должны готовить наборы правил или протоколов, или даже разрабатывать детальные планы своих инспекций и утверждать их в соответствующих инстанциях. Это необходимо для того, чтобы избежать недоразумений и споров относительно прав и полномочий надзорного органа и разведывательной службы, являющейся субъектом надзора. В таких документах обязательно должны быть указаны следующие сведения: наименование проверяемого подразделения или операции; используемое оборудование и технические средства; материалы и документы, которые подлежать проверке.

Вставка 2: Базовая структура плана инспекционной проверки

- Дата проверки
- Правовое основание для проверки
- Цель проверки
- Задачи проверки
- Поименный состав инспекционной группы
- Наименования/номера подразделений разведслужбы, которых касается проверка
- Поименный список сотрудников службы, которых планируется опросить в ходе проверки
- Цели опроса сотрудников службы
- Перечень документов, которые будут проверяться
- Документы, которые должны быть запрошены до начала проверки
- Ресурсы
- Административная поддержка
- Сроки подачи отчета о результатах проверки[23]

Вставка 3: Что еще нужно сделать, кроме разработки плана проверки

- Разработать временной график проверки
- Составить список опрашиваемых лиц
- Разработать текст уведомительных писем для опрашиваемых лиц и начальников опрашиваемых лиц, которые могут давать показания только с соответствующего разрешения своего руководства
- Разработать протокол обращения с лицами, обладающими дипломатическим статусом (с учетом привилегий и иммунитета)
- Принять решение о формате бесед, которые будут проводиться в ходе проверки (на условиях конфиденциальности, на условиях анонимности, с использованием записывающего устройства или без, и т.п.)
- Разработать протоколы бесед, где должны быть отражены следующие моменты: Будет ли опрашиваемое лицо заранее ознакомлено с содержанием вопросов? Сможет ли опрашиваемое лицо при ответах на вопросы пользоваться документами и другими подсказками? Сможет ли опрашиваемое лицо вносить изменения в протокол беседы с представителем надзорного органа?
- Разработать протокол обращения с источниками секретной информации
- Обеспечить услуги стенографии и перевода
- Разработать протокол обнародования информации, которая будет получена в ходе опросов сотрудников служб

Учитывая комплексный характер надзорной деятельности, сотрудникам надзорного органа перед началом надзорных мероприятий рекомендуется разработать и согласовать примерный план действий (даже в случаях, если такого пункта нет в правилах внутреннего трудового распорядка). В частности, наличие подробного плана инспекционного мероприятия будет служить стимулирующим фактором к соблюдению всеми участниками процесса установленного порядка надзора. Кроме того, это поможет сотрудникам надзорного органа лучше сосредоточиться на содержательной части проверки, не отвлекаясь на процедурные моменты.

9. ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И ОБЪЕКТИВНОСТЬ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Граждане, живущие в условиях демократии, рассчитывают на то, что органы государственной власти действуют в соответствии с законодательством соответствующей страны, а в случае нарушения законодательства – привлекаются к ответственности органами контроля и надзора. Разведывательные службы обладают особыми правами и полномочиями, в том числе связанными с ограничением или нарушением прав человека, а это значит, что особая ответственность лежит и на органах, осуществляющих надзор за деятельностью этих служб. Поэтому надзорные органы обязаны демонстрировать высочайшие стандарты профессионализма – как в своей деятельности, так и в отношениях с обществом. Только в таком случае процесс надзора за деятельностью разведслужб будет эффективным, а государственные институты будут пользоваться доверием граждан.

9.1. НЕЗАВИСИМОСТЬ НАДЗОРНОГО ОРГАНА

Надзорный орган не может соответствовать высоким стандартам профессионализма, если закон не в полной мере обеспечивает гарантии его независимости и автономности. Однако профессионализм подразумевает не только независимость, но и свободу от внешнего давления и внешних влияний – будь то политическая партия, исполнительная власть или средства массовой информации.

В практическом смысле, лучшая защита от давления со стороны политикума и СМИ – это постоянная готовность к встрече с ними. Поэтому желательно, чтобы сотрудники надзорных органов проходили соответствующую подготовку и учились адекватно реагировать на неожиданные вопросы политиков и журналистов. При этом особое внимание следует уделять ситуациям, где присутствует риск того, что при ответе на такие вопросы сотрудник надзорного органа может случайно допустить разглашение конфиденциальной информации.

9.1. КВАЛИФИКАЦИЯ СОТРУДНИКОВ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

В идеале, сотрудники и обслуживающий персонал надзорных органов заранее должны обладать определенным набором специальных знаний и опытом взаимодействия с различными силовыми структурами, включая полицию, военные ведомства, а также службы внешней и внутренней разведки. Те, кто не имеют таких знаний и опыта, должны при первой же возможности пройти соответствующий подготовительный курс, а в дальнейшем в течение всего срока пребывания в должности регулярно посещать учебные семинары и проходить проверки на знание соответствующих правил и инструкций.

9.3. СЕКРЕТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Одна из самых сложных профессиональных дилемм, с которой постоянно сталкиваются сотрудники надзорных органов, связана с поиском оптимального баланса между прозрачностью и секретностью (см. Раздел 3). Так как разглашение определенных видов конфиденциальной информации может поставить по угрозу интересы национальной безопасности, правительство имеет законное право закрыть доступ к такой информации для граждан и общества в целом. Именно поэтому сотрудники надзорных органов, прежде чем приступать к работе с засекреченной информацией, обязаны пройти соответствующую проверку и получить допуск к работе с материалами, содержащими государственную тайну. Но чрезмерная секретность тоже нежелательна, особенно когда она используется как прикрытие для политически сомнительных проектов (как, например, сеть секретных тюрем, созданная

США на территории зарубежных государств в рамках борьбы с международным терроризмом после событий 11 сентября 2001 года). Злоупотребление положениями законодательства о защите государственной тайны отражается на легитимности всех институтов государственной власти и может подорвать доверие граждан к своему правительству. Кроме того, излишняя секретность препятствует эффективной надзорной деятельности (для решения этой проблемы законодательства некоторых стран предусматривают возможность пересмотра грифа секретности тех или иных документов по решению судебных органов).

10. СОБЛЮДЕНИЕ НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ УСТАНОВЛЕННЫХ НОРМ

Эффективность работы надзорного органа во многом зависит от того, насколько тщательно он придерживается установленных норм и стандартов. Если сами надзорные органы не придерживаются таких ценностей, как прозрачность и последовательность, они не имеют права рассчитывать на то, что эти ценности будут соблюдать и контролируемые ими разведывательные службы.

10.1. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Максимальная прозрачность – это то, без чего не может быть эффективного надзора. В частности, важно, чтобы надзорные органы действовали в соответствии с согласованными нормами и протоколами. Они всегда должны быть готовы объяснить свои действия и продемонстрировать те стандарты ответственности и подотчетности, которых они ожидают от контролируемых ими разведывательных служб. Прозрачность надзорного органа можно повысить, обязав его включать в свои отчеты информацию об источниках, с которыми проводились консультации, а также о целях и задачах каждого конкретного расследования.

10.2. ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ

Скандалы и потрясения приводят к нарушению нормального ритма надзорной деятельности в разведывательной сфере, когда периоды относительной бездеятельности чередуются с авральными проверками. Однако очень важно, чтобы надзор осуществлялся на постоянной, ритмичной основе, а не только как мера реагирования на конкретные проблемы. Органы надзора за разведывательными службами могут сделать свою деятельностью более стабильной и ритмичной, разработав определенный алгоритм мониторинга и инспекционных проверок. Такой подход позволит в будущем избегать ситуаций, когда разведслужбы на какое-то время фактически остаются вне сферы внешнего надзора, и, в конечном итоге, позволит снизить риск неудачных операций разведслужб.[24]

10.3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫМИ СЛУЖБАМИ

Хотя разведывательные службы в целом воспринимаются как закрытые, замкнутые бюрократические организации, большинство из них все же готовы взаимодействовать с внешним окружением и бороться с собственными недостатками. Надзорные органы должны использовать это стремление и сделать взаимодействие с разведслужбами привлекательным для них, своевременным и полезным. Так, конкретные рекомендации по исправлению выявленных недостатков должны предлагаться в таком формате, который позволит разведслужбам реализовать их в конкретных инструкциях, протоколах, процедурах и графиках в соответствии с условиями конкретных организаций.

Не менее важно, чтобы работники надзорных органов хорошо понимали, какие последствия могут иметь результаты их проверок для отдельных сотрудников разведслужб, для которых все может закончиться серьезным дисциплинарным взысканием или даже увольнением. Поэтому желательно, чтобы перед обнародованием результатов проверок сотрудники надзорного органа обсуждали подобные вопросы с руководством соответствующей разведывательной службы.

11. ОБНАРОДОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ НАДЗОРА

Для надзорных органов создан целый комплекс правил, процедур и требований по предоставлению различных видов отчетности, и почти все они обязаны информировать соответствующие инстанции о результатах своих расследований. Практически во всех случаях законодательство предусматривает, что отчеты должны предоставляться на регулярной основе (как правило, ежегодно). Такие отчеты обычно содержат описания расследований, проведенных за отчетный период, а также анализ исполнения бюджета (если это предусмотрено мандатом надзорного органа). В отчеты могут вноситься и рекомендации для разведслужб и исполнительной власти, касающиеся повышения стандартов законности, ответственности и подотчетности, прозрачности и эффективности деятельности разведслужб.

Кроме годовых отчетов, надзорные органы могут готовить и специальные отчеты по конкретным поводам. Это могут быть отчеты о результатах тематических или специальных расследований. Например, если надзорному органу становится известно о том, что разведслужба занимается какой-то сомнительной деятельностью, он обязан оперативно отреагировать, провести соответствующую проверку и проинформировать о ее результатах компетентную инстанцию.

Как отмечает Эйдан Уиллз, «Надзорные органы обычно готовят свои отчеты в двух вариантах. Один вариант, который может содержать секретную информацию, предназначен для исполнительной власти и разведывательных служб; другой вариант, как правило, не содержит секретной информации и предназначен для открытого доступа. Перед обнародованием открытых вариантов отчетов надзорные органы советуются с исполнительной властью и разведслужбами. Такие консультации дают разведслужбам возможность поделиться любыми своими опасениями по поводу включения в отчеты чувствительной информации».[25]

11.1. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ

В каждой стране действуют свои правила относительно предоставления надзорными органами отчетов о результатах своей работы. Так, например, в Бельгии Комитет I направляет свои годовые отчеты председателям обеих палат парламента, а также члену кабинета министров, курирующему деятельность разведслужб. Специальные отчеты сначала направляются министру-куратору разведслужб, а затем – председателю верхней палаты парламента.[26] При этом парламентская версия отчета не содержит секретной информации. Несколько другой порядок действует в Канаде. Комитет SIRC подает свой годовой отчет исполнительной власти, которая обязана в течение пятнадцати дней со дня подачи отчета передать его на рассмотрение парламента. Кроме того, закон обязывает руководство комитета SIRC перед обнародованием отчета обсудить его с директором службы безопасности и разведки CSIS.

11.2. КТО НЕСЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОТЧЕТЫ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ?

Всю ответственность за отчеты надзорных органов, в том числе за их содержание и сроки подачи, должны нести сами надзорные органы. В отдельных случаях законодательства или регламенты могут предусматривать специальные режимы обращения с секретной информацией или устанавливать определенный временной зазор между подачей отчета и его обнародованием. Так, в Нидерландах, где комитет CTIVD направляет свои отчеты министру-куратору разведслужб, этот зазор составляет шесть недель. Если в течение этого срока от министра не поступает никаких замечаний, отчет комитета по надзору за разведслужбами поступает в открытый доступ.

11.3. НАДЗОР И ПОЛИТИКА

Разведывательная деятельность, которая осуществляется на грани политической легитимности, может быть очень неоднозначной. В качестве примеров можно привести сбор разведывательной информации на территории иностранного государства или использование специальных следственных мероприятий, связанных с нарушениями прав человека. Кроме того, расследования надзорных органов могут привлекать нечистоплотных политиков, стремящихся использовать результаты расследований в своих собственных узкопартийных интересах. Поэтому желательно, чтобы надзорные органы учитывали в своей работе график политических событий в стране, знали, какие из них окажутся в центре внимания СМИ, и при подготовке своих отчетов учитывали их возможные политические последствия. С другой стороны, если надзорные органы при подготовке и обнародовании своих отчетов будут придавать слишком большое значение политическому фактору, в обществе может возникнуть сомнение в независимости и объективности этих органов.

11.4. РЕАЛИЗАЦИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ, РАЗРАБОТАННЫХ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕРОК НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Отчет надзорного органа – это не самоцель, а средство для достижения других целей. Одна из них состоит в том, чтобы вызвать в парламенте, правительстве и в обществе дискуссию по вопросам и проблемам, поднятым в отчете. Только так можно обеспечить реализацию рекомендаций, разработанных по результатам каждой конкретной проверки или отдельного надзорного цикла. В любом отчете (периодическом или специальном) надзорного органа должны содержаться четкие выводы и рекомендации по устранению выявленных недостатков и внедрению необходимых изменений, которые помогут исключить подобные проблемы в будущем. Рекомендации должны быть четко сформулированы и представлены в виде пронумерованного списка. После того, как отчет будет направлен в соответствующую инстанцию, надзорный орган должен совместно с этой инстанцией разработать график реализации предложенных в нем рекомендаций. По прошествии определенного периода времени надзорный орган должен подготовить и представить информацию о ходе выполнения соответствующими разведслужбами предложенных рекомендаций.

11.5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К ОТЧЕТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

С появлением современных информационных технологий, в частности, Глобальной сети Интернет, у надзорных органов появилась возможность максимально расширить доступ к своим отчетным документам для отдельных граждан и общества в целом. Британская следственная комиссия, которая занимается изучением обстоятельств участия Великобритании в военной кампании в Ираке (известная как комиссия Чилкота) в рамках подготовки

к публикации заключительного отчета о результатах расследования уже обнародовала на своем вебсайте протоколы своих заседаний, показания свидетелей и другие материалы, не содержащие секретных сведений.

Часто бывает так, что материалы надзорного органа размещаются не на его собственном вебсайте, а на вебсайте министерства или парламента. Чтобы обеспечить доступность своих материалов для граждан, надзорный орган должен требовать, чтобы ведомства, размещающие материалы на своих сайтах, заранее предупреждали его о намерении удалить эти материалы. В целом, желательно было бы, чтобы надзорные органы имели собственные сайты, где их отчеты и другие материалы находились бы в постоянном и неограниченном доступе для всех граждан.

12. НЕДОСТАТКИ В РАБОТЕ РАЗВЕДСЛУЖБ, КОТОРЫЕ МОГУТ ВЫЯВИТЬ НАДЗОРНЫЕ ОРГАНЫ

Органы надзора за деятельностью разведслужб рассматривают широкий круг вопросов, одни из которых имеют общий характер (например, нормативно-правовая база разведывательной деятельности), а другие касаются только отдельных проблем (например, расследование конкретного инцидента). Далее мы рассмотрим три типичных нарушения, которые выявляют надзорные органы в ходе своих проверок и расследований. Каждый из примеров сопровождается рекомендациями по устранению соответствующих нарушений и условий для их повторения в будущем.

12.1. РАЗВЕДСЛУЖБЕ НЕ УДАЛОСЬ ПРОВЕРИТЬ И ПОДТВЕРДИТЬ ИНФОРМАЦИЮ, ПРЕДОСТАВЛЕННУЮ ЗАРУБЕЖНЫМИ ПАРТНЕРАМИ

Разведывательные службы, в частности, при совместных операциях с зарубежными партнерами, могут не проверять как положено достоверность информации, полученной от внешних источников. Так, в 2009 году комитет по надзору за деятельностью разведслужб Нидерландов (CTIVD) проверял, как Служба общей разведки и безопасности (GISS) использует данные внешней разведки. Выяснилось, что служба GISS, в нарушение действующего законодательства, во многих случаях не проверяла иностранные разведслужбы на соответствие требованиям, предъявляемым к своим потенциальным зарубежным партнерам. При этом, как отмечалось в заключительном отчете о результатах проверки, «системный процесс принятия решений как таковой отсутствовал». Вместо этого «решения часто принимались в зависимости от каждой конкретной ситуации». Такой подход надзорный орган посчитал «слишком ограниченным» и «нецелесообразным». В рекомендациях говорилось, что службе GISS следует начать тщательно оценивать своих партнеров, и не только при налаживании сотрудничества, но и при развитии уже существующих партнерских связей.[27]

Осуществление таких оценок перед использованием предоставленной зарубежными партнерами разведывательной информации особенно важно в случаях, когда существует вероятность того, что эта информация была получена под пытками. Учитывая это, Специальная следственная комиссия по расследованию действий канадских властей в отношении гражданина Канады Махера Арара в свои рекомендации включила пункт о том, что все соглашения о сотрудничестве с зарубежными партнерами должны находиться под постоянным контролем надзорных органов.[28] В свою очередь, специальный докладчик ООН считает, что в соглашениях об обмене разведывательными данными следует предусмотреть положение

о том, что реализация этих соглашений подлежит надзору со стороны контролирующих органов соответствующих государств, и что эти контролирующие органы должны иметь возможность взаимодействовать друг с другом при осуществлении анализа и оценки деятельности одной из сторон или обеих сторон партнерства[29] (более подробно вопрос обмена разведывательной информацией рассматривается в Разделе 7).

12.2. РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНАЯ СЛУЖБА ВЫШЛА ЗА ПРЕДЕЛЫ СВОЕГО МАНДАТА

Надзорные органы должны постоянно следить за тем, чтобы находящиеся в их юрисдикции разведывательные службы действовали строго в рамках своих полномочий, особенно когда дело касается использования специальных полномочий по сбору данных (см. Раздел 5). Если разведывательная служба превысила рамки установленных законом полномочий, надзорный орган обязан на это должным образом отреагировать. Например, он может доложить о нарушении в компетентную инстанцию либо, если это предусмотрено его мандатом, лишить разведслужбу права использования одного или нескольких из предоставленных ей специальных полномочий.

Следственная комиссия по делу М. Арара выяснила, что Королевская конная полиция Канады вышла за пределы своего мандата, и порекомендовала ей считаться с тем, что спецслужба CSIS играет особую роль в разведывательном сообществе Канады.[30]

12.3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РАЗВЕДСЛУЖБ ПОЛИТИЗИРОВАНА

Политизация деятельности разведывательных служб может проявляться по-разному, и не только в сфере разведывательной деятельности как таковой. Однако чаще всего политизация является следствием слишком тесных отношений между исполнительной властью и руководством разведслужб, в результате чего разведслужбы вольно или невольно начинают действовать в русле определенной позиции правительства (для этого явления даже существует специальный термин – «разведка чего изволите» или «ангажированная разведка»). Другой формой политизации может быть использование представителями действующей власти разведслужб для сбора компрометирующей информации об их политических противниках. Политизация может исходить и изнутри самой разведслужбы, когда эксперты, действуя из чисто карьеристских соображений, соревнуются между собой за право создания важной оперативной информации. При выявлении признаков политизации разведслужб надзорные органы должны настаивать на том, чтобы основные направления международной и оборонной политики государства обсуждались в парламенте в открытом режиме. Также целесообразно было бы рассмотреть возможные защитные механизмы, которые бы не позволили использовать разведку как средство для достижения политических целей.[31]

13. РЕКОМЕНДАЦИИ

- Мандат органа надзора за разведывательными службами должен быть формальным и при этом достаточно детальным документом; желательно чтобы он разрабатывался в рамках комплексной нормативно-правовой базы, охватывающей все аспекты надзора за всеми разведывательными службами государства.
- При изменении мандата разведывательной службы, соответствующие изменения должны вноситься и в мандат надзорного органа, в юрисдикции которого она находится.
- Суммарный мандат органов надзора за деятельностью разведывательных служб государства должен распространяться на все разведывательное сообщество, в том числе

службы гражданской и военной разведки, а также ведомства и должностных лиц, курирующих его деятельность.

- Предусмотренные в мандатах надзорных органов полномочия в сфере доступа, расследований, проверок, инспекций и выдачи санкций должны быть сопоставимы с полномочиями разведывательных служб, находящихся в юрисдикции этих надзорных органов.
- Орган надзора за деятельностью разведслужб должен иметь право осматривать объекты, проводить открытые и закрытые слушания, а также получать доступ к секретной информации, содержащейся в документах, базах данных и других компьютерных файлах.
- Орган надзора за деятельностью разведслужб должен иметь возможность проверять их работу постфактум. В исключительных случаях, когда орган надзора за разведслужбами уполномочен осуществлять предварительный надзор, сотрудники надзорного органа должны проходить проверку спецслужб на допуск к секретной информации, что позволит защитить от разглашения личные данные источников информации и другие важные оперативные данные.
- Для того, чтобы лучше организовать свою деятельность и стимулировать всех участников процесса к соблюдению установленного порядка надзора, орган надзора за деятельностью разведслужб должен обязательно разработать план надзорных мероприятий.
- Орган надзора за деятельностью разведслужб должен соблюдать высокие стандарты профессионализма. Это способствует укреплению легитимности не только самого надзорного органа, но и (косвенно) контролируемой им разведслужбы.
- При осуществлении своей деятельности орган надзора за разведслужбами должен соблюдать высокие стандарты прозрачности, ответственности и подотчетности, а также стараться придерживаться ритмичного режима надзора (без авралов и сбоев).
- Орган надзора за деятельностью разведслужб должен публиковать периодические (годовые) отчеты о своей деятельности и о результатах проверок. Кроме того, он должен информировать общество о результатах своих специальных расследований.
- Отчеты органов надзора за деятельностью разведслужб должны быть широко доступны для граждан и общества в целом.
- Перед обнародованием результатов своих проверок надзорные органы должны направить их руководству соответствующей разведслужбы, которое в течение установленного законом срока должно ознакомиться с ними и высказать свои замечания.
- В любом отчете надзорного органа должны содержаться четкие выводы и рекомендации, которые должна будет реализовать соответствующая разведывательная служба.
- Орган надзора за разведывательными службами должен активно следить за ходом исполнения своих рекомендаций и информировать об этом соответствующие инстанции.

Ссылки и примечания

1. Marina Caparini, “Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States,” in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 12.
2. Committee on Foreign Affairs, 26 September 2003, 03-BuZa-61.
3. Действуя в интересах социальной легитимности, разведывательные службы должны действовать и в интересах общества. В частности, они должны воздерживаться от нарушения права граждан на неприкосновенность частной жизни, если такое нарушение неоправданно или незаконно, или его уровень явно не соответствует конкретной ситуации.
4. Tommaso F. Giupponi and Federico Fabbrini, “Intelligence agencies and the State secret privilege: the Italian experience,” International Constitutional Law Journal Vol. 4, No. 3 (Fall 2010), pp. 443–466 (http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/53c4319b67f44d52a392c655f17245a3/Giupponi_Fabbrini.pdf; accessed 19 July 2011).
5. В комплекс специальных следственных мероприятий входят: прослушивание телефонных линий, использование информаторов и секретных агентов, а также организация контролируемых провокаций.
6. Canadian Security Intelligence Service web site, “Accountability and Review” (http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/ccntblt-eng.asp; accessed 17 August 2011).
7. Согласно общему правилу, все разведывательные службы страны должны подлежать надзору со стороны хотя бы одного парламентского комитета.
8. Australian Department of the Prime Minister and Cabinet web site, Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies, Chapter 4 (http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter4/oversight.htm; accessed 17 August 2011).
9. Hans Born, “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices,” Quarterly Journal Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 6 (http://www.pfpconsortium.org/fi le/1645/view; accessed 19 July 2011).
10. Guy Rapaille, “Le Comité permanent R dans un rôled’organe juridictionnel: Le nouveau rôle du Comité belge dans le cadre du contrôle des methods parti culières de recueil de données” (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010) (http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema0-Guy-Rapaille.pdf; accessed 18 July 2011).
11. См., например, United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2010–2011, Cm 8114 (2011) (http://www.cabinetoffi ce.gov.uk/sites/default/files/resources/isc-annualreport1011.pdf; accessed 13 October 2011).
12. Sandy Africa, “The South African Intelligence Services: A Historical Perspective,” in Changing Intelligence Dynamics in Africa, eds. S. Africa and J. Kwadjo (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform/African Security Network, 2009), pp. 61–94.
13. См. Paul Robinson, Eyes on the Spies: Reforming Intelligence Oversight in Canada, Centre for International Policy Studies (CIPS) Policy Brief No. 1 (Ottawa: CIPS, University of Ottawa, November 2008) (http://www.sciencessociales.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/CIPS_PolicyBrief_Robinson_Nov2008.pdf; accessed 17 August 2011).
14. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities (2006), p. 351 (http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; accessed 17 August 2011).
15. Iraq Inquiry web site, “About the Inquiry” (http://www.iraqinquiry.org.uk/about.aspx; accessed 18 August 2011).
16. Этот подход использует, в частности, система надзора за деятельностью спецслужб в Норвегии, см. Trygve Harvold, “Norwegian Parliamentary Oversight: an ‘effective remedy’?” (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010) (http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema1-Trygve%20Harvold.pdf; accessed 18 July 2011).
17. Hans Born, “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices,” Quarterly Journal Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 9 (http://www.pfpconsortium.org/fi le/1645/view; accessed 19 July 2011).
18. United Nations Human Rights Council, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 24 (http://www.unhcr.org/refworld/pdfi d/49b138c32. pdf; accessed 18 August 2011).
19. Hans Born, “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices,” Quarterly Journal Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 3 (http://www.pfpconsortium.org/fi le/1645/view; accessed 19 July 2011).

20. Australian Department of the Prime Minister and Cabinet web site, Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies, Chapter 8, Recommendation 22 (http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter8/1_fi ndings.htm; accessed 17 August 2011).
21. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), Chapter 9 (http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rec-eng.pdf; accessed 19 October 2011).
22. См. Parlement & Politiek web site, "Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996)" (http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g8pdkcx4; accessed 19 July 2011).
23. В данном случае за основу взят образец плана, представленного здесь: United States Army Inspector General School, Intelligence Oversight Guide (February 2008), Appendix D (http://www.fas.org/irp/doddir/army/ioguide.pdf; accessed 15 July 2011).
24. Loch K. Johnson, Secret Spy Agencies and a Shock Theory of Accountability, Department of International Affairs Occasional Papers (University of Georgia, School of International and Public Affairs, 2006) p. 2.
25. Aidan Wills, Guidebook: Understanding Intelligence Oversight, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010), p. 40.
26. Там же, p. 37.
27. Bert van Delden, "Partners in Business?" (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010), p. 4 (http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema3-Bert%20Van%20Delden.pdf; accessed 18 July 2011).
28. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006) (http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; accessed 17 August 2011).
29. United Nations Human Rights Council, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 21 (http://www.unhcr.org/refworld/pdfi d/49b138c32.pdf; accessed 18 August 2011). In reference to C. Forcese, The Collateral Casualties of Collaboration: the Consequence for Civil and Human Rights of Transnational Intelligence Sharing (conference paper for the DCAF workshop on accountability of international intelligence cooperation, Oslo, 17 October 2008).
30. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), p. 312 (http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; accessed 17 August 2011).
31. Более подробно см. Monica den Boer, "Keeping 'Spies & Spooks' on the Right Track: Ethics in the Post 9/11 Intelligence Era," in Ethics and Security, eds. Monica den Boer and Emile Kolthoff (The Hague: Eleven, 2010), pp. 57–83.

РАЗДЕЛ 5

Надзор за деятельностью по сбору разведывательной информации

Лорен Хаттон

5

Надзор за деятельностью по сбору разведывательной информации

Лорен Хаттон

1. ВВЕДЕНИЕ

В этом разделе рассматривается роль надзорных органов в осуществлении контроля за деятельностью разведывательных служб в сфере сбора информации. Снабжение разведывательной информацией – это многоступенчатый процесс, состоящий из следующих этапов: постановка задач, планирование, сбор и анализ информации, распространение информации. Однако из всех этих мероприятий именно сбор информации, в частности, скрытными методами, остается главной отличительной характеристикой спецслужб, по крайней мере, в общественном сознании. Сбор информации является одним из наиболее спорных и неоднозначных аспектов разведывательной деятельности, и для надзорных органов, которые призваны защищать идеалы демократии, осуществление контроля в этой сфере связано с необходимостью решения целого комплекса необычных задач.

Первая часть этого раздела рассматривает некоторые из методов, с помощью которых разведывательные службы осуществляют сбор информации. Далее мы поговорим о том, как демократические страны могут использовать законодательные, разрешительные и надзорные механизмы для обеспечения соблюдения прав человека в сферах деятельности, скрытых от глаз общества.

2. СБОР ИНФОРМАЦИИ: ИСТОЧНИКИ И МЕТОДЫ

В основе разведывательной деятельности лежит информация, собранная из различных источников. Поскольку из одного-единственного источника невозможно получить всю информацию по интересующему вопросу, спецслужбам приходится использовать несколько

источников для получения максимально подробной и точной картины событий. Эти источники информации, как правило, классифицируются в зависимости от принадлежности к следующим видам разведки:

- агентурно-оперативная разведка, в том числе информаторы
- радиоэлектронная разведка (РЭР), в том числе прослушивание линий связи
- разведка на основе информации из открытых источников, в том числе публикаций в СМИ
- визуальная разведка, в том числе данные спутниковой съемки.

Методы сбора информации подразделяются на открытые и скрытные. Открытые методы чаще всего используются для сбора информации из открытых источников, так как эта информация открыта и общедоступна. Скрытные (негласные или тайные) методы сбора информации применяются в том случае, когда интересующий объект не должен знать о том, что находится под наблюдением разведслужб. Скрытные методы могут предусматривать использование информаторов; слежку с использованием радиоэлектронных средств; прослушивание телефонных переговоров и перехват почтовых сообщений; физическое наблюдение; дистанционную съемку интересующих объектов. Когда такие методы нарушают право граждан на неприкосновенность частной жизни, их относят к так называемым «интрузивным методам сыска», которые еще называют «специальными следственными мероприятиями» либо «специальными следственными методами».

Согласно определению Совета Европы, под термином «специальные следственные методы» понимаются методы, применяемые компетентными органами в контексте уголовных расследований для выявления и расследования тяжких преступлений и подозреваемых в совершении этих преступлений, с целью сбора информацию таким образом, чтобы не спугнуть лиц, являющихся объектами таких расследований.» [1] В этом контексте под компетентными органами подразумеваются разведслужбы либо правоохранительные органы. Важно отметить, что во многих странах спецслужбы применяют такие мероприятия не только в контексте уголовного расследования, но и в превентивных расследованиях в интересах национальной безопасности. Как правило, метод для сбора информации должен определяться в зависимости от типа необходимой информации; задач, решаемых в ходе сбора информации, а также оперативного, правового и политического контекста, в котором действуют спецслужбы в данной конкретной стране.

3. СБОР РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Целью деятельности разведывательных служб в сфере сбора информации является содействие руководителям органов исполнительной власти в выработке политики и принятии стратегических и оперативных решений. Способы, используемые разведслужбами для сбора информации, должны соответствовать приоритетам и ценностям общества, которому они служат.[2] В демократических странах разведывательные службы должны уважать права человека, признавать верховенство права и соблюдать принципы демократического управления, в том числе в части ответственности и подотчетности, прозрачности и коллегиальности в принятии решений. Разведывательная деятельность на всех ее этапах, от постановки задач до распространения информации, должна осуществляться в рамках этих параметров.

Сбор информации об угрозах национальной безопасности может непосредственно затрагивать фундаментальные права человека.[3] Согласно отчету Министерской комиссии по надзору за раз-

ведслужбами Южной Африки (которая занималась расследованием должностных преступлений сотрудников Национального разведывательного управления) за 2008 год, «интрузивные следственные мероприятия могут сыграть решающую роль в раскрытии преступной деятельности и заговоров, но они могут использоваться и с целью подрыва демократического процесса, препятствования законной политической и общественной деятельности, и искусственного создания более выгодных условий для определенных политиков и политических партий.» [4]

Если использование интрузивных методов государством всегда в какой-то мере оправдано с конституционной и политической точек зрения, то их использование спецслужбами может вызывать ряд вопросов и поэтому требует особого внимания.

Некоторые из этих вопросов перечислены в отчете Министерской комиссии по надзору за разведслужбами [5]:

- Объект расследования может никогда не узнать о том, что в отношении него применялись интрузивные методы и, следовательно, не сможет протестовать и оспаривать их законность и целесообразность в суде;
- интрузивные методы применяются в обстановке строгой секретности, что не дает надзорным органам возможности эффективно отслеживать применение этих методов и выявлять случаи произвола и злоупотребления полномочиями;
- интрузивные методы могут нарушать права человека на неприкосновенность частной жизни в гораздо большей степени, чем этого требуют обстоятельства конкретного расследования;
- интрузивные методы зачастую нарушают право на неприкосновенность частной жизни не только физического лица, которое изначально являлось объектом применения этих методов, но и других лиц, с которыми этот объект контактирует, даже если сами эти лица не являются объектами расследования;
- разведслужбы записывают и сохраняют конфиденциальную информацию об объекте расследования и лицах, с которыми он контактирует, после истечения срока расследования и иногда используют эту информацию для других целей.

Когда речь идет об использовании подслушивающего оборудования, такой метод сбора информации рассматривается с разных точек зрения в зависимости от того, используется ли он в целях внешней разведки или внутри страны. В последнем случае существует риск того, что исполнительная власть будет использовать подслушивающее оборудование в политических целях, например, для слежки за своими политическими противниками. С другой стороны, прослушивание линий связи в целях внешней разведки в целом не угрожает основам демократического порядка внутри страны.

В демократических странах органы надзора за деятельностью разведслужб имеют законное право, а часто и законодательно обязаны принимать необходимые меры для того, чтобы деятельность спецслужб не противоречила основам конституционного порядка. Сфера ответственности надзорных органов, как правило, распространяется на все виды деятельности органов разведки, но деятельность по сбору информации требует особого внимания ввиду рисков, которые несут для демократических ценностей скрытные, интрузивные методы сыска. В частности, надзорные органы должны внимательно следить за использованием всех этих методов для того, чтобы деятельность органов разведки не выходила за рамки закона.

3.1. ПРАВО ЛИЧНОСТИ НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ

Из всех прав человека разведывательные службы при осуществлении своей деятельности чаще всего ограничивают или нарушают право на неприкосновенность частной жизни. Со-

ответственно, одной из ключевых функций органов надзора за деятельностью разведслужб должен быть контроль за тем, чтобы деятельность разведслужб в сфере сбора информации соответствовала нормам национального и международного законодательства о защите права на частную жизнь.

Специальный докладчик ООН по вопросам обеспечения и защиты прав и основных свобод человека и гражданина в контексте борьбы с терроризмом определяет право на неприкосновенность частной жизни как «презумпцию того, что каждый человек должен иметь определенное пространство для автономного развития, взаимодействия и свободы, определенную «частную сферу», где происходит или не происходит взаимодействие с другими людьми; сферу, свободную от вмешательства государства, свободную от чрезмерного, нежелательного вмешательства со стороны других лиц». [6]

Кроме того, в Статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что:

1. *Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в свою личную жизнь, семью, жилище или тайну корреспонденции, или незаконному посягательству на свою честь и репутацию.*
2. *Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или посягательства.*

Международный пакт о гражданских и политических правах, который подписали 167 государств, формирует основу международного законодательства о защите права на неприкосновенность частной жизни. Поскольку это законодательство рассматривает неприкосновенность частной жизни как одно из фундаментальных прав человека, действия государственных органов, ограничивающие это право, должны быть подтверждены национальным законодательством, при условии, что они осуществляются с конкретной, законной целью.

Согласно постановлению Европейского суда по правам человека, защита национальной безопасности является законной целью, оправдывающей ограничение прав человека, в частности, права на неприкосновенность частной жизни. Однако при этом любое такое ограничение должно вводиться только в соответствии с национальным законодательством, которое должно предусматривать гарантии защиты от злоупотреблений, а также средства правовой защиты в случае, если злоупотреблений все же избежать не удается. [7]

Использование разведывательными службами негласных, интрузивных методов сбора информации является одной из форм ограничения права на неприкосновенность частной жизни. Поэтому все случаи использования таких ограничений должны быть предусмотрены национальным законодательством и применяться исключительно в конкретных, определенных законом целях. Бывший генеральный инспектор по вопросам разведки Южной Африки интерпретирует этот принцип следующим образом:

> *Ограничение прав может быть оправдано на основании наличия угрозы национальной безопасности. Такое ограничение должно соответствовать критерию пропорциональности, которая относится, в том числе, к таким категориям, как характер конкретного права и важность цели, ради которой это право ограничивается. Как таковые возможности для сбора разведывательной информации должны уравновешиваться гарантиями защиты конституционных прав граждан и поддержки открытого, демократического общества.* [8]

3.2. СБОР ИНФОРМАЦИИ И ТЕХНИЧЕСКИЙ ПРОГРЕСС

Современные информационные и коммуникационные технологии позволяют людям, живущим в разных уголках мира, обмениваться друг с другом мгновенными сообщениями и за доли секунды передавать информацию на огромные расстояния. С другой стороны, это открывает перед государствами невиданные ранее возможности по ведению наблюдения и слежки за своими гражданами. Используя достижения научно-технического прогресса, разведывательные службы имеют возможность собирать информацию в массовых масштабах, которые намного превосходят их потребности и возможности по обработке всей собранной информации. Так как сбор этой информации происходит неизбирательно, велика вероятность того, что в процессе сбора информации будут нарушаться права человека. Поэтому этот процесс должен осуществляться только в рамках закона, обеспечивающего гарантии защиты права на частную жизнь.

Полезным примером в этом смысле может служить система радиоэлектронной разведки под названием «Эшелон». Эта система, которая совместно используется США, Великобританией, Австралией, Канадой и Новой Зеландией в рамках соглашения о коллективной безопасности, перехватывает восходящие и нисходящие информационные потоки систем спутниковой связи. В 2000 году Европейский парламент создал временную следственную комиссию, которая должна была оценить работу системы «Эшелон» с точки зрения возможного нарушения прав граждан в соответствии с законодательством Европейского Союза. В своем отчете комиссия пришла к выводу, что системы массового перехвата информационных потоков, подобные системе «Эшелон», потенциально могут нарушать право граждан на неприкосновенность частной жизни, так как при их использовании не соблюдается принцип пропорциональности в отношении применения интрузивных методов. В отчете признается, что применение таких систем перехвата трафика может быть оправдано интересами национальной безопасности. Однако при этом комиссия в рекомендательной части отчета указала, что использование таких систем должно регулироваться четким, понятным и доступным законодательством, и что члены ЕС должны установить строгий надзор за использованием подобных систем.[9]

4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДЛЯ СБОРА РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

В большинстве демократических стран сбор информации спецслужбами регулируется нормативно-правовой базой, которая обеспечивает подотчетность, ответственность и прозрачность этого процесса. В большинстве случаев это достигается за счет того, что разрешительные и надзорные функции выводятся из сферы исключительной компетенции исполнительной власти и распределяются (в той или иной степени) между парламентом, органами судебной системы и другими структурами, не принадлежащими к системе исполнительной власти.

В качестве модели при создании национального законодательства могут служить нормы международного права в соответствующей сфере. Так, в 2005 году Совет Европы издал комплекс рекомендаций по разработке национального законодательства по вопросам использования специальных следственных мероприятий при проведении уголовных расследований:[10]

1. Государства ЕС должны, в соответствии с требованиями Европейской Конвенции о правах человека (ETS № 5), определить в своих национальных законодательствах обстоятельства, а также условия, при которых компетентные органы имеют право прибегать к специальным следственным мероприятиям.

2. Государства ЕС должны на законодательном уровне принять меры, позволяющие компетентным органам, в соответствии с пунктом 1, применять специальные следственные мероприятия только в той степени, в какой это необходимо в демократическом обществе и является целесообразным для эффективного уголовного расследования и уголовного преследования.
3. Государства ЕС должны на законодательном уровне принять соответствующие законодательные меры для обеспечения эффективного контроля судебной власти или других независимых органов за реализацией специальных следственных мероприятий; такой контроль должен осуществляться в виде предварительной выдачи разрешений на проведение таких мероприятий, в виде контроля за применением мероприятий в ходе их реализации и в виде проверок их применения постфактум.

В целом, в национальном законодательстве, регулирующем применение скрытных, интрузивных методов сбора информации, должно быть четко определено следующее:

- когда могут использоваться такие методы.
- каковы минимальные условия (порог), при которых применение таких мероприятий становится оправданным.
- каковы особые требования и ограничения на применение таких методов.
- какие разрешения требуются.

В качестве примеров национальных законодательств, регулирующих использование внутри страны негласных, интрузивных методов сбора информации, можно привести закон Австралии «О перехвате телекоммуникаций и доступе к ним» (Telecommunication Interception and Access Act), закон Австралии «О телекоммуникационной поддержке правоохранительной деятельности» (Communications Assistance to Law Enforcement Act), закон США «О надзоре за иностранными разведками» (Foreign Intelligence Surveillance Act) и закон Великобритании «О регулировании следственных полномочий» (Regulation of Investigatory Powers Act). Любой закон такого рода должен регулировать три ключевых аспекта применения скрытных, интрузивных методов сбора информации:

- допустимые цели и задачи
- пропорциональность
- разрешение на применение интрузивных методов; надзор за их применением.

Если говорить в целом, то такое законодательство должно разрешать применение негласных, интрузивных методов сбора информации только в тех случаях, когда у компетентных органов будет достаточно оснований полагать, что именно такие методы позволят им получить необходимую информацию.

4.1. ДОПУСТИМЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

Каждое государство по-своему решает, какие цели и задачи считать допустимыми и оправдывающими применение скрытных, интрузивных методов сбора информации. В некоторых странах, в соответствии с рекомендациями Совета Европы, допустимой целью считается проведение уголовного расследования. [11] В других странах защита интересов национальной безопасности и защита демократического порядка также рассматриваются как допустимые цели. Закон Германии «Об ограничении тайны переписки, почтовых отправлений и телекоммуникаций» (Раздел 3 (1)) предусматривает, что государство (т.е. силовые структуры, в том числе полиция и спецслужбы) может прибегать к ограничению права граждан на неприкосновенность частной жизни в случаях, когда существуют «конкретные признаки, дающие основания подозревать, что какое-то лицо планирует, совершает или совершило» преступление против:

- мира
- демократического порядка
- национальной безопасности
- безопасности войск, дислоцированных на территории Германии.

Примененный в данном случае термин «конкретные признаки» означает высокий пороговый уровень минимальных условий, наличие которых будет считаться достаточным основанием для использования скрытных, интрузивных методов сбора информации. Для того, чтобы не допустить случаев применения интрузивных следственных мероприятий без достаточных оснований, к заявке на получение разрешения на использование интрузивных методов следствия прилагается документ с аргументацией, подтверждающей необходимость осуществления таких мер.

4.2. ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТЬ

Нормативные акты, регулирующие использование скрытных, интрузивных методов сбора информации, должны требовать, чтобы степень вмешательства соответствовала целям и задачам расследования. В связи с этим, Совет Европы рекомендует, чтобы специальные следственные мероприятия применялись только в следующих случаях:

- если существуют достаточные основания полагать, что было совершено тяжкое преступление или планируется совершение такового;
- если было признано, что «результаты применения специальных следственных мероприятий пропорциональны установленным целям и задачам расследования»[12].

Совет Европы также рекомендовал своим государствам отдавать предпочтение менее интрузивным методам в случаях, когда «такие методы позволяют достаточно эффективно выявлять, предотвращать или расследовать правонарушения.»[13] Такой подход позволяет использовать интрузивные методы для достижения законных целей при сохранении минимального уровня вмешательства в сферу прав человека.

Однако принцип пропорциональности далеко не всегда применим в случаях, когда речь идет об угрозах национальной безопасности. В данном случае следует исходить из того, что информацию, собранную при помощи интрузивных методов, невозможно получить при помощи менее интрузивных методов, и что именно использование интрузивных методов дает возможность получить необходимую информацию. Например, в Германии приказ об использовании методов сбора информации, нарушающих право человека на неприкосновенность частной жизни, может быть отдан только в случае, «если использование другого метода для расследования фактов не принесет желаемого результата либо значительно усложнит ход расследования.»[14]

4.3. РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРИМЕНЕНИЕ ИНТРУЗИВНЫХ МЕТОДОВ И НАДЗОР ЗА ИХ ПРИМЕНЕНИЕМ

Для предотвращения случаев неправомерного применения негласных, интрузивных методов сбора информации в нормативно-правовой базе должны быть прописаны как разрешительные процедуры (с участием руководства органов разведки и судебных органов), так и механизмы надзора (с участием парламента и специализированных надзорных органов). Соответствующие структуры разрешительной системы и механизмы надзора будут подробно рассматриваться в двух следующих главах данного раздела. Эти уровни разрешительной системы и системы надзора могут функционировать одновременно, а комплексная, эффективная система обеспечения ответственности, подотчетности и прозрачности может предусматривать получение разрешений не на одном, а на двух и более уровнях, как и осуществление надзора может происходить не на одном, а на двух и более уровнях.

5. ПОЛУЧЕНИЕ РАЗРЕШЕНИЙ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОПЕРАЦИЙ ПО СБОРУ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Для разных типов операций по сбору разведывательной информации необходимы согласования и разрешения разных уровней. Так, например, физическое наблюдение, хотя и ведется скрытно, не считается в высокой степени интрузивным методом сбора информации, и поэтому для использования этого метода, как правило, бывает достаточно разрешения соответствующих органов самой разведывательной службы. В то же время, прослушивание телефонных линий или перехват почтовых сообщений уже связаны с более серьезным вторжением в сферу частной жизни человека и, следовательно, должны предусматривать более высокий уровень согласования и утверждения, например, на уровне министра, курирующего разведывательный сектор, и/или судьи. Любые изменения, касающиеся операции по сбору разведывательной информации, подлежат согласованию и утверждению на том же уровне, что и первоначальная заявка на проведение операции.

5.1. СОГЛАСОВАНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ НА УРОВНЕ САМОЙ РАЗВЕДСЛУЖБЫ

Требование о том, чтобы решения о применении специальных следственных методов утверждало высшее руководство разведывательной службы, является признаком ответственности и подотчетности внутри данной разведывательной службы и, кроме того, служит важным сдерживающим фактором служебных правонарушений. Хотя одного этого требования бывает недостаточно для предотвращения нарушений и злоупотреблений, оно означает, что к принятию решений о необходимости ограничения права граждан на неприкосновенность частной жизни подходят очень серьезно и взвешенно. Внутри самой разведывательной службы система принятия решений должна быть построена таким образом, чтобы требуемый уровень согласований и разрешений изменялся в зависимости от предполагаемого уровня вторжения в частную жизнь граждан.

5.2. СОГЛАСОВАНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ НА УРОВНЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Разведывательные службы находятся под контролем исполнительной власти, которая определяет основные направления и осуществляет общее руководство их деятельностью. Как правило, этим занимается член кабинета министров, курирующий разведывательный сектор, и этот же министр может отвечать и за выдачу разрешений на проведение конкретных операций по сбору разведывательной информации. Точно так же, как требование о согласовании и утверждении разрешений на применении специальных следственных методов на уровне самой разведслужбы означает, что высшее руководство службы можно привлечь к ответственности за неправомерное использование таких методов, так же и министр, курирующий разведывательный сектор, несет ответственность за собственные решения о выдаче разрешений на применение конкретных мероприятий.

Неправомерные решения министра-куратора чаще всего имеют место в случаях, когда соответствующие структуры разведслужб занимаются сбором конфиденциальной информации в отношении политических противников действующей власти. Поэтому нормативно-правовая база, регулирующая сферу негласного сбора информации, должна предусматривать такие процедуры согласования и утверждения, которые бы:

- устанавливали определенные рамки, за которые не должен выходить министр-куратор, требуя от разведслужб осуществления тех или иных мероприятий;
- в дополнение к разрешению соответствующего министра-куратора требовали и разрешения судебных органов на проведение интрузивных методов сбора информации;

- предусматривали механизм, с помощью которого сотрудники спецслужб могли бы информировать соответствующие инстанции о случаях злоупотреблений и служебных правонарушений;
- предусматривали создание или назначение независимого надзорного органа для осуществления контроля за проведением таких операций.

5.3. СОГЛАСОВАНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ НА УРОВНЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

В большинстве демократических стран в сферу ответственности судебной системы традиционно входит защита прав человека. Учитывая эту роль, было бы логично включить в функции судебной власти проведение анализа информационных потребностей разведывательных служб с точки зрения того, насколько эти потребности оправдывают возможные нарушения прав человека. Поэтому национальные законодательства, как правило, требуют, чтобы спецслужбы получали санкцию судебных органов (обычно в виде ордера) на применение мероприятий, связанных с вторжением в частную жизнь граждан. Такие ордера, учитывая, что они являются результатом независимого, объективного анализа, рассматриваются как важный инструмент противодействия возможным злоупотреблениям. [15] Кроме того, как отмечается в докладе Венецианской комиссии по демократическому надзору за силовыми структурами, требование о получении судебной санкции на осуществление интрузивных мероприятий ставит закон выше интересов безопасности и тем самым формально закрепляет принцип уважения к закону. [16]

При разработке законодательства, регулирующего вопросы сбора разведывательной информации, следует четко определить, какие операции не могут начинаться без санкции судебных органов, и может ли судья (и если может, то в какой степени) ограничить объем, продолжительность и цели таких операций. Кроме того, законодательство должно установить обязательный минимум данных, которые должны быть указаны в заявке на получение судебной санкции (см. Вставку 1).

Вставка 1: Данные, которые должны быть указаны в заявке на получение судебной санкции на применение интрузивных мероприятий (пример Канады)

Согласно закону Канады «О Службе безопасности и разведки», разведывательная служба в своей заявке на получение от судебных органов санкции на проведение операции по перехвату телефонных переговоров и почтовых отправлений должна предоставить следующую информацию: [17]

- убедительные факты, свидетельствующие о наличии угрозы для национальной безопасности
- доказательства того, что менее интрузивные методы уже применялись и не принесли желаемого результата, или объяснение причин, почему такие методы не дадут ожидаемого результата
- какие именно виды коммуникаций (телефонные линии, почтовые отправления, электронная почта и т.п.) планируются для перехвата
- какую информацию планируется получить в результате перехвата коммуникаций
- поименный список лиц или групп лиц, которые являются объектом расследования
- поименный список лиц (если таковые известны), коммуникации которых будут перехватываться
- общее описание места (если такое известно), на которое распространяется запрашиваемый ордер
- срок действия запрашиваемого ордера
- сведения обо всех предыдущих заявках на получение ордера в отношении объекта расследования (лица), указанного в данной заявке, в том числе, дата подачи предыдущей заявки, имя и фамилия судьи, который ее рассматривал, и принятое им решение

Получение разрешения судебного органа на осуществление перехвата каналов коммуникации предусмотрено законодательством многих стран мира. Так, закон Аргентины «О национальной разведке» требует, чтобы разведывательные службы получали санкцию судебных органов на осуществление перехвата любых каналов коммуникации физических лиц. [18]

В некоторых странах для рассмотрения заявок и выдачи ордеров на осуществление разведслужбами перехвата каналов связи существуют специальные судейские должности. Так, по такому пути пошли, в частности, Канада, Франция, Южная Африка и Испания. Есть и страны, где для этой цели созданы суды специальной юрисдикции. Это, например, Суд по делам о надзоре за иностранными разведками США (Foreign Intelligence Surveillance Court/FISC), который был создан в соответствии с законом «О надзоре за иностранным разведками» от 1978 года. В состав этого органа входят одиннадцать федеральных окружных судей, каждый из которых может работать на этой должности только один срок и не более семи лет подряд. FISC рассматривает заявки на выдачу судебных ордеров на проведение операций силовых структур. Согласно тому же закону был создан и Апелляционный суд по делам о надзоре за иностранным разведками, который рассматривает апелляции правительства США на решения, принятые судом FISC. [19]

Иногда эти специализированные судьи и суды наделяются полномочиями по внесению изменений в ход операции по сбору разведывательной информации непосредственно в ходе самой операции. Например, принятый в 2002 году закон Южной Африки, регулирующий процессы перехвата каналов коммуникации и распространения соответствующей информации, дает судьям право требовать от спецслужб предоставления промежуточного письменного отчета о ходе операции по перехвату и о выполнении задач, указанных в соответствующем ордере. [20] Таким образом, они могут ограничить уровень непреднамеренного вмешательства в частную жизнь лиц, не являющихся объектом конкретного расследования, а также следить за тем, чтобы негласные, интрузивные методы сыска применялись только в тот период времени, когда это необходимо для получения нужной информации.

6. НАДЗОР ЗА ОПЕРАЦИЯМИ ПО СБОРУ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Надзор выступает важным дополнением к системе согласований и разрешений. В данном случае задача надзора состоит в том, чтобы проконтролировать деятельность разведслужб на предмет получения всех необходимых санкций и разрешений. Только наличие этих двух инструментов предотвращения нарушений, а именно системы выдачи разрешений и надзора дает основание говорить об эффективном регулировании деятельности по сбору разведывательной информации. (Вопрос расследования надзорными органами жалоб на действия разведслужб рассматривается в Разделе 9). Надзорные функции могут возлагаться на самые разные структуры. Например, это может быть государственное контрольно-ревизионное управление или национальный институт омбудсмена, которые имеют достаточно обширные мандаты, предусматривающие, в том числе, и осуществление надзорных функций. Существуют и профессиональные структуры, специализирующиеся исключительно в сфере надзора. Это, например, такие институты, как генеральные инспекторы и специализированные надзорные органы, обладающие специальными знаниями и опытом. В большинстве стран мира сфера надзора разделена между несколькими структурами, юрисдикции которых в той или иной степени пересекаются.

6.1. ПАРЛАМЕНТСКИЕ ОРГАНЫ НАДЗОРА

В демократических системах управления за формирование правовых рамок, в которых работают органы государственной власти, отвечают парламенты, и они же уполномочены следить за исполнением законов, которые сами принимают. Сфера парламентского контроля распространяется на спецслужбы точно так же, как и на любой другой государственный институт.

Однако, ввиду того, что разведывательные службы во многом отличаются от других государственных институтов, парламенты обычно создают надзорные комитеты, которые следят за деятельностью разведслужб и на основе этих наблюдений формируют предложения по изменению правового поля, в рамках которого функционируют эти службы. Что касается операций по сбору разведывательной информации, то большинство парламентских надзорных комитетов уполномочены осуществлять следующие функции в этой сфере:

- контроль за использованием негласных, интрузивных методов сбора информации
- мониторинг бюджетного процесса и расходования средств
- тщательный анализ нормативно-правовой базы на предмет наличия необходимых гарантий защиты прав человека
- контроль за тем, чтобы разведслужбы при осуществлении своей деятельности не выходили за установленные законом рамки.

Кроме того, законодательство может наделять парламентские комитеты надзорными полномочиями, когда речь идет о применении разведслужбами негласных, интрузивных методов сбора информации. Важно отметить, что именно парламентские надзорные комитеты могут играть важную роль в процессе контроля за соблюдением спецслужбами всех требований относительно получения необходимых санкций и разрешений. Например, закон Аргентины «О национальной разведке» предусматривает, что Объединенный комитет по надзору за разведывательными агентствами и их деятельностью вправе требовать от этих агентств подготовки (и подачи на рассмотрение комитета) отчетов обо всех операциях по «прослушиванию телефонных переговоров и перехвату почтового и другого трафика, которые осуществлялись в течение определенного периода времени». [21] Комитет может сопоставить предоставленные в отчете данные о применении специальных следственных мероприятий со списком выданных разрешений на осуществление таких мероприятий и, таким образом, проконтролировать исполнение всех необходимых разрешительных процедур (см. Вставку 2).

Вставка 2: Парламентский надзор за процессом сбора разведывательной информации (пример Германии)

В Германии надзор за использованием интрузивных методов сбора разведывательной информации осуществляет парламентский Контрольный комитет.

Закон обязывает органы исполнительной власти предоставлять Контрольному комитету отчеты о применении разведслужбами интрузивных методов сбора информации не реже одного раза за полугодие. На основе данных этих отчетов Контрольный комитет готовит для Бундестага годовой отчет с описанием характера и объемов интрузивных операций, осуществленных на основании указанного закона. [22]

Кроме контролирующей функции, закон возлагает на парламентский Контрольный комитет и разрешительную функцию. Федеральная разведывательная служба (служба внешней разведки) обязана заручиться согласием Контрольного комитета прежде, чем начать любую операцию по перехвату международного телекоммуникационного трафика, который передается «в пакетном формате» и может иметь отношение к Германии или гражданам Германии. Эти перехваты осуществляются по ключевым словам и не направлены на конкретные каналы связи. [23]

Критерии членства в парламентском надзорном комитете, как правило, не требуют наличия опыта работы в разведывательном секторе. Однако, как заметил один из членов комитета по надзору за деятельность разведслужб Конгресса США, для того, чтобы прийти к определенному решению, члены комитета должны ознакомиться с содержанием разведывательной информации и методами, при помощи которых была получена данная информация. [24]

6.2. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ НАДЗОРНЫЕ ОРГАНЫ

Специализированные органы надзора за деятельностью разведслужб – это независимые структуры, в штате которых состоят сотрудники, обладающие определенным опытом и знаниями в сфере разведки (см. Раздел 1). Одним из самых распространенных видов специализированных надзорных органов является институт генеральных инспекторов. Хотя функции и обязанности генеральных инспекторов могут варьироваться в широких пределах в зависимости от каждого конкретного государства, в большинстве случаев эти институты действуют как независимые надзорные органы, уполномоченные принимать и расследовать жалобы на незаконные действия разведывательных служб. Их мандаты обычно предусматривают полномочия по осуществлению надзора за использованием разведслужбами специальных следственных мероприятий и негласных методов сбора информации. В некоторых странах, в частности, в Соединенных Штатах и Канаде, институты генеральных инспекторов организационно входят в структуру разведывательных служб. В других странах, таких как Южная Африка, они действуют независимо от разведывательных служб.

Надзорные функции генерального инспектора разведки в Южной Африке распространяются на следующие сферы: [25]

- анализ и оценка деятельности разведывательных служб на предмет законности и эффективности
- предоставление исполнительной власти и народу ЮАР гарантий законности операций разведывательных служб
- функционирование в качестве института омбудсмена в отношении жалоб на действия разведывательных служб, поступающих от должностных лиц и граждан.

В отличие от ЮАР, в Бельгии (см. Вставку 3), Германии (см. Вставку 4), Норвегии и Нидерландах надзор за деятельность разведслужб осуществляют специализированные органы. В сфере сбора разведывательной информации эти специализированные надзорные органы выполняют следующие задачи:

- контроль за тем, чтобы операции в этой сфере отвечали требованиям нормативно-правовой базы, внутренних процедур разведслужб и политики правительства
- мониторинг эффективности операций по сбору информации и выработка рекомендаций по ее улучшению
- рассмотрение жалоб должностных лиц и граждан на незаконное применение разведслужбами специальных следственных мероприятий.

Вставка 3: Постоянный комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб (пример Бельгии)

Примером специализированного надзорного органа является Постоянный комитет по надзору за деятельностью разведслужб Бельгии, который был учрежден в соответствии с законом «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз». Комитет уполномочен осуществлять надзор за деятельностью двух существующих в Бельгии разведывательных служб, а также Координационной группы по оценке угроз. Надзорный комитет контролирует деятельность разведывательных служб преимущественно с точек зрения законности и эффективности, а также следит за координацией действий служб разведки и силовых структур. Для эффективного исполнения возложенных на него обязанностей Комитет уполномочен «расследовать деятельность и методы спецслужб», в том числе и методы сбора разведывательной информации. [26]

В 2010 году в сферу ответственности комитета была включена функция по осуществлению надзора за использованием разведслужбами «новых интрузивных методов сбора информации. Комитет проводит анализ и оценку всех операций, где используются интрузивные методы слежки за гражданами, и на основе этих оценок может принять решение о прекращении операции (и уничтожении собранной информации) в случае, если при этом были нарушены требования закона». [27] Кроме того, Комитет имеет право расследовать «жалобы и обращения ... по поводу конкретных операций, вмешательств, действий или бездействия спецслужб». [28]

Вставка 4: Комиссия G10 (Германия)

В Германии функции специализированного надзорного органа, контролирующего процессы сбора разведывательной информации, исполняет Комиссия G10. В состав Комиссии входят четыре человека, один из которых является судьей, а остальные могут быть (хотя и не обязательно) депутатами парламента. Хотя члены Комиссии назначаются Парламентским контрольным комитетом, закон обеспечивает гарантии их независимости в течение всего срока пребывания в должности. Одна из основных функций Комиссии G10 состоит в том, чтобы оценивать применение разведслужбами интрузивных методов сбора информации с точки зрения допустимости и необходимости. С этой целью закон предусматривает, что правительство Германии обязано ежемесячно информировать

Комиссию о предстоящих операциях, в ходе которых планируется использовать интрузивные методы сыска. В случае, если Комиссия приходит к выводу, что какой-то из этих методов не соответствует критериям допустимости и необходимости, правительство обязано отозвать свое разрешение на проведение операции. [29]

Кроме того, Комиссия G10 уполномочена принимать и рассматривать жалобы, в том числе в связи с использованием разведслужбами интрузивных методов сбора информации, и принимать решение о том, являются ли эти жалобы достаточным основанием для ограничения полномочий спецслужб по использованию подобных методов. [30]

Для эффективного исполнения своих функций по надзору за процессами сбора информации специализированный надзорный орган должен иметь проактивный мандат, который бы позволил ему действовать в превентивном порядке. В частности, он должен иметь право проводить расследования по собственной инициативе и иметь доступ к различным видам разведывательной информации, как секретной, так и открытой. Со своей стороны, специализированный надзорный орган должен защищать интересы лиц, жалующихся на ущемление своих прав, а также регулярно информировать парламент о результатах своей деятельности (в интересах повышения прозрачности, отредактированные варианты этих отчетов после изъятия из них секретных данных должны выставляться в открытом доступе).

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В этом разделе мы рассмотрели вопрос о том, когда и какими методами разведывательные службы должны иметь возможность ограничивать права человека, если это требуется для решения поставленных перед ними задач в сфере безопасности. Другими словами, мы попытались дать ответ на вопрос, в каких случаях возможно использование государственных ресурсов для ограничения прав граждан? Ответ на этот вопрос лежит в плоскости взаимоотношений между гражданами и государством. Но какой бы ответ ни давало на этот вопрос общество, в любом случае необходимо выстроить жесткую, четко структурированную систему разрешительных и надзорных механизмов, которые позволят удержать деятельность разведывательных служб в законодательно установленных рамках.

Особое значение имеет надзор за деятельностью разведслужб в сфере сбора информации, так как в демократической стране эффективность разведывательной деятельности зависит от легитимности разведслужбы как государственного института, от эффективности государственного управления в секторе разведки и, в конечном итоге, от уровня доверия общества. Соблюдения всех этих условий можно добиться только в том случае, если деятельность разведывательных служб основана на законах и соответствует требованиям законов, которые защищают права человека и способствуют развитию демократических принципов открытости, прозрачности, ответственности и подконтрольности. Только на этой, и ни на какой другой основе можно обеспечить законное использование негласных, интрузивных методов разведки.

8. РЕКОМЕНДАЦИИ

- Допустимые цели и задачи, оправдывающие использование следственных методов, которые ограничивают права человека, в том числе право на неприкосновенность частной жизни, должны быть четко определены в законах и нормативных документах, определяющих основы деятельности разведывательных служб.
- Нормативно-правовая база разведывательной деятельности должна четко определять основания, оправдывающие применение негласных, интрузивных методов сбора информации, признавая, что такие методы могут применяться только тогда, когда они соразмерны преследуемой цели, и когда все другие методы не дают желаемого результата.
- Нормативно-правовая база разведывательной деятельности должна четко определять разрешительные процедуры, регулирующие использование негласных, интрузивных методов сбора разведывательной информации. Мероприятия, требующие более глубокого вмешательства в сферу прав человека, требуют более высокого уровня согласования и утверждения.
- Нормативно-правовая база должна требовать получения санкции судебных органов на использование внутри страны негласных, интрузивных методов сбора информации. Кроме того, следует установить процедуры для назначения судей, которые будут выдавать такие разрешения, и определить критерии, которым они должны руководствоваться при принятии решений по заявкам правительства по поводу получения разрешений на использование таких методов.
- Законодательство должно предусматривать создание эффективных надзорных механизмов для осуществления мониторинга за использованием скрытых, интрузивных методов сбора информации в виде парламентских комитетов, специализированных надзорных органов, либо и тех, и других.

Ссылки и примечания

1. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on "special investigation techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism (20 April 2005), Rec(2005)10, Chapter I (доступно по адресу heeps://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM).
2. Более полный анализ этого вопроса см. Ronnie Kasrils, "To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa," in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutt on (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 9–22.
3. Более полный анализ этого вопроса см. Marina Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States," in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), pp. 3–24.
4. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008) (доступно по адресу http://www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852; accessed 11 July 2011).
5. Там же., стр. 158-159.
6. United Nations Human Rights Council, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, United Nations Document A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 6–7 (доступно по адресу http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf; accessed 14 February 2012).
7. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007) (доступно по адресу http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp; accessed 22 October 2011).
8. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008), p. 157 (доступно по адресу www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
9. European Parliament, Temporary Committee on the ECHELON Interception System, Draft document on the existence of a global system for intercepting private and commercial communications (ECHELON interception system) (2001) (доступно по адресу http://cryptome.org/echelon-ep.htm; accessed 16 July 2011).
10. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on "special investigative techniques" in relation to serious crimes including acts of terrorism (20 April 2005), Rec(2005)10, Chapter II (a) (доступно по адресу https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM; accessed 2 February 2012).
11. Там же., Глава II (б) (4).
12. Там же., Глава II (б) (5).
13. Там же., Глава II (б) (6).
14. Германия, Закон об ограничении права на тайну переписки, почтовых отправлений и телекоммуникаций (26 июня 2001 г.), Вестник федерального законодательства I, с. 1254, пересмотрено 2298, последние поправки, внесенные согласно Статье 1 Закона от 31 июля 2009 года, Вестник федерального законодательства I, с. 2499, Раздел 3 (2).
15. Более детальный анализ этого вопроса см. Gregory Rose and Diana Nestorovska, Terrorism and National Security Intelligence Laws: Assessing Australian Reforms" in LAWASIA Journal (2005), pp. 127–155.
16. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, CDL-AD(2007)016 (2007), pp. 44–45 (доступно по адресу http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp; accessed 22 October 2011).
17. Canadian Security Intelligence Service Act (31 August 2004), R.S.C., 1985, Chapter C-23, Section 21 (2) (доступно по адресу http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp).
18. Аргентина, Закон о национальной разведке, Закон 25520 от 2001 г., Глава VI, Статья 18.
19. Сайт Federal Judicial Center, "Foreign Intelligence Surveillance Court" (доступен по адресу http://www.ł c.gov/history/home.nsf/page/courts_special_fi sc.html).
20. South Africa, Regulation of Interception of Communications and Provision of Communication-Related Information Act, Act No. 70 of 2002, Government Gazette, Vol. 451, No. 24286 (22 January 2003), Section 24 (доступно по адресу www.info.gov.za/gazette/acts/2002/a70-02.pdf; accessed 2 February 2012).
21. Аргентина, Закон о национальной разведке, Закон 25520 от 2001 г., Глава VI, Статья 34II.
22. Германия, Закон об ограничении права на тайну переписки, почтовых отправлений и телекоммуникаций (26 июня 2001 г.), Вестник федерального законодательства I, с. 1254, пере-

смотрено 2298, последние поправки внесены согласно Статье 1 Закона от 31 июля 2009 года, Вестник федерального законодательства I, с. 2499, Раздел 14.

23. Там же, Раздел 5.
24. L. Britt Snyder, Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence (Washington: Central Intelligence Agency, February 1997) p. 49 (доступно по адресу https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publicaϴons/books-and-monographs/sharing-secrets-with-lawmakers-congress-as-a-user-of-intelligence/toc.htm; accessed 14 February 2012).
25. Imtiaz Fazel, "Who shall guard the guards? Civilian oversight and the Inspector General of Intelligence," in To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), pp. 35–36.
26. Бельгия, закон «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз» (18 июля 1991 г.), также см. сайт Постоянного комитета по надзору за деятельностью разведывательных агентств Бельгии (доступен по адресу www.comiteri.be).
27. Belgium, Loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de enseignement et de sécurité (4 février 2010).
28. Бельгия, закон «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз» (18 июля 1991 г), Статья 34.
29. Там же, Раздел 15.
30. Германия, Закон об ограничении права на тайну переписки, почтовых отправлений и телекоммуникаций (26 июня 2001 г.), Вестник федерального законодательства I, с. 1254, пересмотрено 2298, последние поправки внесены согласно Статье 1 Закона от 31 июля 2009 года, Вестник федерального законодательства I, с. 2499, Раздел 15.

РАЗДЕЛ 6

Надзор за использованием персональных данных

Иан Ли

6

Надзор за использованием персональных данных

Иан Ли

1. ВВЕДЕНИЕ

В этом разделе мы поговорим о роли надзорных органов в обеспечении законности при использовании разведывательными службами персональных данных граждан. В частности, мы рассмотрим задачи надзорных органов при осуществлении контроля за тем, как разведслужбы хранят, получают доступ и осуществляют передачу персональных данных граждан. Вопросы сбора персональных данных в разведывательных целях и передачи персональных данных партнерским организациям внутри страны и за рубежом рассматриваются, соответственно, в Разделе 5 и Разделе 7.

В этом разделе рассматриваются три важных аспекта надзора за использованием персональных данных граждан. Это риски, связанные с использованием разведслужбами персональных данных граждан; нормативно-правовая база по вопросам использования персональных данных граждан; и средства надзора за использованием персональных данных граждан. В заключении приводится краткое изложение основных принципов, на которых должно строиться законодательство, регулирующее вопросы использования разведслужбами персональных данных граждан.

В этом разделе мы используем трактовку понятия «персональные данные», которая получила широкое распространение в международной юридической практике; то есть это «любая информация, имеющая отношение к идентифицированному или идентифицируемому физическому лицу; («субъекту данных»)»[1].

2. РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ РАЗВЕДСЛУЖБАМИ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГРАЖДАН

Разведывательные службы имеют законные основания, обусловленные их законными полномочиями, осуществлять сбор, хранение, обработку и обнародование персональных данных физических лиц. Лица, к которым относятся конкретные персональные данные, могут быть законными объектами сыска, если в отношении них возникли подозрения в причастности, например, к шпионажу или терроризму.

Потребность в сборе такой информации зависит от каждой конкретной страны и каждой конкретной структуры, и определяется возложенными на эту структуру задачами.

Однако постоянно существует риск того, что сбор персональных данных будет осуществляться в бо́льших объемах, чем это действительно необходимо. Например, необходимо подтвердить или опровергнуть причастность конкретного лица к террористической деятельности. Информация, собранная в процессе следствия, дает отрицательный ответ на этот вопрос. При этом совершенно очевидно, что информация собиралась по всем правилам и привела к правильному выводу. Но если разведслужба установила непричастность данного лица к террористической деятельности, она должна прекратить сбор персональной информации в отношении этого лица (или даже прекратить хранение и использование ранее собранной информации). Кроме того, при сборе персональных данных о гражданах разведслужбы все чаще стремятся расширить границы своих информационных потребностей, включив в них не только самих подозреваемых, но и их близкое окружение или даже организации гражданского общества, членами которых они являются. В результате это приводит к тому, что граждане начинают избегать участия в таких законных организациях гражданского общества, как профсоюзы, политические партии сепаратистской направленности, экологические или антиядерные группы. Наконец, хранящиеся в архивах разведслужб персональные данные граждан не всегда надежно защищены от угрозы их использования в непредусмотренных законом целях. Так, например, в переходных государствах их иногда используют представители действующей власти как средство шантажа политических оппонентов или запугивания независимых журналистов.

Часто можно услышать мнение о том, что хранение, классификация и анализ информации спецслужбами не несут в себе никаких рисков. И если сбор персональных данных связан с более очевидными угрозами (см. Раздел 5), то их хранение потенциально опасно в том смысле, что персональные данные тесно связаны с личной автономией. Свобода граждан управлять своей собственной жизнью – а это касается, в частности, выбора, который они делают в отношении собственных персональных данных (кому, в каком объеме и с какой целью они их сообщают) – оказывается под угрозой в случае, когда государственные органы могут собирать персональные данные о гражданах из множества различных источников.

В случае массового сбора персональных данных о гражданах спецслужбы получают возможность в какой-то степени контролировать субъектов этих данных. В самых худших случаях, находящиеся в распоряжении спецслужб персональные данные граждан могут неправомерно использоваться с целью оказания давления на неугодных политиков или журналистов. Уже сам по себе факт того, что спецслужбы собирают и хранят персональные данные, может вызывать у граждан психологический дискомфорт, даже если им известно о том, что их персональные данные никогда не использовались против них лично. Точно так же, сознание того (или обоснованное подозрение в том), что в архивах спецслужб хранится информация о некоторых видах политической, промышленной и общественной деятельности, может отрицательно сказаться на желании граждан принимать активное участие в работе организаций гражданского общества.

Граждане часто слышат от спецслужб заявления о необходимости долгосрочного хранения собранной разведывательной информации, а мысль о том, что их личные данные могут когда-нибудь быть использованы против них самих, не дает им спокойно жить многие годы и десятилетия. Например, информация о деятельности человека в годы его юности в некоторых случаях может храниться в архивах спецслужб до самой его старости, даже если деятельность этого человека уже давно не дает никаких оснований рассматривать его как угрозу для безопасности государства и общества.

Кроме того, хранящиеся в архивах спецслужб персональные данные граждан могут быть неполными, неточными или устаревшими. Бывают и случаи, когда такие данные поступают от источников, желающих нанести вред интересам конкретного гражданина просто из соображений личной неприязни или из зависти к его успехам. В случаях, когда за предоставленную информацию предлагается денежное вознаграждение, источники могут преднамеренно искажать или приукрашивать факты о конкретных людях.

Риск долгосрочного хранения персональных данных усугубляется еще и тем обстоятельством, что некоторые спецслужбы, пользуясь своим особым статусом и полномочиями по получению доступа к информации, могут попытаться собрать на гражданина целое досье, объединив данные, хранящиеся в архивах других силовых структур, учреждений здравоохранения, налоговых органов и т.д.

Очевидно, что вышеперечисленные риски не ограничиваются только хранением, классификацией и анализом персональных данных граждан. Существуют и риски, связанные с использованием этих данных. В некоторых случаях использование персональных данных является законным (например, при проверке граждан на благонадежность или на право допуска к секретной информации), а в других – весьма сомнительным с морально-этической и других точек зрения (например, для разделения граждан на группы по расовому или религиозному признаку либо как способ оказания скрытого влияния на человека). Передача персональных данных, например, средствам массовой информации, может нанести ущерб интересам гражданина, являющегося субъектом этих данных, или привести к потере выгодных для него возможностей. Это может негативно отразиться и на его карьере (например, гражданину может быть отказано в допуске к секретной информации или он может быть лишен такого допуска, если он у него был) и, наконец, подорвать его репутацию. Кроме того, необоснованные или недостоверные данные о гражданине, если они попадают в распоряжение правительства иностранного государства, могут стать причиной отказа в выдаче въездной визы или привести к более серьезным последствиям для данного гражданина (см. Раздел 7).

Безусловно, разведывательные службы заинтересованы в том, чтобы имеющаяся в их распоряжении информация о лицах, являющихся законными субъектами данных, была объективной, достоверной и актуальной. Эффективность и авторитет разведывательной службы могут сильно пострадать, если информация, которую она обнародует, а также использует как основу для консультаций или как повод к действию, является недостоверной, устаревшей или неполной. И тем не менее, в разведывательной деятельности неизбежно присутствуют определенные риски, которые служат еще одним аргументом в пользу налаживания внешнего контроля и надзора за процессами сбора, обработки, хранения и передачи информации. В частности, разведывательные службы должны иметь возможность предвидеть угрозы безопасности, которые могут возникнуть в будущем, а это вынуждает их постоянно увеличивать объемы собираемой информации и количество физических лиц, в отношении которых ведется сбор персональных данных. Увеличению объемов сбора и хранения персональной информации, в частности, таких данных, как трафик электронной почты, поисковые запросы в Интернете, бронирование авиабилетов и финансовые операции, способствует и появление новых технологий, в том числе, в сфере сбора, обработки и анализа данных.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГРАЖДАН В ИНТЕРЕСАХ РАЗВЕДСЛУЖБ

Право на неприкосновенность частной жизни гарантируется нормами международного права по вопросам защиты прав человека.[2] Руководствуясь соображениями актуальности и практичности, в этом разделе мы решили ограничиться стандартами в области защиты прав человека, действующими на территории европейского континента, в частности, стандартами, закрепленными в Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ). Хотя основной темой данного раздела является защита права на неприкосновенность частной жизни, сбор и использование спецслужбами персональных данных граждан могут опосредованно задевать и другие права человека, в том числе, право на свободу слова и свободу объединений.

Статья 8 ЕКПЧ, действие которой распространяется на сорок семь государств-членов Совета Европы, гласит:

1. *Каждый человек имеет право на уважение своей личной и семейной жизни, своего жилища и корреспонденции*.
   [Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) дополнительно включил в это положение телефонные звонки и другие средства электронной связи.]
2. *Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц*.

Важным нормативным документом в этом контексте является «Хартия Европейского Союза об основных правах», поскольку в ней содержатся четкие положения относительно защиты персональных данных, которые имеют обязательную силу для государств-членов Европейского союза (ЕС). Статья 8 Хартии гласит:

1. *Каждый человек имеет право на охрану касающихся его сведений личного характера*.
2. *Эти сведения должны использоваться в соответствии с установленными правилами в определенных целях и на основании разрешения заинтересованного лица либо на иных правомерных основаниях, предусмотренных законом. Каждый человек имеет право на доступ к данным, собранным в отношении него, и добиваться внесения в них изменений.*
3. *Соблюдение этих правил подлежит контролю со стороны независимого органа*.

Кроме того, в соответствии со статьей 52.1 Хартии:

> *Любое ограничение прав и свобод, признанных настоящей Хартией, должно быть предусмотрено законом и не затрагивать основного содержания этих прав и свобод. Ограничения могут применяться лишь при соблюдении принципа пропорциональности и только в том случае, если они необходимы и действительно отвечают общим целям, признаваемым Европейским Союзом, или необходимы для защиты прав и свобод других людей*.

Однако, поскольку эти положения Хартии об основных правах еще недостаточно закреплены в судебной практике, в данном случае мы будем в основном опираться на Европейскую конвенцию по правам человека.

ЕСПЧ пришел к выводу о том, что имеющиеся в распоряжении государственных служб безопасности материалы, содержащие персональные данные граждан, находятся строго в пределах защищенной сферы частной жизни, определенной в статье 8 ЕКПЧ. Кроме того, в своих решениях по нескольким делам Суд постановил, что сбор, хранение и обнародование разведывательными службами персональных данных граждан является «вмешательством» в право на уважение их частной жизни, которое допускается только в исключительных случаях, перечисленных в статье 8.2. Эти выводы Суда относятся не только к случаям передачи информации другим государственным органам, но и к ее использованию для отбора кандидатов на трудоустройство и проверки сотрудников на право допуска к работе с секретными материалами. [3] При принятии решения по делу «Ротару против Румынии» (2000 г.), которое касалось хранения личных данных этого гражданина в архивах румынских спецслужб, Суд постановил, что:

> *…как хранение органом государственной власти информации, касающейся частной жизни человека, так и использование этой информации и невозможность ее опровержения являются ущемлением права на уважение частной жизни, закрепленного в Статье 8.1 Конвенции.* [4]

3.1. ДОПУСТИМЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПРАВА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ

Для того чтобы обеспечить соблюдение требований ЕКПЧ при хранении и использовании персональных данных граждан в интересах спецслужб, необходимо, чтобы эти процессы соответствовали критериям, изложенным в Статье 8.2. То есть, использование персональных данных должно осуществляться «в соответствии с законом», «в интересах национальной безопасности « и быть «необходимым в демократическом обществе».

Критерий «соответствия закону» является, пожалуй, самым строгим критерием. При невозможности соблюдения этого критерия нарушается Статья 8, независимо от того, соблюдены ли при этом все остальные критерии или нет. Именно требование законности стимулирует парламентариев к созданию прочной законодательной основы для использования персональных данных граждан в интересах разведывательных служб.

Согласно трактовке ЕСПЧ, «в соответствии с законом» означает, что любое ограничение права на неприкосновенность частной жизни должно иметь «некоторое обоснование в национальном законодательстве», и что оно отвечает критерию «качества закона» в части предсказуемости, которое суд определяет как «доступность для конкретного гражданина, который, кроме всего прочего, должен быть в состоянии предвидеть его последствия для себя лично, а также его соответствие принципу верховенства права». [5]

Применяя эти критерии, ЕСПЧ квалифицировал как нарушение Статьи 8 случаи, когда законодательство, регулирующее деятельность разведслужб, отсутствует, или когда такое законодательство существует, но не содержит положений, регулирующих процессы сбора и хранения персональных данных граждан. [6] Помимо всего прочего, в соответствии с критерием «качества закона», такой закон «должен содержать достаточно четкие формулировки, которые бы ясно указывали гражданам на обстоятельства, на которые распространяется действие этого закона». [7] Кроме того, поскольку «практическая реализация мероприятий по ведению скрытного прослушивания каналов связи недоступна для контроля со стороны граждан, являющихся объектами таких мероприятий, или для общества в целом», законы, регулирующие сбор персональных данных, не должны допускать ситуаций, когда «законное право действовать по своему усмотрению рассматривается органом исполнительной власти или судом как право на неограниченную власть». Следовательно, такие законы

должны «устанавливать достаточно четкие рамки любого предоставленного права усмотрения ... и способ реализации этого права, чтобы обеспечить гражданину эффективную защиту от произвольного вмешательства [в его права]».[8]

При рассмотрении таких законов суд должен убедиться в том, что они достаточно четко определяют, в частности, процедуры, которым необходимо следовать при обработке, использовании и хранении полученных данных; меры предосторожности при передаче этих данных другим субъектам, и обстоятельства, при которых записи, полученные в ходе слежки, могут или должны быть уничтожены. [9]

В качестве примера приведем недавно рассмотренное дело, одной из сторон которого выступало российское правительство. [10] Суд постановил, что внесение одного из активистов правозащитного движения в базу данных спецслужб как объекта для скрытного наблюдения противоречило Статье 8 ЕКПЧ. Поскольку база данных была создана на основе засекреченного приказа министерства, который был закрыт для доступа рядовых граждан, граждане не имели возможности узнать, по каким основаниям отдельные лица включались в эту базу данных, какие данные в ней хранились, каким образом они хранились, каков запланированный срок хранения данных, как их планировалось использовать, и кто будет осуществлять управление этими данными.

Однако критерий «качества закона» учитывает и законные интересы безопасности. Например, в контексте проверки граждан на благонадежность этот критерий не требует, чтобы заявители были в состоянии предсказать полностью весь процесс (иначе его легко было бы обойти). Вместо этого от соответствующего закона требуется только общее описание этой практики. [11]

Вставка 1: Практическая оценка «качества закона»

При рассмотрении дела «Ротару против Румынии» [12] Европейский суд по правам человека оценивал румынское законодательство, регулирующее вопросы хранения данных в архивах силовых структур. Суд постановил, что закон не давал достаточно четкого описания обстоятельств, на которые распространялось его действие, в том числе, в части, касающейся использования персональных данных граждан. Кроме того, закон не предусматривал никаких механизмов контроля за использованием этих данных.

Суд признал этот закон несовершенным и потому, что в нем не были установлены четкие рамки, ограничивающие свободу усмотрения органов государственной власти Румынии. Это значит, что закон никак не ограничивал полномочия правительства в сфере сбора, записи и хранения личных данных граждан в архивах силовых структур. В частности, закон не определял: виды информации, которая может записываться; категории лиц, в отношении которых могут применяться меры негласного наблюдения; обстоятельства, при которых возможно применение таких мер; и процедуры, которые необходимо при этом соблюдать. Кроме того, закон не устанавливал никаких временных рамок для осуществления вышеперечисленных мероприятий. [13]

Что касается архивов разведывательных служб коммунистического режима, то закон не запрещал использование таких архивов, но и не давал «четких, подробных» инструкций о том, кто имеет право доступа к таким архивам; какая информация может там храниться; какие процедуры необходимо при этом соблюдать, и для каких целей может использоваться информация, полученная таким образом». [14]

После того, как закон прошел проверку на ясность формулировок, доступность и предсказуемость, ЕСПЧ требует рассмотрения целей и необходимости вмешательства в частную жизнь граждан. Это предполагает оценку уровня вмешательства с точки зрения пропорциональности. То есть, можно ли считать такое вмешательство чрезмерным, даже если принять во внимание такую законную цель, как защита национальной безопасности. Например, в

своем решении по одному из недавно рассмотренных дел ЕСПЧ постановил, что правительство Швеции нарушило Статью 8 ЕКПЧ, когда продолжило хранение персональных данных в архиве службы безопасности по истечении тридцатилетнего срока хранения. Учитывая характер и давность информации, суд не принял во внимание аргументы защиты о том, что решение о необходимости дальнейшего хранения этой информации было обусловлено интересами национальной безопасности. [15]

При принятии решения о том, является ли вмешательство в частную жизнь граждан «необходимым в демократическом обществе», суд принимает во внимание наличие механизмов контроля за хранением и использованием персональных данных граждан, в том числе, с участием независимых надзорных органов. [16] Отсутствие гарантий, дающих гражданину возможность защищать свое право на неприкосновенность частной жизни, рассматривается судом как нарушение Статьи 8. Например, в своем решении по делу «Турек против Словакии» (2006 г.) (дело, в котором данный гражданин жаловался по поводу того, что его внесли в базу данных лиц, сотрудничавших со спецслужбой бывшей Чехословакии, что в связи с этим ему был выдан допуск к секретным материалам, и что его иск с требованием об изъятии его персональной информации из вышеуказанной базы данных был отклонен) суд постановил, что отсутствие процедуры, при помощи которой заявитель мог бы добиваться защиты своего права на неприкосновенность частной жизни, являлось нарушением Статьи 8. [17]

Но даже если такая процедура и прописана в законе, нарушением Статьи 8 может считаться ситуация, когда гражданину в течение длительного времени без объяснения причин отказывают в предоставлении доступа к его собственным персональным данным (так как в таком случае не работают вышеуказанные гарантии). Например, в решении по делу «Харамбие против Румынии (2009 г.) Суд признал, что права данного гражданина, предусмотренные Статьей 8 ЕКПЧ, были нарушены, так как правительство Румынии в течение шести лет не предоставляло ему доступ к его собственному персональному делу в архиве разведслужбы, хранящемуся там со времен коммунистического режима. [18]

Таким образом, необходимо установить четкие правовые рамки, в пределах которых разведслужбы осуществляли бы сбор и использование персональных данных граждан, а надзорные органы следили бы за тем, чтобы эти службы соблюдали требования законодательства, регулирующего управление такими данными. Специальный докладчик ООН по вопросам соблюдения и защиты основных прав и свобод человека в контексте борьбы с терроризмом подчеркнул это в своем отчете за 2010 год перед Советом ООН по правам человека:

> *Публично доступный закон определяет виды личных данных, которые могут хранить спецслужбы, а также критерии, применяемые по отношению к использованию, хранению, удалению и разглашению этих данных. Разведывательным службам разрешено сохранять только те личные данные, которые необходимы им для исполнения возложенных на них функций*. [19]

3.2. ЗАЩИТА ДАННЫХ

Конвенция Совета Европы о защите личности в связи с автоматизированной обработкой персональных данных [20] («Конвенция о защите данных») устанавливает принципы в области защиты данных, которые являются обязательными для государств-членов Совета Европы. (см. Таблицу 1). Согласно Конвенции о защите данных, каждое государство-участник обязуется «принять необходимые меры для того, чтобы основные принципы защиты данных были реализованы в его национальном законодательстве»[21] и «установить надлежащие санкции и средства судебной защиты на случай нарушения положений национального законодательства, реализующих основные принципы защиты данных». [22] Кроме того, не-

которые аспекты этих принципов – в части, касающейся объективной обработки, согласия, законного права, доступа субъекта данных и уточнения – нашли свое отражение в Статье 8.2 Хартии Европейского Союза об основных правах.

ТАБЛИЦА 1: Принципы Совета Европы в сфере защиты данных

Принцип защиты данных	Требования
Качество данных (Статья 5)	Персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке: а. должны быть получены и обработаны добросовестным и законным способом; б. должны собираться для четко определенных и законных целей и не использоваться в противоречии с этими целями; в. должны быть достоверными, актуальными и не избыточными применительно к целям, для которых они собираются г. должны быть точными и в случае необходимости обновляться; д. должны храниться в такой форме, которая позволяет идентифицировать субъектов данных не дольше, чем этого требует цель, для которой эти данные собираются.
Безопасность данных (Статья 7)	Стороны обязаны принимать надлежащие меры для защиты персональных данных, накопленных в автоматизированных базах данных, от случайного или несанкционированного разрушения или случайной утраты, а равно и от несанкционированного доступа, изменения или распространения.
Право знать о существовании персональных данных (Статья 8)	Любому лицу должно быть предоставлено право: быть осведомленным о существовании автоматизированной базы персональных данных, о ее главных целях, а также о лице, осуществляющем управление базой данных, о его постоянном месте жительства и основном месте работы
Право доступа (Статья 8)	Любому лицу должно быть предоставлено право: • периодически и без излишних затрат времени или средств обращаться с запросом о том, накапливаются ли в автоматизированной базе данных касающиеся его персональные данные, и получать информацию о таких данных в доступной форме; • требовать уточнения или уничтожения таких данных, если они были обработаны с нарушением положений национального права, реализующих основные принципы, изложенные в статьях 5 и 6 настоящей Конвенции
Право на защиту в суде (Статья 8)	Любому лицу должно быть предоставлено право: прибегнуть к судебной защите нарушенного права, если его запрос либо требование о предоставлении информации, уточнении или уничтожении данных, согласно требованиям пунктов *б* и *в* настоящей статьи, не были удовлетворены.

В Конвенции о защите данных (Статья 11) говорится, что ни одно из ее положений не должно быть истолковано как ограничивающее или иным образом влияющее на возможность Сторон предоставлять субъектам данных более широкую защиту, нежели та, которая обусловлена настоящей Конвенцией.

Предусмотренные Конвенцией о защите данных ограничения на применение принципов защиты данных аналогичны ограничениям, предусмотренным ЕКПЧ в отношении права на неприкосновенность частной жизни (см. выше). Ограничения должны быть «предусмотрены законодательством [государства-участника]», и должны представлять собой «необходимую в демократическом обществе меру» [23] для защиты законного права, в частности, национальной безопасности или прав субъекта данных. [24]

3.3. НАЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Учитывая, что сбор, обработка и разглашение персональных данных граждан в интересах спецслужб связаны с серьезным риском нарушения прав человека, необходимо, чтобы принципы управления такими данными и их использования были демократическим способом закреплены в законодательстве, которое должно быть доступным для всеобщего сведения. Такая практика имеет ряд преимуществ: она стимулирует рефлективную политическую дискуссию о роли и месте разведслужб в жизни государства; разрушает монополию спецслужб и исполнительной власти на принятие решений по вопросам сбора, обработки, хранения и передачи персональных данных граждан; и позволяет четко определить полномочия спецслужб при осуществлении мероприятий, связанных с риском нарушения прав человека.

Законодательство по вопросам использования персональных данных в интересах спецслужб может регулировать следующие аспекты:

- допустимые и недопустимые причины для обработки персональных данных
- ограничения на разглашение персональных данных граждан
- публичное обнародование некоторых видов информации о хранении данных
- доступ к персональным данным для субъектов данных
- информирование субъекта данных о том, что в отношении него проводился сбор персональных данных
- обновление, изменение или удаление персональных данных

3.3.1. Допустимые и недопустимые причины для обработки персональных данных

Такое законодательство может определять виды персональных данных, которые могут собираться и сохраняться, а также конкретные обстоятельства, при которых в отношении гражданина может начинаться сбор персональных данных (см. Вставку 2). В четком соответствии с принципом пропорциональности, немецкое законодательство увязывает необходимость сбора данных с уровнем соответствующей угрозы. В частности, оно требует, чтобы служба внутренней разведки Германии (Федеральное управление защиты Конституции) предварительно рассмотрела возможность получения нужной информации из открытых источников или с использованием средств, позволяющих избежать нарушения права человека на неприкосновенность частной жизни. [25] Кроме того, в законодательстве можно предусмотреть механизмы, снижающие вероятность нарушения спецслужбами прав человека. Например, можно запретить им собирать информацию о гражданах в зависимости от их расовой или религиозной принадлежности либо приверженности той или иной политической идеологии.

Вставка 2: Ограничения на обработку персональных данных граждан (примеры Нидерландов и Аргентины)

В этой вставке рассматриваются положения голландского и аргентинского законодательства, ограничивающие право спецслужб на обработку персональных данных граждан на основании недопустимых критериев.

Нидерланды [26]

«Служба общей разведки и безопасности имеет право обрабатывать только персональные данные граждан:

а. в отношении которых существуют серьезные подозрения в том, что они представляют угрозу для демократической правовой системы или для безопасности и других жизненно важных интересов государства;
б. которые согласились пройти проверку спецслужб на право получения допуска к работе с секретными материалами;
в. которым это необходимо в рамках расследования, касающегося других стран;
г. информация в отношении которых была получена другими разведывательными службами или силовыми ведомствами;
д. данные которых необходимы для обеспечения надлежащего исполнения спецслужбой своих обязанностей;
е. которые являются или являлись сотрудниками конкретной спецслужбы;
ж. в отношении которых это необходимо в контексте исследований угроз и рисков, перечисленных в пункте д) части 2 Статьи 6».

Аргентина [27]

«Ни одно разведывательное ведомство не имеет права ... хранить персональные данные граждан, если они были собраны по признаку их расы, религии, частных действий и политических взглядов, или в связи с их членством в политических, общественных, профсоюзных, общинных, кооперативных, культурных или профессиональных организациях, либо в связи с их легальной деятельностью, осуществляемой в любой сфере».

3.3.2. Ограничения на разглашение персональных данных граждан

В большинстве случаев желательно, чтобы законодательство предусматривало определенные ограничения на право спецслужб разглашать персональные данные граждан. Это необходимо, в частности, для предотвращения утечки информации, которая затем может быть использована в политических узкопартийных интересах. Необходимость таких ограничений является особенно актуальной в контексте переходных государств, где нередки случаи, когда спецслужбы обслуживают интересы определенной политической силы. Законодательства многих стран предусматривают уголовную ответственность за разглашение сотрудниками спецслужб правил обнародования хранящихся в их архивах данных, в том числе персональных данных граждан (например, если сотрудник разглашает информацию, не имея на то соответствующих полномочий, или в целях, не предусмотренных законодательством; см. Вставку 3).

Вставка 3: Запрет на несанкционированную передачу персональных данных граждан (пример Румынии)

Это положение румынского законодательства дает пример того, каким образом можно защитить персональные данные граждан от несанкционированного разглашения сотрудниками разведслужб:

«Информация, касающаяся частной жизни, чести и репутации граждан, которая стала известна случайно в ходе сбора данных, необходимых для защиты национальной безопасности, разглашению не подлежит. Незаконное разглашение или использование сотрудниками разведывательных служб информации или данных, полученных для целей, указанных в части 1, квалифицируются как преступление и караются лишением свободы на срок от 2-х до 7-ми лет». [28]

3.3.3. Публичное обнародование определенных видов информации о хранении данных

В некоторых странах законодательство о защите данных требует, чтобы государственные ведомства, в том числе разведывательные службы, публиковали подробную информацию о категориях персональных данных, которые они хранят в своих архивах; о целях, для которых эти данные собирались; целях, для которых эти данные могут разглашаться; описания баз данных, в которых они хранятся; а также информацию об условиях и средствах управления этими данными. Публикация такой информации осуществляется в интересах повышения стандартов прозрачности, ответственности и подотчетности разведывательных служб. Граждане, желающие реализовать свое право доступа к собственным персональным данным и право на внесение в них изменений, могут узнать из этих публикаций о том, какие государственные ведомства и в каких объемах хранят их персональные данные, а также причины, по которым эти ведомства хранят их персональные данные.

Требование о том, чтобы разведывательные службы предоставляли обществу информацию о своих архивах персональных данных граждан, важно потому, что оно способствует укреплению легитимности этих служб и помогает избавиться от некоторых стереотипных, но неверных представлений об их деятельности. Такая открытость необходима даже в том случае, когда интересы национальной безопасности требуют, чтобы гражданин не знал о том, хранятся ли в архиве спецслужбы его персональные данные (например, когда на запрос гражданина о предоставлении доступа к его собственным персональным данным спецслужба могла бы не давать никакого определенного ответа).

Вставка 4: Законодательство, обязывающее спецслужбы обнародовать информацию о своих базах данных (пример Канады)

Это положение канадского законодательства является примером общего требования, касающегося обнародования информации о базах персональных данных граждан:

«Глава государственного ведомства должен обеспечить включение в базы персональных данных всех находящихся в распоряжении его ведомства персональных данных, которые (а) использовались, используются или доступны для использования в административных целях; или (б) структурированы или могут быть найдены по имени и фамилии физического лица, по идентификационному номеру, символу или другим отличительным характеристикам, присвоенным данному физическому лицу. [29]

3.3.4. Доступ к персональным данным для субъектов данных

Во многих странах законы, регулирующие вопросы защиты данных или права граждан на неприкосновенность частной жизни, предусматривают, что граждане, являющиеся субъектами данных, имеют право получать доступ к собственным персональным данным, хранящимся в архивах государственных ведомств (см. Вставку 5). Помимо этого, некоторые законы о защите данных признают за субъектом данных право вносить изменения в собственные персональные данные; предоставлять информацию, свидетельствующую о недостоверности некоторых из его персональных данных; или добиваться уничтожения этих данных. В целях защиты интересов национальной безопасности в такие законы обязательно включаются специальные положения, касающиеся персональных данных, хранящихся в архивах спецслужб. Такие положения предусматривают различные формы исключений из сфер действия законов.

В некоторых странах спецслужбы исключаются из сферы действия законов о защите данных, которые просто не распространяются на данные, имеющиеся в распоряжении спецслужб. В таких случаях право субъекта данных [на получение доступа к собственному персональному делу] как таковое отсутствует. Подобный подход удобен своей простотой, но он противо-

речит принципу прозрачности, так как исключение спецслужб из сферы действия закона о защите данных освобождает их от обязанности объяснять обществу, каким образом и насколько интересы национальной безопасности оправдывают необходимость хранения определенных данных. Кроме того, такой подход не позволяет осуществлять полноценный внешний надзор и контроль, так как ограничивает юрисдикцию, например, уполномоченного по вопросам частной информации.

Вариантом такого подхода может быть исключение разведывательных служб только из сферы действия законодательства о свободе информации. В таком случае законодательство о защите данных (в том числе, в части прав доступа для субъектов данных) продолжает действовать, по крайней мере, теоретически, хотя на практике положения законодательства часто пересматриваются применительно к каждому конкретному случаю.

Вставка 5: Законодательное урегулирование права субъектов данных на доступ к персональным данным (пример Нидерландов)

Эти положения голландского законодательства дают пример того, как можно обеспечить ограниченное право субъекта данных на доступ к собственным персональным данным, хранящимся в архивах разведывательных служб: [30]

«Статья 47

1. Глава соответствующего ведомства информирует любого гражданина по его просьбе (в кратчайшие сроки, но не позднее, чем через три месяца после получения запроса) о том, подвергались ли его персональные данные (и если да, то какие) обработке со стороны или по поручению соответствующей службы».

«Статья 48

1. Гражданин, который в соответствии со статьей 47 получил доступ к собственным персональным данным, обработанным конкретной службой (или от имени этой службы), может подать в связи с этим письменное заявление, которое будет приложено к соответствующей информации.»

«Статья 53

1. Запрос, указанный в статье 47, должен быть в любом случае отклонен, если:
   a. запрашиваемая персональная информация подвергалась обработке в контексте любого расследования, кроме случаев, когда:
      - соответствующая информация подвергалась обработке свыше 5-ти лет назад,
      - с тех пор в отношении гражданина, запрашивающего персональную информацию, не проводилась обработка новых данных в связи с расследованием, в контексте которого подвергалась обработке запрашиваемая информация, и если эта информация не имеет отношения к любому текущему расследованию;
   б. в отношении гражданина, запрашивающего персональные данные, не проводилась обработка никакой информации.»

В других странах исключения из сферы действия законов о защите данных обуславливаются интересами национальной безопасности. Эти исключения имеют более узкий и конкретный характер, так как обязывают разведывательные службы в каждом конкретном случае обосновывать свой отказ в предоставлении субъекту данных доступа к его персональным данным на основании закона о защите данных.

Такое законодательство может предусматривать для субъектов данных ограниченное право доступа к собственным персональным данным. Это право может быть реализовано путем обращения с соответствующим запросом к органу надзора за исполнительной властью, но с учетом ограничений, связанных с текущими расследованиями, и необходимости защиты от разглашения источников и оперативных методов. [31] (Все ограничения такого рода должны быть предусмотрены действующим законодательством, быть пропорциональными угрозе

и подвергаться независимой оценке.[32]) Такой подход весьма эффективен не только с точки зрения защиты прав человека, но и может служить действенной гарантией против ошибок управления и коррупции.

Как правило, исключения такого рода формально позволяют разведслужбам не давать конкретных ответов на информационные запросы субъектов данных, так как это избавляет их от необходимости реагировать на потенциально опасные запросы, целью которых является не получение доступа к персональным данным, а выяснение объемов информации, находящейся в распоряжении разведслужбы.

На практике результатом применения таких исключений может стать ситуация, когда большинство информационных запросов будут на вполне законных основаниях отклоняться. Таким образом, подход, основанный на исключении разведывательных служб только из сферы действия законодательства о свободе информации, в конечном итоге практически не отличается от подхода, исключающего эти службы из сферы действия закона о защите данных. Но все же остается одно важное различие: первый подход, в отличие от второго, обязывает разведслужбу обосновывать свое нежелание открывать доступ к данным, и представленные аргументы должны быть достаточно убедительными на фоне установленной законом презумпции разглашения информации. Кроме того, в первом случае исключение может быть обжаловано независимым органом, что невозможно в случае полного исключения разведслужб из сферы действия закона о защите данных.

Исследования опыта применения законов Канады «О доступе к информации» и «О правах личности» (оба действуют с 1982 года) подтверждают необходимость внешнего независимого надзора за деятельностью разведывательных служб в сфере сбора, обработки, хранения и передачи информации (не в последнюю очередь с целью стимулирования интереса разведслужб к вопросам защиты информации и прав личности).[33]

Другой подход заключается в том, что из сферы действия закона исключается не вся информация, а только отдельные базы данных. Теоретически это открывает к ним доступ для различных надзорных механизмов, но на практике освобождает разведывательные службы от обязанности давать подробные ответы на информационные запросы физических лиц. В Канаде эта модель применяется в качестве дополнения к модели, построенной на исключении из закона о свободе информации.

Кроме того, в действующем законодательстве можно предусмотреть положения, в соответствии с которыми один из членов правительства наделяется полномочиями по выдаче универсального свидетельства об исключении (аналогичного тому, которое предусмотрено британским законом «О защите данных» [34]), которое может отменяться и пересматриваться. Для разведывательных служб это послужит убедительной гарантией того, что содержащиеся у них данные не будут обнародованы, например, в нарушение принятых ими обязательств перед союзниками и информаторами. С другой стороны, такие свидетельства, как правило, имеют слишком широкие рамки. Это делает невозможным осуществление внешнего надзора, а, следовательно, не дает возможности реализовать все его выгоды, в том числе с точки зрения повышения доверия общества к разведслужбам и укрепления его уверенности в том, что они действуют в соответствии с законом. С помощью частичных исключений можно лучше обеспечить интересы безопасности информации, чем с применением полных исключений. Более того, помимо доступа субъектов данных к собственным персональным данным и их права на обновление этих данных, принципы защиты данных, связанные с качеством данных и безопасностью данных, имеют прямое отношение к разведывательным службам и, следовательно, служат еще одним аргументом против исключения разведывательных служб из сферы действия законодательства о защите данных.

Вставка 6. Доступ к персональным данным, хранящимся в архивах разведслужб (хороший пример по оценке Специального докладчика ООН)

«Физические лица имеют возможность запросить доступ к собственным персональным данным, хранящимся в архивах разведывательных служб. Физические лица могут реализовать это право, обратившись с запросом к соответствующему органу либо через независимый институт защиты данных или надзора. Физические лица имеют право исправить неточности в своих личных данных. Любые исключения из этого общего правила оговариваются в законе и строго ограничены, пропорциональны и необходимы соответствующей разведывательной службе для исполнения возложенных на нее задач. Разведывательная служба обязана обосновать независимому надзорному органу любое свое решение об отказе в предоставлении доступа к персональным данным.» [35]

3.3.5. Информирование субъекта данных о том, что в отношении него проводился сбор персональных данных

В некоторых странах (например, в Нидерландах [36] и Германии [37]) законодательство требует, чтобы субъекты персональных данных (особенно собранных путем слежки и негласного наблюдения) в течение определенного периода времени ставились в известность о том, что в отношении них осуществлялся сбор информации (см. Вставку 7). Теоретически эта практика допускает возможность обжалования задним числом и ограничивает свободу разведслужб при принятии решений о начале сбора персональной информации относительно того или иного физического лица. Однако условия, ограничивающие применение права на информирование субъектов данных (такие, как интересы текущих операций или необходимость сохранения в тайне источников информации), не дают возможности полноценно реализовать это право на практике. По этой причине, в Нидерландах идет работа по пересмотру данной практики. [38]

В тех странах, где законодательством не предусмотрено обязательное информирование субъектов данных или право субъектов данных на внесение изменений в собственные персональные данные, риски, связанные с неправомерным использованием спецслужбами персональных данных граждан, возрастают, что требует создания дополнительных механизмов сдерживания и контроля.

Вставка 7: Требование об информировании субъектов данных (пример Германии)

Иллюстрацией принципа информирования субъектов данных могут служить нижеследующие положения законодательства Германии:

«Субъект данных должен быть проинформирован об ограничительных мерах согласно требованиям Части 3 после прекращения применения этих мер. Такое информирование не может производиться до тех пор, пока не исключена вероятность того, что информирование субъекта данных может поставить под угрозу цель ограничительных мер, или до тех пор, пока это может нанести предсказуемый вред интересам Федерации или субъекту Федерации. Если такое информирование не производится (согласно пункту 2) по истечении двенадцати месяцев после прекращения применения ограничительных мер, решение о продолжении действия запрета [на информирование субъекта данных] должно получить одобрение Комиссии G10. Срок действия такого запрета определяется Комиссией G10.»[39]

«В случаях, когда сбор данных производится для целей, предусмотренных подразделами 2 и 1, что по своему содержанию и значению равносильно ограничению тайны переписки, почтовых отправлений и телекоммуникаций, в частности, с использованием скрытно установленных устройств для подслушивания и записи частных бесед, то:

1. Субъект данных должен быть проинформирован о таких мерах после их окончания, как только будет исключена вероятность того, что это может поставить под угрозу достижение целей таких мер;
2. Об этом должна быть поставлена в известность Парламентская контрольная комиссия.»[40]

3.3.6. Обновление, изменение или удаление персональных данных

Обеспечить реализацию принципов защиты данных можно и другим способом, например, обязав разведывательные службы периодически пересматривать и проверять свои базы персональных данных граждан на предмет достоверности, актуальности и соответствия выполняемым разведслужбами задачам. [41] В некоторых странах это требование сопровождается требованиями об уточнении недостоверных данных [42] или уничтожении данных, утративших свою актуальность. [43]

Если разведывательные службы хотят, чтобы их сводки базировались на достоверных данных, они должны обеспечить проверку и пересмотр персональных данных граждан и при необходимости осуществлять обновление и пополнение этих данных (в объемах, определяемых задачами своей законной деятельности).

Устаревшая информация опасна тем, что может приводить к ложным выводам. Поэтому для разведслужб лучше не иметь никакой информации вообще, чем руководствоваться недостоверной или устаревшей информацией. Кроме того, с точки зрения субъекта данных, персональная информация, если она достоверна и актуальна, гораздо реже приводит к принятию несправедливых по отношению к нему решений, таких, как, например, отказ в предоставлении допуска к работе с секретными материалами или отказ в выдаче въездной визы.

Вставка 8: Требование о регулярном пересмотре разведслужбами своих баз персональных данных граждан (положительный пример по оценке Специального докладчика ООН)

«Разведывательные службы регулярно проводят проверку и пересмотр своих баз персональных данных граждан на предмет их достоверности и актуальности. Они законодательно обязаны обновлять или удалять любые данные, которые в результате проверки будут признаны недостоверными или утратившими актуальность с точки зрения функций и задач разведслужб, деятельности надзорных органов или возможных судебных процессов.» [44]

Так как деятельность разведывательных служб в сфере оценки угроз носит предупредительный, прогнозный характер, некоторые граждане могут на законных основаниях становиться объектами внимания со стороны разведслужб, прежде чем в руки последних попадет информация, свидетельствующая о том, что эти граждане попали в их поле зрения по ошибке и больше не должны быть объектами сбора данных. Например, может выясниться, что субъект данных просто знаком с гражданином, являющимся законным объектом сбора данных, а не состоит с ним в сговоре, или субъект может оказаться просто однофамильцем законного объекта сбора данных. В таком случае разведслужба обязана закрыть персональное дело указанного субъекта данных в интересах недопущения возможных нарушений и злоупотреблений.

Точно так же, необходимо удалять и побочную информацию о гражданах, которая была собрана случайно в ходе уже завершившейся операции. Несколько положений, касающихся этой проблемы, содержатся в законе Германии, регулирующем деятельность Федерального управления по защите Конституции. Например, одно из этих положений гласит, что сбор информации должен быть немедленно прекращен «как только его цель достигнута, или если имеются признаки того, что этой цели достичь невозможно в принципе или с использованием таких методов.»[45] Закон также обязывает разведслужбы регулярно (каждые пять лет) проверять ранее собранные данные, для того чтобы исправить неточные данные (при этом, неточные или спорные данные должны быть отмечены как таковые в соответствующих делах [46]) или удалить данные, ставшие ненужными (см. Вставку 9). Эти требования внедрены не только в интересах защиты субъектов данных, но и в интересах надзора за деятельностью разведывательных служб.

Вставка 9: Требования об обязательном пересмотре, обновлении и удалении персональных данных граждан (пример Германии)

Эти положения немецкого законодательства иллюстрируют принципы пересмотра, обновления и удаления данных:

«(1) Хранящиеся в делах недостоверные персональные данные должны исправляться Федеральным управлением по защите Конституции.

(2) Хранящиеся в делах персональные данные должны удаляться Федеральным ведомством по защите Конституции, если их хранение осуществлялось на недопустимых основаниях или если знание этих данных больше ему не требуется для исполнения возложенных на него функций. Данные не подлежат удалению в случае, если имеются основания предполагать, что их удаление может нанести ущерб законным интересам субъекта этих данных. В этом случае данные должны быть заблокированы, а их передача может осуществляться только с согласия субъекта данных.

(3) При работе с частными случаями Федеральное управление по защите Конституции должно периодически, но не реже одного раза в пять лет, проверять хранящиеся у него персональные данные и, при необходимости, вносить необходимые изменения или удалять эти данные.»[47]

4. РОЛЬ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

В этой главе рассматриваются способы, при помощи которых надзорные органы могут контролировать использование разведывательными службами персональных данных граждан с целью предотвращения незаконного использования этих данных. Хотя здесь мы будем говорить в основном о внешнем надзоре, не следует пренебрегать и механизмами внутреннего надзора. К ним относятся специальные процедуры принятия решений о том, когда следует открывать и закрывать дела с персональными данными, какие сотрудники должны иметь к ним доступ, когда необходимо пересматривать содержащиеся в них данные, и как должна обеспечиваться их сохранность.

С другой стороны, эффективность внешнего надзора зависит от наличия независимых органов, обладающих достаточными законными полномочиями и ресурсами для исполнения возложенных на них функций (см. Таблицу 2). Специальный докладчик ООН подчеркнул необходимость создания независимого органа, «который бы обладал правом доступа ко всем делам с персональными данными, находящимися в архивах разведывательных служб, и имел бы право обязать [разведслужбы] сообщать эти данные соответствующим субъектам, а также уничтожать дела или персональные данные.»[48] Хартия Европейского Союза об основных правах предусматривает создание независимого органа, который должен следить за соблюдением требований в сфере защиты данных.» [49]

На национальном уровне законодательство Швеции гарантирует независимый статус и ресурсное обеспечение Шведской Комиссии по вопросам безопасности и неприкосновенности данных. [50] В то же время венгерское законодательство обязывает разведывательные службы сотрудничать с независимыми органами надзора по вопросам использования разведслужбами личных данных граждан. [51]

ТАБЛИЦА 2. ХАРАКТЕРИСТИКИ НЕЗАВИСИМЫХ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО НАДЗОРА

Формат органа	Независимость	Сфера полномочий	Методы	Результаты
Институт омбудсмена	Автономный	Жалобы физических лиц	Расследование	Рекомендации
Уполномоченный по вопросам защиты данных	Автономный	Соблюдение законодательства в сфере защиты данных	Расследование, выборочные проверки	Отчет, инструкции, указания
Суд специальной юрисдикции	Автономный	Жалобы физических лиц	Состязательный процесс	Решение, обязательное для исполнения
Парламентский комитет	Формируется по партийному признаку	Передача вопросов на рассмотрение компетентных органов, подготовка отчетов по результатам инициативных расследований	Парламентские слушания	Отчет, доклад

В переходных и постконфликтных государствах разведывательные службы, которые лишь недавно стали работать в условиях демократии, часто хранят большие массивы данных, доставшихся им по наследству от предыдущего режима. Управление этими материалами может представлять серьезную проблему, особенно учитывая значительное и резкое сокращение (по вполне понятным причинам, связным с переходом к демократическому управлению) силовых и разведывательных структур конкретной страны. В таких условиях важную роль в осуществлении контроля за процессами управления данными могли бы сыграть независимые надзорные органы.

В целом, функции независимых надзорных органов в отношении личных данных граждан частично регулируются нормами законодательства по вопросам защиты прав человека. Что касается права гражданина обратиться за правовой защитой в случае, если его права были нарушены, то, например, Статья 13 ЕКПЧ предусматривает, что «каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективную правовую защиту в государственном органе». В своем решении по делу «Сегерштедт-Вайберг против Швеции (2006 г.), ЕСПЧ постановил, что, хотя принципы Статьи 13 почти всегда являются второстепенными по отношению к принципам, изложенным в Статье 8 («в соответствии с законом» и «необходимость в демократическом обществе»), отсутствие в национальном законодательстве гарантий правовой защиты может привести к нарушению Конвенции. В решении по другому делу суд постановил, что во всех случаях, даже когда речь идет об интересах национальной безопасности, предусмотренная в Статье 13 гарантия правовой защиты должна быть реализована как на практике, так и на законодательном уровне. [52]

В решении по делу «Ассоциация за европейскую интеграцию и права человека против Болгарии» (когда указанная организация жаловалась на то, что при прослушивании спецслужбами ее каналов коммуникации были нарушены требования Статей 8 и 13 ЕКПЧ) суд указал на возможность использования независимых механизмов правовой защиты, которые удовлетворяют требованиям Конвенции. Это: право обратиться с жалобой в специализированный надзорный орган (Комиссия G10) и в Конституционный суд в Германии; право обратиться в Государственный совет в Люксембурге; право обратиться в суд специальной юрисдикции в Великобритании и право обратиться с жалобой в специализированный надзорный орган в Норвегии. [53] (Процесс подачи и рассмотрения жалоб подробно рассматривается в Разделе 9).

Что касается использования персональных данных граждан в интересах спецслужб, то здесь ключевые направления надзора отражают аналогичные направления законодательства, а именно: сбор данных, хранение данных, доступ к персональным данным для субъектов данных, информирование субъектов данных, проверка и уточнение данных, и уничтожение данных. Для того чтобы эффективно контролировать все эти сферы деятельности, надзорные органы должны иметь достаточно широкие полномочия. Так, например, полномочия Комиссии G10 (Германия) распространяются на все аспекты деятельности «по сбору, обработке и использованию персональных данных, полученных разведывательными службами Федерации в соответствии с настоящим Законом, в том числе решения об информировании субъектов данных.»[54]

Надзор в этой сфере должен обеспечить соблюдение разведывательными службами норм и стандартов, о которых мы говорили выше. Учитывая скрытный характер разведывательной деятельности, надзор в сфере персональных данных будет эффективным и заслуживающим доверия общества, если он будет осуществляться на постоянной (или хотя бы периодической) основе, а не только в виде расследований конкретных жалоб граждан или обвинений спецслужб в злоупотреблениях. Так, ряд государств включили положения о непрерывности надзора в мандаты своих независимых органов надзора за деятельностью разведывательных служб. В частности, в Норвегии парламентский комитет по надзору за деятельностью разведывательных служб законодательно обязан в течение года провести шесть проверок Норвежской службы полиции и безопасности. Эти проверки должны включать как минимум десять выборочных архивных проверок, а также (не менее двух раз в год) проверку всех текущих дел по ведению слежки и наблюдения за гражданами. [55] В Дании аналогичную функцию исполняет Комитет по контролю за деятельностью служб полиции и военной разведки (комитет Вамберга, названный так в честь его первого председателя А.М. Вамберга) (см. Вставку 10).

Вставка 10: Комитет по контролю за деятельностью служб полиции и военной разведки Дании (комитет Вамберга)

Основной задачей Комитета Вамберга является надзор за процессами регистрации и распространения персональных данных граждан в интересах Службы безопасности и разведки (СБР) Дании. Когда физическое или юридическое лицо становится предметом расследования разведывательной службы, СБР может открыть дело на соответствующее физическое или юридическое лицо. Такие дела подлежат проверке и оценке Комитета Вамберга, который должен дать свое согласие на открытие новых дел в отношении граждан Дании и иностранных граждан, проживающих на территории Дании.

В состав Комитета входят председатель и три рядовых члена. Все они назначаются на должности исключительно благодаря своему высокому авторитету и признанию своих заслуг перед обществом, а не по каким-то иным критериям. Ни один из четырех членов комитета не должен состоять ни в какой политической партии и не участвовать в политической деятельности.

Заседания комитета проводятся в его собственном офисе с периодичностью от шести до десяти раз ежегодно. Во время этих заседаний рассматриваются конкретные дела и принимаются решения о том, были ли при их ведении соблюдены все необходимые требования. Кроме этого, комитет проводит выборочные проверки старых дел на предмет соблюдения установленных сроков удаления данных. Также Комитет регулярно обсуждает вопросы регистрации данных с представителями Министерства юстиции.

В некоторых странах гражданин, недовольный тем, как разведывательная служба обращается с ним как с субъектом данных, может обратиться с жалобой в независимый орган, который проверит хранящееся в архиве спецслужбы персональное дело данного гражданина и примет решение о том, имели ли место нарушения при использовании его персональной информации (см. Раздел 9). Согласно шведскому законодательству, Комитет по вопросам защиты безопасности и неприкосновенности данных имеет право при расследовании

конкретной жалобы проверить на предмет законности деятельность силовых ведомств, связанную с использованием персональных данных граждан (см. Вставку 11). Кроме того, Комиссия имеет право контролировать порядок разглашения персональных данных, хранящихся в архивах полиции и других силовых ведомств, для того, чтобы гарантировать, что при этом соблюдаются нормы шведского уставного и конституционные права, в том числе, в отношении прав человека и принципа пропорциональности. [56]

Вставка 11: Комиссия по вопросам защиты безопасности и неприкосновенности данных (Швеция)

Эти положения шведского законодательства описывают обязанности Комиссии по защите безопасности и неприкосновенности данных (специализированный надзорный орган):

«1. Комиссия по защите безопасности и неприкосновенности данных (Комиссия) осуществляет надзор за использованием агентствами по борьбе с преступностью средств скрытного наблюдения и фальшивых удостоверений личности, и связанными с этим видами деятельности.

Комиссия также контролирует обработку данных в Шведской службе безопасности согласно закону «О защите данных полиции», в частности, положений 5-го раздела этого Закона.

Целью надзора является, в том числе, контроль за тем, чтобы мероприятия в рамках пунктов 1 и 2 осуществлялись в соответствии с законами и другими нормативными актами.

2. Комиссия осуществляет надзор путем проведения проверок и других расследований. Комиссия может выступать с заявлениями о результатах своих расследований и высказывать свое мнение относительно необходимости изменения деятельности, и прилагает усилия к тому, чтобы все недостатки и пробелы в законах и других нормативных актах были ликвидированы.

3. По просьбе гражданина комиссия обязана проверить, являлся ли он (или она) субъектом скрытного наблюдения или подвергались ли его персональные данные обработке, как определено в разделе 1, и соблюдались ли при ведении скрытного наблюдения и других подобных мероприятий, а также при обработке его персональных данных требования законов и других нормативно-правовых актов. Комиссия обязана поставить гражданина в известность о завершении такой проверки.» [57]

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

Далее приводим список рекомендаций, которые пригодятся парламентариям при создании нормативно-правовой базы по вопросам использования персональных данных граждан в интересах органов разведки в части, касающейся соблюдения прав человека.

- Законодательно установленный мандат любой из разведывательных служб должен четко определять цели, для которых осуществляется законный сбор персональных данных граждан, и открываются персональные дела граждан.
- В законодательстве, регулирующем деятельность разведывательных служб, должны быть предусмотрены эффективные механизмы контроля за использованием персональных данных граждан и за соблюдением установленных сроков их хранения. Такие механизмы контроля должны соответствовать принципам международного права в сфере защиты данных. Кроме того, такое законодательство должно предусматривать и механизмы для осуществления независимого контроля (органами, являющимися внешними по отношению к разведывательному сообществу), без которого надзор не будет полноценным и действительно эффективным.

- Законодательство, регулирующее деятельность разведывательных служб, не должно исключать разведывательные службы из сферы действия национальных законов о правах личности и защите данных. Вместо этого разведывательным службам должна быть предоставлена возможность (в случаях, предусмотренных их мандатом) пользоваться исключениями из правил о разглашении информации, если такая необходимость продиктована интересами национальной безопасности.
- Контроль за применением таких исключений осуществляет независимый надзорный орган, имеющий надлежащий доступ к соответствующим данным, хранящимся в архивах разведывательных служб.
- Граждане, считающие, что хранение, использование или разглашение их персональных данных разведывательными службами нарушает их право на неприкосновенность частной жизни, должны иметь право на эффективную правовую защиту независимого органа.
- Решения разведывательных служб, касающиеся хранения персональных данных физических лиц, должны подвергаться оценке независимого надзорного органа, равно как и запросы субъектов данных на получение доступа к собственным персональным данным, а также решения о дальнейшем хранении, передаче или удалении персональных данных физических лиц.

Ссылки и примечания

1. Это определение фигурирует в Статье 2(a) Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматической обработке персональных данных, а также Статье 1(б) Руководящих указаний Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о защите частной жизни и трансграничных потоков персональных данных. Аналогичное определение используется в Статье 2(a) Директивы Европейского Союза 95/46/ЕС; однако действие этого документа не распространяется на деятельность в сфере государственной безопасности (см. Статью 3.2).
2. Статья 17 Международной Конвенции о гражданских и политических правах гласит, что «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. 2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.» Статья 12 Всеобщей декларации прав человека гласит, что «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».
3. Леандер против Швеции, № 9248/81, Европейский Суд по правами человека (ЕСПЧ), 1987 г.
4. Ротару против Румынии, № 28341/95, ЕСПЧ, 2000 г. пункт 46.
5. Вебер и Саравия против Германии, № 54934/00, ЕСПЧ, 2006 г. Пункт 84.
6. Р. В. против Нидерландов, № 14084/88, ЕСПЧ, 1991 г.
7. Вебер и Саравия против Германии, № 54934/00, ЕСПЧ, 2006 г. Пункт 93.
8. Там же, пункт 94.
9. Детальный анализ закона Германии «Об ограничении тайны корреспонденции, почтовых отправлений и телекоммуникаций» (Закон G10) см. в решении ЕСПЧ по делу «Вебер и Саравия против Германии, № 54934/00, ЕСПЧ, 2006 г.
10. Шимоволос против России, № 30194/09, ЕСПЧ, 2011 г.
11. Леандер против Швеции, № 9248/81, ЕСПЧ, 1987 г.
12. Ротару против Румынии, № 28341/95, ЕСПЧ, 2000 г.
13. Там же, пункт 57.
14. Там же.
15. Сегерштедт-Вайберг и другие против Швеции, № 62332/00, ЕСПЧ, 2006 г.
16. Леандер против Швеции, № 9248/81, ЕСПЧ, 1987 г. пункты 52-57; также см. Ротару против Румынии, № 28341/95, ЕСПЧ, 2000 г., пункт 59.
17. Турек против Словакии, № 57986/00, ЕСПЧ, 2006 г.
18. Хараламбие против Румынии, № 21737/03, ЕСПЧ, 2009 г.

19. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.), с. 21 (пример 23).
20. Совет Европы, Конвенция о защите физических лиц при автоматической обработке персональных данных, ETS № 108 (Страсбург, 28.01.1981). Конвенция основана на общепризнанных принципах, изложенных в Руководящих указаниях ОЭСР о защите частной жизни и трансграничных потоков персональных данных (от 23 сентября 1980 г.), (документы доступны на сайте по адресу http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html#part2). ОЭСР определяет восемь базовых принципов защиты данных, касающихся: ограничений на сбор данных; качества данных; целей сбора данных; ограничений на использование данных; сохранности данных; открытости; доступа субъектов данных; подконтрольности и ответственности.
21. Там же, Статья 4.
22. Там же, Статья 10.
23. В данном случае понятие «необходимая мера» следует толковать в контексте доктрины пропорциональности, закрепленной в Хартии основных прав Европейского Союза.
24. Совет Европы, Конвенция о защите физических лиц при автоматической обработке персональных данных, ETS № 108 (Страсбург, 28.01.1981). Статья 9.
25. Германия, Федеральный закон «О защите Конституции» (от 20 декабря 1990 г.), Вестник федерального законодательства I, с. 2954, 2970, с последними поправками, внесенными согласно Статье 1a закона от 31 июля 2009 г., Вестник федерального законодательства I, с. 2499, 2502, Раздел 9.
26. Нидерланды, закон «О службах безопасности и разведки», 2002 г., Статья 13.
27. Аргентина, закон «О национальной разведывательной службе», 2001 г., № 25520, Статья 4.
28. Закон «О национальной безопасности Румынии», Статья 21.
29. Канада, Закон «О правах личности», R.S.C., 1985, Глава P-21, Часть 10. Обзор баз персональных данных служб безопасности и разведки Канады читайте здесь: http://www.infosource.gc.ca/inst/csi/fed07-eng.asp.
30. Нидерланды, Закон «О службах безопасности и разведки», 2002 г.
31. См., например, Нидерланды, Закон «О службах безопасности и разведки», 2002 г., Статья 47; Швеция, Закон «О надзоре за отдельными видами деятельности в сфере борьбы с преступностью», Статья 3; Швейцария, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, Статья 18 (1).
32. См., например, Нидерланды, Закон «О службах безопасности и разведки», 2002 г., Статьи 53–56; Хорватия, Закон «О системе безопасности и разведки», Статья 40 (2) (3).
33. Ian Leigh, “Legal Access to Security Files: the Canadian Experience,” Intelligence and National Security Vol. 12, No. 2 (1997), p. 126. В рамках этого исследования проводились беседы с представителями руководства Службы разведки и безопасности Канады, уполномоченными по вопросам защиты информации и прав личности и сотрудниками их офисов, пользователями законодательства, федеральными судьями и другими экспертами. 34. Соединенное Королевство, Закон о защите данных, 1998, Часть 28.
35. Совет ООН по правам человека, Доклад специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров позитивного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.), с. 23 (пример 26).
36. Согласно Статье 34 закона «О службах безопасности и разведки» (2002 г.), через пять лет после начала использования разведслужбой полномочий по применению определенного следственного мероприятия (далее – ежегодно) “ответственный министр принимает решение о том, можно ли предоставить информацию о данном событии гражданину, в отношении которого применялось одно из этих специальных следственных мероприятий. Такая информация должна быть предоставлена при первой же возможности.”
37. Германия, Федеральный закон «О защите Конституции», Часть 9.3.
38. Нидерланды, Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности (CTIVD), Годовой отчет 2010–2011 гг., Раздел 4.
39. Германия, закон «Об ограничении тайны корреспонденции, почтовых отправлений и телекоммуникаций» (Закон G10) от 26 июня 2001 г., Вестник федерального законодательства I, с. 1254, пересмотрено 2298, с последними поправками, внесенными согласно Статье 1 закона от 31 июля 2009 г., Вестник федерального законодательства I, с. 2499, Часть 12.1.
40. Германия, Федеральный закон «О защите Конституции», Часть 9.3.

41. См., например, Германия, Федеральный закон «О защите Конституции», Часть 14.2; Германия, Закон G10, Часть 4.1, Часть 5; Швейцария, Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, Статья 15 (1) (5).
42. Нидерланды, закон «О службах безопасности и разведки», 2002 г., Статья 43; Хорватия, закон «О системе безопасности и разведки», Статья 41 (1).
43. Германия, Федеральный закон «О защите Конституции», Часть 12.2.
44. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.), с. 22 (пример 24).
45. Германия, Федеральный закон «О защите Конституции», Часть 9.1.
46. Там же, Часть 13.
47. Там же, Часть 12.
48. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.), с. 22 (пример 25).
49. Европейский Союз, Хартия основных прав Европейского Союза, Статья 8.3.
50. Швеция, Указания для Шведской Комиссии по вопросам защиты безопасности и неприкосновенности данных, Разделы 4–8 (об управлении и принятии решений) и 12–13 (о ресурсах и обеспечении).
51. Венгрия, закон «О службах национальной безопасности», Раздел 52.
52. Аль-Нашиф против Болгарии, № 50963/99, ЕСПЧ, 2002 г., пункт 136.
53. Ассоциация за Европейскую интеграцию и права человека против Болгарии, № 62540/00, ЕСПЧ, пункт 100.
54. Hans De With and Erhard Kathmann, “Parliamentary and Specialised Oversight of

Security and Intelligence Agencies in Germany,” in Parliamentary Oversight of Security and

Intelligence Agencies in the European Union, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 220.

55. Норвегия, Порядок надзора за службами разведки, наблюдения и безопасности, Часть 11.1 (c) и Часть 11.2 (d).
56. Iain Cameron, “Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Activities in Sweden,” in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, pp. 279–81.
57. Швеция, закон «О надзоре за отдельными видами деятельности в сфере борьбы с преступностью (2007 г.); см. также Швеция, Указания для Шведской Комиссии по вопросам защиты безопасности и неприкосновенности данных (2007 г.), Раздел 2 (http://www.sakint.se/dokument/english/ordinance_instruction_scsip.pdf).

РАЗДЕЛ 7

Контроль за обменом информацией

Кент Роач

7

Контроль за обменом информацией

Кент Роач

1. ВВЕДЕНИЕ

В этой главе анализируются проблемы контроля за обменом информацией между разведывательными службами и другими структурами власти, ответственными за ее сбор, анализ и распространение. Термин «обмен информацией», в данном случае, относится к информации, которой обмениваются между собой как иностранные, так и отечественные разведывательные службы. [1] Несмотря на то, что основное внимание в этой главе будет уделяться органам надзора, рассмотрению также подлежат и вопросы защиты прав человека и неприкосновенности частной жизни, которые могут быть нарушены в результате обмена информацией. Содержащиеся в главе материалы могут представлять интерес и для других институций, таких как органы судебной и исполнительной ветвей власти, для средств массовой информации и гражданского общества в целом.

Разведывательные службы всегда обменивались информацией, которую они собирают. Однако после событий 11 сентября 2001 года этому вопросу стали уделять гораздо больше внимания, как на национальном, так и на международном уровнях. По очевидным причинам увеличение обмена информацией вызвало появление ряда рисков. К примеру, обмен может быть неточным или недостоверным в результате дефицита ресурсов у получателя. Получатель также может оказаться ненадежным пользователем и хранителем информации. В некоторых случаях возможно, что службы и поставщика, и получателя, использовав полученную информацию, могут быть невольно замешаны в пытках или других нарушениях прав человека.

Как показывают последние примеры обмена информацией между ливийской, американской и британской спецслужбами, недобросовестная практика в этих вопросах может се-

рьезно повредить репутации государства. [2] Еще более важным последствием является негативное воздействие, в результате ненадлежащего обмена информацией, на репутацию физических лиц. Такие факты свидетельствуют о том, что практика обмена информацией должна подлежать эффективному надзору, невзирая на её часто засекреченный характер. Контроль над практикой обмена информацией особенно важен потому, что эти мероприятия обычно проводятся тайно и, следовательно, их нелегко рассматривать в судах или освещать в средствах массовой информации. Те, кто может быть причастен к обмену информацией, повлекшему негативные последствия, иногда могут даже не знать, что их интересы были затронуты, и даже не могут подать жалобу. В результате, контролирующим органам необходимо предоставить доступ к информации, касающейся обмена. В противном случае они не смогут быть объективными при рассмотрении дел, касающихся взаимодействия между разведывательными службами.

Тем не менее, в последнее время увеличение обмена как общей, так и секретной информацией создает проблемы для контролирующих органов. Эта глава начинается с краткого рассмотрения обмена информацией в мире после событий 11 сентября 2001 года. В основной части рассматриваются проблемы контроля над обменом информацией как внутри страны, так и за ее пределами. Глава заканчивается конкретными рекомендациями по улучшению контроля над обменом информацией. Они касаются не только политики, организационного и управленческого аспектов контроля, но и правовых рамок, в которых обмен информацией может быть эффективно контролируем.

2. ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ

2.1. Потребность в обмене информацией

Очевидно, что как иностранные, так и национальные спецслужбы, если они хотят эффективно отвечать на сложные угрозы безопасности, с которыми они сталкиваются, нуждаются в обмене информацией. В современной транснациональной среде, необходимость в еще большем обмене информацией неоднократно подчеркивалась. Например, в Резолюции Совета Безопасности ООН №1373 (от 28 сентября 2001 г.), содержался конкретный призыв к усилению обмена информацией между государствами-членами. В Европе такие учреждения, как Европол, Бернский клуб, Военный штаб Европейского союза и Ситуационный центр Европейского Союза также стремятся к более активному обмену информацией. [3] В результате, страны с очень разными традициями, которые могут не желать участвовать друг с другом в совместных операциях по обеспечению безопасности, тем не менее, готовы поделиться информацией, касающейся не только борьбы с терроризмом, но и проведения военных и миротворческих операций, инспекций, и т.д.

Уровень обмена информацией в настоящее время трудно оценить, потому что сама информация является секретной и ее не всегда легко классифицировать. Тем не менее, данные, которые доступны, дают некоторое представление о его масштабах. Канадские и австралийские внутренние спецслужбы, например, осуществляют обмен информацией с около 250 иностранными агентствами. Американское Центральное разведывательное управление (ЦРУ) взаимодействует с более чем 400 агентствами по всему миру. [4] Этот обмен происходит официально и неофициально.

Учитывая многогранный характер нынешних угроз, страны, которые уважают права человека, могут иногда ощущать давление в рамках обмена информацией со стороны стран, в

которых не соблюдаются права человека. Так разведывательная служба может полагать, что должна предупредить страну о подозрениях в распространении терроризма на ее территорию, однако страна, получающая эту информацию, может иметь негативную историю нарушений прав человека. Есть также случаи, когда поставщики информации ожидают определенную степень взаимности от получателей.

За десять лет после событий 11 сентября, многие правительства работали над устранением правовых и организационных барьеров на пути обмена информацией между внутренними органами безопасности и разведкой. Это особенно ярко видно в Соединенных Штатах, где правительственная комиссия определила, что устранение барьеров между разведкой и службами внутренней безопасности, могло позволить своевременно идентифицировать отдельных террористов после событий 11 сентября. [5] Это привело к большему желанию обмениваться информацией далеко за пределами борьбы с терроризмом, включая обеспечение безопасности границ, миграции, контрабанды и шпионажа.

2.2. Проблемы, вызванные обменом информацией

Хотя большинство согласно с мнением, что обмен информацией необходим для повышения безопасности, недавнее увеличение обмена информацией привело к возникновению ряда потенциальных проблем, которые требуют бдительного контроля. Например, правоохранительные органы предпринимают принудительные меры, основываясь на информации, полученной в результате обмена, однако она может быть недостоверной и в результате существует больший риск того, что в последующих судебных разбирательствах она будет раскрыта и скомпрометирует спецслужбы.

Физические лица также подвергаются большому риску того, что их права, особенно их право на частную жизнь, будут нарушены. Они не будут иметь возможность обжаловать точность этой информации, так как не будут иметь к ней доступа в связи с тем, что информацией о них спецслужбы поделились между собой, и она будет закрытой.

Во многих странах разведывательные службы традиционно неохотно делятся секретной информацией с полицией и другими правоохранительными органами. В Канаде комиссия по расследованию пришла к выводу, что такое нежелание способствовало происшествию 1985 года, когда был взорван авиалайнер Boeing 747-237B компании Air India, в результате чего погибли 329 человек. [6] Разведывательные службы, как правило, охраняют информацию, потому что они боятся поделиться ей, так как полагают, что это приведет к ее раскрытию, подвергнет опасности источники информации и будет угрожать способности службы осуществлять сбор разведданных в будущем. Кроме того, если информация была получена таким образом, что предусматривает неприемлемость в судебном разбирательстве, поделиться ею с правоохранительными органами может быть еще более проблематичным. В свою очередь, если полицейские силы в большей степени готовы делиться информацией со своими партнерами, они обеспокоены тем, что этот обмен будет нарушать их собственные возможности по проведению расследований.

В результате, органы надзора за спецслужбами сталкиваются с одной из самых крупных проблем современности. Они должны проконтролировать огромный объем информации, который настолько велик, что им приходиться регулярно полагаться на аудиторов, изучающих только часть информации. Большинство органов надзора также сталкиваются с трудностями получения доступа к той информации, которой спецслужбы поделились между собой. Например, орган надзора за действиями полиции может не иметь доступа к информации, которая была получена полицией от разведывательной службы. Это особенно ярко заметно, когда поставщик информации является иностранной структурой.

Во многих законодательствах упоминается о наличии объединительных центров спецслужб и служб безопасности (так называемые «fusion centres» («фьюжин сентрез»)), которые созданы с целью собрать в единое целое информацию об угрозах безопасности, полученную от нескольких национальных и зарубежных источников. Некоторые из них позволяют даже иностранным агентствам обмениваться информацией друг с другом. Внутренние органы надзора, если они хотят в полной мере понять суть операций, проводимых агентствами (службами) в рамках их полномочий, должны иметь доступ к информации, собираемой и распространяемой этими центрами. Особенно это важно при предоставлении и получении агентствам информации в рамках сотрудничества с региональными, национальными и наднациональными институциями. В таком случае органам надзора следует направлять специальные запросы с целью рассмотрения фактов обмена информацией между несколькими структурами. Ниже во Вставках 1 и 2 будут рассмотрены примеры таких специальных запросов в Канаде и Великобритании.

Разведывательные службы имеют очевидную потребность в обмене информацией с отечественными и зарубежными партнерами. Служба, которая просто собирает разведывательные данные, не делясь ими, не справится со своими обязанностями по предупреждению угроз национальной безопасности. Транснациональный характер многих современных угроз приводит к необходимости расширения обмена информацией как внутри страны, так и за рубежом. Однако повышение уровня обмена информацией, не лишено своих недостатков. Это может привести к нарушению прав на неприкосновенность частной жизни или других прав человека настолько, что не сможет иметь ни законного, ни этического оправдания. Существуют также риски раскрытия секретной информации, полученной от важных источников. Обмен информацией с помощью национальных и наднациональных «fusion centres» может искажать отчетность. Парламентские и экспертные органы надзора, полномочия которых ограничиваются их юрисдикцией, часто не имеют доступа к отчетам «fusion centres», в которых спецслужбы принимают участие – а это серьезно мешает их деятельности по надзору. Обмен информацией между спецслужбами разных государств также может привести к возникновению политических конфликтов, например, когда страны где придерживаются прав человека, могут ощущать давление при обмене информацией со странами, где эти права не соблюдаются. Обмениваясь информацией определённое государство волей- неволей становится причастным к нарушениям прав человека, если, к примеру, принимающая сторона на основе полеченной информации прибегает к пыткам.

Одним словом, спецслужбы не будут выполнять свою работу, если они откажутся поделиться информацией, в обратном же случае они сталкиваются с определенными рисками, которые несут негативные последствия. Для разведывательных служб распространение недостоверной и/или ненадлежащим образом полученной информации, может нанести существенный ущерб репутации структуры и привести к нерациональному использованию ограниченных ресурсов.

Вставка 1: Канадский опыт расследования обмена информацией

Согласно двух докладов Канадских комиссий по расследованию (действий канадских чиновников в связи с делом Махера Арара (Maher Arar) и действий канадских чиновников в связи с делом Альмалки Абдуллы Ахмад Абу Элмаати и Муаяда Нуредина), практика обмена информацией между полицией и спецслужбами Канады, косвенно способствовала пыткам канадских граждан, задержанных в Сирии и Египте по подозрению в терроризме. [7] Обе комиссии были специально назначены правительством не только в ответ на публичные скандалы, но и по причине признания того, что существующим институциям контроля не хватает полномочий рассматривать подобного рода дела.

Обе комиссии обратились с запросом о сотрудничестве к американскому, египетскому и сирийскому правительствам. Все три правительства отказались это сделать. Кроме того, канадское правительство ввело ограничения для обеих комиссий обнародовать секретную информацию, которая могла быть в материалах их расследований. Однако, поскольку эти ограничения были предметом судебного рассмотрения, комиссиям удалось (в некоторых случаях) получить больше информации, чем хотело правительство.

Комиссии рассмотрели некоторые детали дела о том, как Канада поделилась частью информации с американскими, сирийскими и египетскими чиновниками. Эта информация включала связь некоторых канадцев с определенными террористическими группами.

Комиссии проверили данные, отправленные канадскими должностными лицами сирийским и египетским чиновникам, касающиеся граждан Канады, задержанных в Сирии и Египте по подозрению в терроризме, а также данные, полученные от иностранных должностных лиц. Обе комиссии обнаружили недостатки в том, как происходил процесс обмена информацией. Причем, это касалось не только внутригосударственного обмена между национальной полицией, службой безопасности, таможенными и другими структурами, но и обмена с зарубежными агентствами. Эти два расследования были сосредоточены, главным образом, на проверке правильности обмена информацией, в контексте соблюдения прав человека, в первую очередь права не подвергаться пыткам и право на частную жизнь.

В то же время, было бы неправильно говорить, что комиссии выступили против самого факта обмена информацией. Они просто акцентировали внимание на потребности улучшения контроля и надзора за обменом информацией. Комиссия по делу Арара пришла к выводу, что «обмен информацией является жизненно важным, но к нему нужно подходить правильно и ответственно. Потребность в обмене информацией не означает, что информация должна быть передана бесконтрольно, без использования соответствующих оговорок. Не означает это и то, что обмен информацией, независимо от ее актуальности, надежности и точности, не должен учитывать законы о защите частной информации и прав человека». [8]

Третья канадская комиссия, которая расследовала ситуацию вокруг взрыва самолета компании Air India в 1985 г., исследовала обмен информацией с несколько иной точки зрения. Учитывая эффективность обмена информацией, комиссия Air India разработала рекомендации, направленные на исправление нежелания спецслужб поделиться информацией с полицией и другими правоохранительными органами из-за риска раскрытия информации.

Все эти три комиссии признали фундаментальную дилемму обмена информацией: слишком малый обмен информацией угрожает безопасности, в то же время, слишком большой обмен, если он является недисциплинированным, угрожает правам человека.

Вставка 2: Британский опыт расследования обмена информацией

В 2010 году британское правительство начало официальное расследование (Detainee Inquiry) с целью установления степени национального участия в жестоком обращении с задержанными лицами в других странах.

Предусматривалось, что правительство «обеспечит соответствующую комиссию всей необходимой информацией, если предоставление такой информации не противоречит существующему режиму конфиденциальности».[9] Также предполагалось, что Генеральный секретарь Кабинета министров, в конечном счете, должен определить, какие материалы могут быть обнародованы. Цель данного расследования состояла в том, чтобы гарантировать, что никакого вреда не будет сделано общественным интересам и не будет необоснованного обнародования информации, относящейся к национальной безопасности, международным отношениям, обороне и экономике.

Такой подход существенно отличается от канадского, так как не предусматривает судебного пересмотра на случай протеста против правительственных ограничений при раскрытии информации. Однако, в результате этих и других ограничений, несколько организаций по правам человека отказались от участия в расследовании.

В январе 2012 года правительством Великобритании это расследование было прекращено в результате продолжающихся задержек, вызванных необходимостью ожидания окончания уголовного дела по предмету расследования. Несмотря на то, что это обширное расследование имеет потенциал стать выдающимся примером осуществления надзора, тот факт, что правительство Великобритании полагается на подобные разовые и временные меры подчёркивает наличие ограничений в работе структур постоянного надзора.

3. КОНТРОЛЬ ЗА ОБМЕНОМ ИНФОРМАЦИЕЙ С ИНОСТРАННЫМИ АГЕНТСТВАМИ (СЛУЖБАМИ)

Обмен информацией с иностранными учреждениями в целом представляет собой наибольшие проблемы для органов надзора и самый большой риск для прав человека. Под иностранными агентствами подразумеваются спецслужбы, полиция и другие иностранные правительственные институции, имеющие доступ к дипломатическим каналам связи. К ним также могут быть отнесены наднациональные структуры, в которых эти организации принимают участие. Один эксперт как-то отметил, что в отличие от внутреннего обмена информацией, который может быть предметом централизованного управления, «в хаотичном международном мире ... не все страны придерживаются норм конфиденциальности частной жизни или других основных прав и свобод. В итоге, к примеру, право на неприкосновенность частной жизни, зависит от добросовестности каждого разведывательного органа». [10]

Как отметила канадская комиссия по расследованию дела Арара, «обмен информацией по результатам расследований в Канаде с другими странами может иметь «эффект с множественными последствиями» за пределами страны, с последствиями, которые, возможно, не удастся устранить непосредственно из Канады».[11] В худшем случае, информация, посланная иностранному агентству, может быть использована, спецслужбами для задержания особы без судебного решения, применения пыток или даже убийства.

Разведка и полиция, как правило, плохо информированы об источниках и методах, используемых для получения информации, которую предоставляют зарубежные спецслужбы. А это представляет собой проблему, так как используемые источники и методы добывания информации, влияют как на ее достоверность, так и на обязательства получателя соблюдать права человека.

Учреждения, поставляющие информацию иногда оставляют предостережения, ограничивающие использование информации, однако они не могут быть уверены, что иностранные партнеры прислушаются к этим замечаниям. Международный обмен информацией иногда относится к вопросам государственной безопасности и поэтому нуждается в охране источников, методов добывания и пользователей. Внутренние органы надзора могут иметь полномочия контролировать либо отправителя информации, либо ее получателя, но не то и другое вместе. То есть на практике, существует возможность проводить надзор за операциями обмена только с одной стороны.

3.1. Негативная практика международного обмена информацией

Наиболее известным примером негативной практики международного обмена информацией стал случай по делу Махера Арара. После событий 11 сентября 2001 г., оперативники Королевской канадской конной полиции (Royal Canadian Mounted Police -RCMP) поделились содержанием следственных данных с должностными лицами правительства США. При этом информация не была проверена заранее на достоверность или актуальность. Кроме того, RCMP не наложила никаких ограничений на ее использование. В итоге канадская комиссия установила, что впоследствии эта информация могла сыграть определенную роль в задержании господина Арара Соединенными Штатами и его последующей передаче Сирии, где его пытали. Однако комиссия не смогла прийти к определенному выводу, потому что ни правительство США, ни правительство Сирии не дали ответ на посланный им запрос.

Столкнувшись с вопросами государственного суверенитета, орган надзора может мало что сделать, чтобы проникнуть в тайные глубины международного обмена информацией. Тем не менее, как комиссия по делу Арара, так и комиссия по расследованию задержания трех канадцев в Сирии и Египте, обнаружили, что информация, присланная к сирийским и египетским властям RCMP и Канадской службы разведки и безопасности, способствовала пыткам сирийскими и египетскими оперативниками.

Такие выводы представляют важное назидательное значение, так как показывают, что и как следует избегать. Они предупреждают о том, что спецслужбы, даже когда сталкиваются с чрезвычайными обстоятельствами, должны проверять информацию, прежде чем предоставлять ее иностранным партнерам. Службы (агентства) должны также, при необходимости, оставлять предостережения к информации и ограничения на ее использование. Кроме того, они должны воздерживаться от отправки последующих запросов иностранным партнерам, следователи которых, как известно, участвовали в пытках или других нарушениях прав человека.

3.2. Положительная практика спецслужб при международном обмене информацией

Что такое положительная практика в отношении вопроса международного обмена информацией? Для того, чтобы начать обмен учреждения должны убедиться, что они хорошо информированы о своих информационных партнерах. Специальный докладчик ООН по вопросу содействия защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом рекомендовал, чтобы «перед заключением соглашения о обмене разведданными или обмене разведывательной информацией на разовой основе, спецслужбам следует провести оценку контрагента на предмет соблюдения прав человека и защиты персональных данных, а также наличия правовых гарантий и соответствующего ведомственного контроля, который осуществляется над коллегой. Перед передачей информации, спецслужбы должны убедиться, что получатель действительно уполномочен на ее получение, будет ис-

пользовать ее в соответствии с прилагаемыми условиями и ограничениями, и не будет ее использовать в целях, которые нарушают права человека».[12] Хотя Специальный докладчик в этой рекомендации обратился к спецслужбам, она также относится и к органам надзора, обязанностью которых является обеспечение надлежащей практики обмена информацией. К примеру, Комиссия по делу Арара установила, что RCMP, когда делилась информацией, не имела адекватной информации о практике сирийских и египетских сил безопасности.

Между агентствами, которые обмениваются информацией на международном уровне, полиция имеет наименьший опыт. Было бы благоразумно для отечественных агентств, которые обмениваются информацией на международном уровне создавать и поддерживать в дальнейшем единую базу данных современных знаний о потенциальных зарубежных партнерах. Это будет способствовать тому, что внутренние органы страны будут принимать обоснованные решения о конкретном обмене информацией. Такой подход позволит улучшить процесс принятия решений, касающихся не только передачи информации, но и ее оценки.

В канадском случае информация, полученная в результате жестоких допросов, была впоследствии широко распространена среди правоохранительных органов, разведки и внешнеполитического ведомства. Комиссия по делу Арара пришла к выводу: «Не имеет никакого смысла иметь различные учреждения, действующие в сфере оценки информации, полученной от иностранного правительства». [13]

Кроме того, как говорилось ранее, крайне важно, чтобы спецслужбы оставляли предостережения на использование информации, которую они предоставляют иностранным организациям, невзирая на отсутствие гарантий того, что те будут их учитывать.

Комиссия по делу Арара сделала несколько рекомендаций относительно повышения вероятности того, что эти предостережения все же будут услышаны.

Во-первых, предостережения должны быть сформулированы четко и ясно, насколько это возможно. Например, «разрешение, полученное от государства на обмен информацией в пределах своего «разведывательного сообщества»» является неопределенным и позволяет получателю слишком широко использовать свои полномочия.

Во-вторых, правительствам, которые получают информацию, как правило, должно быть запрещено использовать эту информацию в ходе судебного разбирательства, будь-то уголовного дела или дел, связанных с иммиграцией или экстрадицией. Более того, один нюанс всегда должен быть учтен. Правительство-получатель должно связаться с конкретными должностными лицами в правительстве-поставщике информации в случае, необходимости изменить оговорку или по иной причине.

Согласно комиссии по делу Арара «предостережение или оговорка могут служить основанием для создания надлежащих каналов для четкого и надлежащего использования и распространения информации».[14] Они всегда должны включать требование перед получающей стороной уважать персональную информацию, определенную законодательством предоставляемой стороны, а также обеспечить должный уровень контроля принимающей стороны. [15]

Если разведка или орган государственной безопасности узнали, что одно из их предостережений было нарушено, они должны немедленно подать жалобу. В зависимости от тяжести нарушения, отправляющему агентству (службе) потребуется пересмотреть договоренности по обмену информацией. В то же время, органы надзора должны знать о каждом из этих нарушений, так как они могут играть важную роль в обеспечении того, чтобы учреждения, кон-

троль над которыми они осуществляют, требовали соблюдения предостережений (оговорок) и принимали соответствующие меры, когда это необходимо, по исправлению положения.

Как следует из выводов Комиссии по делу Арара, особое внимание должно быть уделено отправке вопросов иностранным агентствам не только потому, что они могут использовать жесткую тактику допроса, но и потому, что иностранные учреждения могут использовать эти вопросы такими способами, которые на попадают под обозначенные оговорки или предупреждения.

Комиссия Арара пришла к выводу, что «Информация никогда не должна быть предоставлена в чужую страну, где есть риск того, что она может повлечь применение пыток».[16] Специальный докладчик ООН сделал аналогичную рекомендацию, подчеркивая, что органы надзора должны быть особенно внимательны к действиям, которые могут приводить к нарушению прав человека. Кроме того, он рекомендовал, чтобы сотрудники спецслужб, которым приказано участвовать в проведении мероприятий связанных с нарушением прав человека, имели право отказаться от таких действий и обратиться с жалобами в органы надзора. [17]

Кроме того, из-за возможных рисков обмен информацией с зарубежными партнерами всегда должен быть хорошо задокументирован чтобы облегчить рассмотрение жалоб контролирующими органами. Раздел 17 Закона «О службе разведки и безопасности» Канады наделяет Министра общественной безопасности (по согласованию с Министром иностранных дел) юридическими полномочиями для заключения соглашения о сотрудничестве с иностранными организациями и правительствами. При отсутствии такого соглашения, CSIS не может на законных основаниях предоставлять информацию иностранным организациям (однако может ее получать).[18] Дополнительная министерская директива требует RCMP заключать конкретные письменные соглашения со своими информационными партнерами. Эти соглашения должны быть законными и, в случае с иностранными агентствами, иметь официальное подтверждение. Несмотря на это, Комиссия по делу Арара установила, что RCMP не удалось применить эту директиву, для ежедневного обмена информацией. Комиссия пришла к выводу, что, невзирая на то, что письменные соглашения «не должны быть чрезмерно формальными или очень длинными», они должны повысить понимание агентствами необходимости соблюдать предостережения и права человека в процессе обмена информацией. [19]

Журналы аудита имеют особое значение, когда разведка подписывает соглашение о сотрудничестве с иностранным партнером, обладающим сомнительной репутацией. В случае предоставления такому партнеру информации, Комиссия по делу Арара рекомендовала, чтобы обеспечивающее учреждение создавало письменный отчет с указанием тех данных, которыми оно поделилось, и оснований для принятия такого решения. [20] Комиссия также рекомендовала, что аналогичный подход может быть использован при получении информации из стран с сомнительной репутацией:

> *Что касается подотчетности, важно, чтобы процесс принятия решений был четко описан в письменной форме и что должны быть четко обозначены лица, ответственные за принятие такого решения. При этом органы надзора должны быть об этом уведомлены.* [21]

3.3. Положительная практика органов надзора в ходе контроля над процессом международного обмена информацией между агентствами (службами)

Жизненно важно чтобы органы надзора имели доступ к информации, которой обмениваются агентства, независимо от того, является ли она секретной или нет. Среди положительной практики, рекомендуемой Специальным докладчиком ООН, есть то, что, «независимые институты надзора должны иметь возможность изучить механизмы обмена разведы-

вательной информацией и любую информацию, направленную спецслужбам иностранных государств».[22] На самом деле, по словам специального докладчика ООН, «положительная практика для национального законодательства требуют от спецслужб сообщать об обмене разведывательными данными независимым институтам надзора».[23]

Потенциальным барьером для эффективного контроля является правило третьей стороны – предостережения (оговорки) предоставленные при обмене информацией, которые ограничивают их распространение среди третьих юридических лиц. Некоторые страны, такие как Германия, не предоставляют органам надзора доступ к информации, которой поделились спецслужбы, потому что полагают, что надзорные органы являются третьей стороной. Логичным ответом на такую интерпретацию правила «третьей стороны» для контролирующих органов должно быть настаивание на том, что в случае международного обмена информацией надзорные органы считаются частью разведывательной службы, которая получает информацию извне. А значит, имеют доступ к информации.

Разведывательные службы могут сопротивляться такой позиции, опасаясь, что их иностранные партнеры не готовы поделиться с ними информацией. Но они могут объяснить своим зарубежным партнерам степень ответственности получающего учреждения перед контролирующими органами, которые во многих случаях используют те же процедуры секретности.

Органы надзора должны также иметь в виду, что спецслужбы иногда используют обмен информацией в качестве средства, позволяющего избегать внутренних ограничений на их деятельность. Для решения этой проблемы, Специальный докладчик ООН предложил положительную практику, основанную на докладе Европейского парламента о системе радиоэлектронной разведки ЭШЕЛОН, в частности, в контексте того, что «спецслужбам запрещено явно использовать помощь иностранных спецслужб в обход национальных правовых стандартов и ведомственного контроля их деятельности». [24]

Наконец, органы надзора должны принимать и/или поощрять положительную практику обмена информацией спецслужб находящихся в их ведении. Кроме того, они должны содействовать агентствам (службам) в проведении расследований путем подписания официального письменного соглашения с зарубежными партнерами.

Вставка 3: Контроль над иностранным обменом информацией со стороны Комитета по надзору за Службой разведки и безопасности Нидерландов

В 2002 году голландским правительством был учрежден постоянный орган надзора, на который были возложены функции по контролю над деятельностью спецслужб, в том числе, было разрешено иметь доступ к секретной информации, необходимой для проведения такого надзора. В 2009 году Комитет издал расширенный доклад о голландского сотрудничестве с зарубежными службами в период между 2002 годом и серединой 2005 года.

В докладе отмечалось, что голландская служба и ее отдел по международным делам были недостаточно внимательны к своим зарубежным партнерам, в том числе, имеющим плохую репутацию в вопросе соблюдения прав человека, относительно соблюдения правил обмена информацией. В докладе также отмечалось, что голландские спецслужбы действовали неправомерно в предоставлении персональной информации иностранным партнерам. Комитет рекомендовал, прекратить обмен информацией с зарубежными партнерами, которых они подозревают в возможном использовании предоставленной информации в незаконных целях. [25]

В докладе также было рекомендовано структурировать процесс обмена информацией на основе соглашений с иностранными службами. Такие соглашения будут подвергаться периодическому пересмотру и будут предусматривать документирование всей предоставляемой персональной информации. [26]

3.4. Положительная практика органов надзора во время международного обмена информацией посредством специализированных организаций

Поскольку международный обмен информацией может быть как многосторонним, так и двухсторонним, органам надзора необходимо позиционировать себя так, что они могут минимизировать проблемы и максимально использовать возможности, которые получаются в результате обмена информацией в рамках специализированных организаций. Например, такие организации обмена информацией могут проводить оценку состояния вопроса защиты прав человека в агентствах(службах)-партнерах намного лучше, чем использование отдельных учреждений. Такие структуры также могут осуществлять большее влияние, чем отдельные учреждения, когда дело доходит до соблюдения прав человека и частной жизни. [27] Наконец, они имеют потенциал чтобы распространить положительную практику надзора за обменом информацией и создавать определенные стандарты такого обмена.

Положительным примером являются такие организации как Европол и Бернский клуб, которые уже наложили высокие стандарты на обмен информацией, и это дало положительные результаты. Однако, это способствовало в ряде государств формальному (от случая к случаю) двустороннему обмену информацией. [28] Чтобы противостоять этой тенденции, органам надзора следует использовать двуединый подход. С одной стороны подчеркивать преимущества обмена информацией в рамках многосторонних сетей, а с другой – уделять пристальное внимание обмену информацией в ходе менее прозрачных двусторонних процессов.

Невзирая на то, что получение данных о зарубежных партнерах, с которыми национальная разведка делится информацией, может быть нелегким, органы надзора должны иметь к ним доступ и осуществлять контроль над международным обменом информацией. Для развивающихся стран ресурсы, доступные при условии членства в таких специализированных международных структурах обмена информацией, должны обеспечивать сильный стимул для присоединения, даже если придется соблюдать определенные стандарты.

4. НАДЗОР ЗА ОБМЕНОМ ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ СЛУЖБАМИ ВНУТРИ ГОСУДАРСТВА

Как обсуждалось ранее, после событий 11 сентября 2001 г., полагая, что более широкое взаимодействие поможет предотвратить будущие теракты, многие правительства увеличили обмен информацией между национальными службами, включая разведку, полицию, пограничную службу, таможенные и транспортные структуры. В Великобритании, например, статья 19 Закона о терроризме от 2008 года предоставляет спецслужбам страны широкие полномочия в отношении обмена информацией. Это также касается вопроса раскрытия информации разведывательными службами. Статья также предоставляет полномочия спецслужбам раскрывать информацию, необходимую для надлежащего выполнения ими своих функций, в целях предотвращения или обнаружения серьезных преступлений и для дальнейшего проведения расследования. Иными словами, в последнее время повышение контроля над обменом информацией уже связано не только с потенциальными угрозами безопасности, но и с предупреждением преступности и уголовным производством.

4.1. Проблемы обмена информацией внутри страны

Контроль над раскрытием информации для отечественных органов поднимает много озвученных ранее вопросов, есть лишь некоторые нюансы. Наиболее важным из них является

опасность того, что правовые ограничения могут помешать эффективному, скоординированному контролю над внутренним обменом информацией, так как органы надзора могут не иметь юридических полномочий для проверки всех ведомств страны. Когда полномочий по надзору не хватает, возникают существенные пробелы в полноценном контроле над обменом информацией.

Например, когда канадское правительство решило расследовать действия канадских чиновников в связи с пытками Махер Арара и других канадцев в Сирии и Египте, оно обнаружило, что полномочия Постоянного комитета по надзору за разведкой не распространяются на полицию, таможню, МИД и иммиграционную службу, которые принимали участие в обмене информацией с Сирией и Египтом. В результате чего правительство было вынуждено направить специальные запросы, чтобы заполнить этот пробел.

Федерализм также может привести к опасным пробелам в подотчетности. Например в США, после событий 11 сентября были созданы объединенные центры, так называемые, fusion centers, чтобы содействовать обмену информацией между федеральными, государственными и муниципальными учреждениями. Адвокаты со своей стороны настаивали на том, что никаких новых механизмов надзора не надо вводить, так как каждое участвующее агентство (служба) уже подвергались ранее существовавшему контролю. Однако этот аргумент трудно признать, так как на практике органы надзора, связанные с одним уровнем государственного управления, редко имеют полномочия необходимые для рассмотрения дел, осуществляемых органами на других уровнях. [29]

4.2. Негативная практика обмена информацией внутри страны

После событий 11 сентября, к негативной практике внутреннего обмена информацией можно отнести неправильную идентификацию лиц, якобы причастных к терроризму. В Соединенных Штатах несколько объединенных центров были замечены в этой практике. В результате объединения различных баз данных, предоставленных федеральными, государственными и местными учреждениями, со стратегической информацией, касающейся террористических угроз, было обнаружено ряд важных моментов, которые не получили должного внимания либо из-за незнания, либо из-за возможной недостоверности самой информации. Некоторые объединенные центры усугубили проблему, отказываясь предоставлять органам надзора данные о том, как информация была собрана. [30] В совокупности эти факторы затрудняют контроль за деятельностью объединенных центров и их партнёров.

В более общем смысле, информационным сетям и их участникам следует ограничить произвольный обмен потенциально ненадёжной информацией. Например, в Канаде ненадежная информация, полученная от иностранного агентства министерством иностранных дел, была впоследствии распространена внутри разведки и правоохранительных органов без надлежащей проверки и предостережений. Она была даже использована в качестве основы для получения ордера на обыск. Таким образом, негативная практика внутреннего обмена информацией может размножать опасности, связанные с международным обменом информацией.

4.3. Положительная практика обмена информацией внутри страны

Надлежащая практика в области внутреннего обмена информацией начинается с отслеживания информации, которой делятся объединенные центры (fusion centres) и другие организации. Без соответствующего учета и аудита, надзор за внутренним обменом информации будет трудно осуществить. Предостережения также являются положительной практи-

кой внутреннего обмена информацией, поскольку они в процессе международного обмена информацией, будут использоваться для правоприменения.

Принимающая структура должна внимательно отнестись к тому, является ли предоставленная информация достаточно надежной для использования в целях правоприменения, а также имеет ли предоставляющая сторона законное право на передачу информации. Специальный докладчик ООН подчеркнул, что странам необходимо принять соответствующие правовые основы для внутреннего обмена информацией. Статья 19 Закона Великобритании о терроризме от 2008 года, приводит один такой пример.

Создание правовой основы может предоставить законодателям возможность задуматься об адекватности механизмов надзора и, возможно, внести изменения в текущую структуру контроля. Например, при рассмотрении правовой основы для канадского органа надзора, Комиссия по делу Арара рекомендовала, чтобы парламент Канады создал «законные шлюзы» («statutory gateways»), позволяющие различным органам надзора делиться секретной информацией и работать вместе при рассмотрении вопросов национальной безопасности. Рекомендации включали в себя требования регистрации и сохранения всей информации, которая подлежала обмену (чтобы органы надзора могли скомпилировать), и создание механизмов правовой защиты в пределах fusion centres (таким образом, чтобы распространение недостоверной информации и нарушение права на частную жизнь было исключено). [31]

Некоторые эксперты подчеркивают необходимость для генеральных инспекторов, особенно в Соединенных Штатах, проводить совместные расследования практики обмена информацией между агентствами, за которыми они наблюдают. [32] В Канаде комиссия по делу Арара аналогично рекомендовала расширить компетенции органов надзора над разведкой за счет включения ряда агентств, которые взяли на себя обязательства по обеспечению безопасности после 11 сентября. [33] В Бельгии отдельные органы, осуществляющие контроль над деятельностью полиции и разведывательных служб, соответственно, получили разрешение обмениваться информацией, и уже провели несколько совместных расследований. [34]

В отсутствие таких широких механизмов контроля, правительства, желающие расследовать действия нескольких органов, осуществляющих обмен информацией, должны проводить специальные расследования – такие, как расследования по делу Арара – так как ни один из существующих органов надзора не обладает необходимыми полномочиями для рассмотрения действий нескольких агентств. При этом, назначение специального (временного) органа не является заменой постоянному с достаточными полномочиями для осуществления контроля. По этой причине, Комиссия по делу Арара рекомендовала постоянным надзорным органам провести обзор действий канадской разведки и правоохранительных органов для предоставления более широких полномочий. К сожалению, эти рекомендации и рекомендации, которые предлагают правительства, создавая законные пути для совместного контроля (были сделаны еще в 2006 г.), до сих пор не реализованы. [35]

В Соединенных Штатах определенный прогресс был достигнут в направлении создания постоянных структур надзора с возможностью контролировать несколько национальных агентств, которые участвуют в обмене конфиденциальной информацией. Одним из примеров является расследование необоснованного прослушивания телефонных разговоров, которое проводилось совместно инспекторами Министерства обороны, Министерства юстиции, Центрального разведывательного управления, Агентства национальной безопасности и Управления директора национальной разведки. [36]

Вставка 4: Обзор обмена информацией при расследовании дел, связанных с действиями австралийских спецслужб

Австралия достигла значительных результатов в адаптации контроля над разведкой для решения возникающих вопросов безопасности при обмене информацией. Австралийская комиссия по надзору за разведкой в 2006 году рекомендовала генеральному инспектору, экспертному органу надзора, а также соответствующей парламентской комиссии иметь расширенные мандаты, чтобы они могли наблюдать за действиями всех национальных спецслужб. [37]

Однако эта рекомендация распространяется на контроль над обменом информацией среди отечественных спецслужб, и в меньшей степени относится к обмену информацией между национальными спецслужбами и другими государственными структурами. Этот недостаток был устранен в 2010 г., когда австралийский парламент принял закон, который предоставил генеральному инспектору полномочия для рассмотрения всех вопросов, касающихся безопасности и разведки в любом федеральном ведомстве или агентстве. [38] Хотя Специальный докладчик ООН подчеркнул важность для органов надзора иметь возможность инициировать свои собственные расследования, новое австралийское законодательство требует резолюции премьер-министра для расширения полномочий генерального инспектора. [39]

Между тем, Австралия создала новые парламентские комитеты по рассмотрению действий правоохранительных органов, участвующих в решении вопросов национальной безопасности и обмене информацией. В Австралии также увеличен размер парламентского комитета, которому поручен контроль над спецслужбами.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

Приведенные ниже рекомендации предназначены для облегчения контроля за внутренним и международным обменом информацией. Они адресованы не только органам надзора и исполнительной власти, но и разведывательным службам, за которыми осуществляется контроль.

Учитывая, что обмен информацией должен происходить постоянно, он должен проводиться законно и уважать права человека, включая право на неприкосновенность частной жизни. Важным средством обеспечения этого является предоставление органам надзора с правовыми и другими ресурсами возможности идти в ногу с увеличением интенсивности внутреннего и международного обмена информацией в мире после событий 11 сентября 2001 г.

Внутренние инструкции относительно того, как обмениваться информацией с разведывательными службами, должны основываться на комплексе принципов, регулирующих практику обмена информацией. Эти принципы должны быть изложены в письменной форме, либо в виде нормативно-правового акта.

Они должны:

- уважать права человека (в том числе, избегать соучастия в пытках) и законы, регулирующие частную жизнь (в том числе, обмен личной информацией). Иными словами, принципы должны запрещать обмен информацией, когда существует риск практики пыток;
- требовать контроля за обменом информацией (как той, что отправляется, так и той, которая получается) на предмет уместности, надежности, точности и влияния на неприкосновенность частной жизни и других прав человека;

- обязывать оставлять и соблюдать предостережения в отправляемой информации, чтобы удостовериться, что она не использовалась не по назначению или ненадлежащим образом в нарушение внутренних или международных законов;
- допускать возможность исправить ошибочную информацию, направленную в другие учреждения, и проведение независимой оценки достоверности информации, полученной от других;
- содержать обязательства по обмену информацией, которые способствует подотчетности не только в рамках ее совместного использования, но и по отношению к другим контролирующим органам.

Таким образом, информация, которой обмениваются, должна быть зафиксирована, а результаты аудита должны включать описание того, как осуществлялся обмен информацией и любые другие важные аспекты. Если обмен информацией происходит без разрешения или произведен при неотложных обстоятельствах – это должно быть четко отражено в письменной форме при первой же возможности.

Разведывательные службы должны включить эти принципы в свои учебные программы и делиться ими с органами контроля. Они также должны сделать их доступными для общественности, при условии, что сам факт этого не будет затрагивать вопросы национальной безопасности. Если разведка не в состоянии развивать эти принципы, ее орган контроля должен разработать аналогичные принципы и применять их на практике.

Разработка обоснованного подхода к обмену информацией в рамках разведывательных служб разных государств должна поддерживаться наличием соответствующих баз данных, которые позволяют отследить состояние вопроса защиты прав человека в странах, с которыми они обмениваются информацией.

Эти базы данных должны:

- включать в себя широкий спектр открытой информации, в том числе, заявления о нарушениях прав человека, сделанные международными и региональными правозащитными структурами и авторитетными группами гражданского общества;
- быть разработанными на основе результатов консультаций с министерством иностранных дел;
- использоваться для обучения персонала разведки;
- быть доступными для общественности в той мере, насколько уровень конфиденциальности позволяет это сделать.

Контролирующие органы должны иметь доступ к базам данных, которые они могут пересматривать и, при необходимости, дополнять или обновлять. Если разведка не в состоянии создать такую базу данных, ее контролирующий орган должен сам это сделать.

Для развития международного обмена информацией необходимо разработать соглашения, регулирующие этот процесс с зарубежными партнерами. Они должны четко определить полномочия, как отправляющих, так и принимающих сторон в отношении прав человека. Кроме того, соглашения должны включать стандартные условия, которые позволят совместное использование полученной информации контролирующими органами. При оформлении этих соглашений разведывательные службы должны получить как юридические, так и политические рекомендации, а органы контроля получить копии всех подписанных документов в момент их заключения, или когда они будут пересмотрены.

Контролирующие органы обязаны рассмотреть каждое соглашение и, по возможности, проводить выборочные проверки для оценки соответствия условиям соглашения. Такие провер-

ки могут помочь определить, должно ли оно быть пересмотрено в свете имеющихся нарушений. Соглашения об обмене информацией должны включать конкретные процедуры предоставления данных и рассмотрения споров, возникающих в результате правонарушений.

Если отправляющей стороне становится известно о нарушении, она должна выдать официальное возражение принимающей стороне. Отправляющая сторона также должна использовать этот случай как возможность пересмотреть соответствующий раздел соглашения и, возможно, внести изменения.

В случае нарушения (или даже подозрения о нарушении), разведывательные службы должны уведомлять свои органы надзора. Такое уведомление также должно включать список мер по устранению негативных последствий, которыя служба уже приняла или предлагает принять. Контролирующий орган должен рассмотреть и прокомментировать все меры по исправлению положения и дать рекомендации – каким образом осуществлять обмен информацией с таким партнером в будущем.

При незаконном использованием обмена информацией, разведывательным службам следует уведомить свои органы контроля, когда они осознают (или станут подозревать), что информация, которая была получена партнерами использована или может быть использовано незаконно (особенно в контексте нарушения прав человека). Такое уведомление также должно включать список мер по устранению недостатков, которые агентствами (службами) приняты или предлагается принять. Контролирующий орган должен рассмотреть и прокомментировать все меры по исправлению положения, а также оценить, как недостатки могут повлиять на будущий обмен информацией с таким партнером.

При внутригосударственном обмене информацией разведывательные службы должны разработать письменные соглашения, регулирующие обмен информацией с национальными партнерами.

Такие соглашения должны иметь:

- санкционирующий нормативно-правовой акт;
- предостережения о необходимости соблюдения прав человека;
- четкие параметры аудита (документы постоянного хранения информации, письменные разрешения как отправляющих, так и принимающих сторон, и т.п.);
- очерченный порядок внутреннего обмена информацией будет рассматриваться соответствующим органом контроля.

При подготовке этих соглашений, разведывательные службы должны получить юридическую консультацию, особенно в отношении неприкосновенности частной жизни и других ограничений при обмене информацией. Юридические консультации также должны коснуться вопроса полномочий контролирующего органа и практики его деятельности. При решении вопросов подотчетности, эти соглашения должны предусматривать и решать проблемы, возникающие при различных режимах контроля отправки и получения агентствами (службами) информации.

Когда это возможно, органам надзора должен быть предоставлен доступ ко всей информации, необходимой для эффективного контроля практики обмена информацией. Это может потребовать наличия дополнительных разрешений и соблюдения органами надзора высокого режима секретности.

Ссылки и примечания

1. Термин «разведывательная служба» употребляется здесь в значении правительственной организации, главными задачами которой являются сбор и анализ информации в сфере национальной безопасности и её доклад ответственным должностным лицам. Это определение взято из публикации: Aidan Wills, Guidebook: Understanding Intelligence Oversight, Toolkit—Legislating for the Security Sector (Geneva: DCAF, 2010), p. 10.
2. BBC News, "Libya: Gaddafi regime's US-UK spy links revealed," September 3, 2011 (available at http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14774533).
3. James Walsh, "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough," Journal of Common Market Studies Vol. 44, Issue 3 (September 2006), pp. 625–643.
4. Elizabeth Sepper, "Democracy, Human Rights and Intelligence Sharing," Texas International Law Journal Vol. 46 (2010), p. 155.
5. Ernest R. May (ed.), The 9 /11 Commission Report (New York: St. Martins Press, 2007), Section 3.2.
6. Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182, Air India Flight 182: A Canadian Tragedy (2010).
7. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006); and Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin (2008).
8. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Offi cials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 331.
9. Detainee Inquiry, "Protocol for the Detainee Inquiry" (2011) (available at http://www.

detaineeinquiry.org.uk/key-documents/protocol/).

10. Francesca Bignami, "Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks," Michigan Journal of International Law Vol. 28, No. 3 (Spring 2007), p. 674.
11. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), p. 431.
12. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.), с.46.
13. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 349.
14. Там же, с. 342.
15. Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway, 2005), p. 45.
16. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 345.
17. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.).
18. Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin (2008), p. 82.
19. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006), p. 322.
20. Там же, с. 347.
21. Там же, с. 348.
22. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.).
23. Там же, с. 49.
24. Там же, сс. 49–50.
25. Нидерланды, Комитет по надзору за деятельностью служб разведки и безопасности, Review Report on the cooperation of the GISS with foreign in-

telligence and/or security services, CTIVD No. 22A (12 August 2009) (available at http://www.ctivd.nl/?English), Section 14.2.

26. Там же, разделы 14.6 и 14.15.
27. Francesca Bignami, "Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks," Michigan Journal of International Law Vol. 28, No. 3 (Spring 2007), pp. 683–684.
28. Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin (2008), p. 68.
29. Danielle Citron and Frank Pasquale, "Network Accountability for the Domestic Intelligence Apparatus," Hastings Law Journal Vol. 62 (2011), p.1441.
30. Там же.
31. Там же.
32. Philip Heymann and Julietie Kayyem, Preserving Liberty in the Face of Terror (Boston: MIT Press, 2005); Kent Roach, "Review and Oversight of National Security Activities and Some Reflections on Canada's Arar Inquiry," Cardozo Law Review Vol. 29, Issue 1 (October 2007), pp. 53–84.
33. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations (2006).
34. Там же, сс. 333–334.
35. Kent Roach, The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 416–420 and 455–459.
36. Offices of Inspectors General of the Department of Defense, Department of Justice, Central Intelligence Agency, National Security Agency, and Office of the Director of National Intelligence, Unclassified Report on the President's Surveillance Program (10 July 2009).
37. Philip Flood, Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies (Canberra: Government of Australia, 2004).
38. Австралия, Закон «О внесении изменений в законодательные акты относительно служб разведки и безопасности» (№127 от 2010 г.), Часть 9. См. также Kent Roach, The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 354–356.
39. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.).

РАЗДЕЛ 8

Финансовый надзор за разведывательными службами

Эйдан Уиллз

8

Финансовый надзор за разведывательными службами

Эйдан Уиллз[1]

1. ВВЕДЕНИЕ

В странах демократии парламент ассигнует бюджетные средства на финансирование деятельности органов государственной власти, что дает им возможность исполнять свои функции в рамках возложенных на них полномочий и задач. Затем парламенты, совместно с другими надзорными органами, осуществляют контроль законности и эффективности расходования этих средств. Финансовому контролю подлежат все государственные ведомства, в том числе и разведывательные службы.

В данном разделе представлен сравнительный анализ действующих в странах демократии различных систем финансового контроля за разведывательными службами – начиная от формирования бюджетов и заканчивая проверками фактического расходования бюджетных средств. При этом мы стремились уделять особое внимание примерам позитивного опыта в этой сфере. Раздел состоит из следующих глав:

- *Важность и значение финансового надзора за разведывательными службами*, где обосновывается необходимость внешнего надзора
- *Бюджеты разведывательных служб*, где анализируются различные подходы к бюджетированию в сфере разведки
- *Внутренние механизмы финансового контроля и аудита*, где анализируются средства и механизмы, позволяющие повысить эффективность внешнего надзора
- *Парламентский надзор*, где рассматривается роль парламентов в формировании бюджетов разведывательных служб, осуществлении надзора за их исполнением, а также контроле законности и эффективности расходования средств

- *Высшие органы финансового контроля*, где рассматривается роль высших органов финансового контроля (ВОФК) в области надзора за финансовыми аспектами деятельности разведывательных служб
- *Рекомендации*, где приводятся методические рекомендации, основанные на передовом опыте в области финансового надзора за разведывательными службами.

Для экономии места в этом разделе мы не затрагивали вопросы участия в финансовом надзоре за разведывательными службами исполнительной власти, институтов генеральных инспекторов, органов прокуратуры и судебной власти.

В контексте данного раздела термин «финансовый надзор» трактуется в широком смысле и включает функции, которые могут быть отнесены к сфере «управления» (см. Раздел 1), и осуществляется до, в ходе и по результатам финансовой деятельности, над которой осуществляется надзор.

2. ВАЖНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ФИНАНСОВОГО НАДЗОРА ЗА РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫМИ СЛУЖБАМИ

Существуют четыре основные причины, обуславливающие необходимость внешнего надзора за финансовыми аспектами деятельности разведывательных служб. В частности:

- Принципы демократического управления требуют, чтобы процессы ассигнования и использования государственных средств находились под строгим контролем.
- Финансовые документы могут стать ценным источником информации о стиле работы и эффективности разведывательных служб.
- Секретный характер разведывательной деятельности ограничивает возможности для контроля разведслужб со стороны общества.
- Особенности разведывательной работы создают благоприятную почву для различных финансовых нарушений, в том числе нецелевого расходования или хищения средств государственного бюджета.

2.1. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Один из общепризнанных принципов демократического управления гласит, что ассигнование государственных средств подлежит обязательному утверждению избранными представителями народа, то есть парламента, поскольку ассигнуемые денежные средства принадлежат народу. Путем использования своих полномочий в бюджетной сфере парламенты формируют политику и основные направления деятельности государственных ведомств в соответствии с волей народа. Не менее важным является и положение о том, что фактическое расходование государственных средств должно находиться под контролем парламента, а также подотчетных ему независимых органов (в частности, ВОФК). Контроль за фактическим расходованием государственных средств, среди прочего, направлен на то, чтобы:

- Государственные средства использовались только в целях, на которые они изначально выделялись.
- Расходы соответствовали действующему законодательству (в том числе, в таких сферах, как управление государственными средствами, государственные закупки, борьба с коррупцией, а также законы, регулирующие деятельность соответствующего ведомства, в нашем случае – разведывательной службы).

- Расходы были согласованы с политикой правительства.
- Расходы были эффективными, т.е. позволяли достичь поставленных целей при оптимальном уровне затрат.

Хотя эти принципы в равной степени касаются всех государственных ведомств, в том числе и разведывательных служб, в некоторых странах разведслужбы полностью исключены из сферы действия определенных законов, регулирующих расходование средств государственного бюджета. В качестве примера можно привести Центральное Разведывательное Управление (ЦРУ) США. [2] В таких случаях финансовый надзор приобретает особое значение.

2.2. ФИНАНСОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ КАК ИНДИКАТОРЫ СТИЛЯ РАБОТЫ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Финансовая сторона деятельности государственного ведомства может многое рассказать о стиле и эффективности его работы. Выполнение любой или почти любой задачи требует определенных финансовых затрат. Это значит, что в финансовых документах ведомства нередко можно найти следы некоторых скрытых видов деятельности, в том числе и незаконных. Если речь идет о разведывательных службах, то их финансовые документы могут содержать свидетельства участия спецслужб в таких незаконных видах деятельности, как содержание сети секретных тюрем или скрытное финансирование определенных политических сил внутри страны. Кроме того, необоснованно высокий уровень бюджетного финансирования ведомства может указывать на неэффективную работу этого ведомства. Таким образом, изучая финансовую документацию разведслужбы, орган надзора может выявить некоторые аспекты работы этой службы, которые требуют более тщательной проверки и дальнейшего изучения.

2.3. СЕКРЕТНОСТЬ И ОГРАНИЧЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО НАДЗОРА

Поскольку разведывательная деятельность осуществляется в условиях повышенной секретности, финансовые аспекты этой деятельности не могут быть прозрачными в той же степени, что и финансы других государственных ведомств. Кроме засекречивания данных о конкурсах на закупки для разведывательных служб товаров и услуг [3], разведслужбы еще и исключаются из сферы действия большинства законов, регулирующих доступ граждан к государственной информации, что в значительно мере ограничивает количество информации о разведывательном сообществе, доступной для СМИ и других организаций гражданского общества. Учитывая эти ограничения для общественного надзора, особенно важно, чтобы финансовые аспекты разведывательной деятельности находились под постоянным контролем органов внешнего надзора, обладающих правом доступа к конфиденциальной информации.

2.4. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫМИ РИСКАМИ В КОНТЕКСТЕ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Некоторые особенности разведывательной деятельности обуславливают повышенный риск неэффективного или нецелевого использования государственных средств и значительно осложняют задачу осуществления надзора за деятельностью разведывательных служб.

2.4.1. Неопределенность результата

Разведывательные службы собирают информацию, которая необходима политикам для принятия решений в сфере защиты интересов национальной безопасности. На выполнение этой функции разведывательные службы расходуют определенные финансовые средства, но они никогда не могут быть уверены в том, что затраченные средства помогут им получить интересующую их информацию. Например, разведывательная служба может истратить большую сумму денег на вербовку иностранного информатора, а в конечном итоге выясняется, что предоставленные им данные почти не представляют практической ценности. Хотя таких рисков избежать невозможно, свести к минимуму непродуктивное расходование государственных средств помогут механизмы внутреннего контроля и внешнего надзора.

2.4.2. Нематериальные результаты разведывательных операций

Хотя финансовая стоимость разведывательной операции является вполне конкретной величиной, результаты операции не всегда имеют материальное выражение. Так, Генеральный ревизор Канады отмечал, что «результаты, в частности, конечные итоги сбора, оценки и передачи разведывательных данных в силу своего характера плохо поддаются измерению.» [4] Особенно хорошо это видно на примере операций, направленных на предотвращение определенных событий, например, террористических актов. Оценить нематериальные результаты разведывательной операции и определить, насколько они соответствуют затраченным на них ресурсам, могут только органы надзора, обладающие достаточными знаниями и опытом.

2.4.3. Секретность и возможности для хищения государственных средств

Разведывательные службы, по вполне понятным причинам, заинтересованы в том, чтобы такие важные сведения, как, например, оперативные данные или личности источников информации не разглашались. Поэтому они выделяют такую информацию в отдельную категорию и максимально ограничивают к ней доступ, даже для собственных сотрудников. Однако, чем меньше людей имеют доступ к информации, тем больше существует возможностей для нецелевого использования или хищения государственных средств. Например, если доступ к данным об определенном информаторе ограничен только его «куратором» из разведслужбы, то существует вероятность того, что сотрудники будут включать в ведомости «мертвых душ» и присваивать средства, которые они якобы расходуют на оплату услуг несуществующих информаторов. Но даже тогда, когда информаторы действительно существуют, законы секретности создают благоприятные условия для хищений, когда сотрудники утаивают часть средств, выделенных на содержание агентурных сетей, почти не опасаясь риска разоблачения.

2.4.4. Конфликты интересов

В рамках своей деятельности сотрудники разведслужб иногда платят людям тайно за то, что те предоставляют им нужную информацию или оказывают определенные услуги, например, предоставляют помещение, из которого удобно осуществлять наблюдение за интересующим разведслужбы объектом. Во многих случаях решения о том, кому и сколько платить, отдаются на усмотрение соответствующего сотрудника разведслужбы (или его руководителя). Это создает потенциальный конфликт интересов, так как решения сотрудника зависят не только от ценности того или иного агента, но и от личных отношений и особенно, учитывая конфиденциальный характер сделки, от степени доверия между сотрудником разведслужбы и его агентом. Как следствие, некоторые сотрудники могут отбирать агентов по принципу личного знакомства или платить необоснованно высокие суммы вознаграждений агентам из своего личного круга общения. В некоторых случаях сотрудники даже могут требовать от агентов выплаты «откатов» (см. Вставку 1).

Вставка 1. Дело Кайла Фогго

Кайл Фогго был когда-то третьим человеком в руководстве ЦРУ, где занимал должность исполнительного директора. В круг его обязанностей входили закупки товаров и услуг для обеспечения секретных операций, в том числе и строительства тайных тюрем ЦРУ на территории зарубежных государств. При закупке материалов для одной из таких тюрем Фогго от имени ЦРУ заключил контракт с фирмой своего близкого друга. Впоследствии следователи выяснили, что, благодаря содействию Фогго, эта фирма получила еще целый ряд контрактов, причем цены на поставляемые товары и услуги были значительно завышены. Взамен исполнительный директор получал различные дорогостоящие подарки, в том числе морские круизы, а также гарантии будущего трудоустройства на хорошо оплачиваемых должностях. Своим коллегам в руководстве Фогго объяснял свой выбор данной фирмы тем, что хочет закупать товары услуги у поставщиков, которым он может доверять, и что при этом он хочет избежать традиционной бюрократической волокиты. В конце концов, Фогго признал себя виновным в коррупции и был приговорен к тюремному заключению. [5]

2.4.5. Риски, связанные с присвоением объектов имущества, закупленных для обеспечения отдельных операций

Для обеспечения своих операций разведывательные службы закупают большие объемы различных материалов, услуг, объектов имущества и других товаров. Например, они могут приобретать автомобили престижных марок или оплачивать для своих агентов апартаменты в дорогих гостиницах, где останавливаются интересующие их «клиенты». После завершения операций, когда эти дорогостоящие предметы обихода уже выполнили свою функцию, некоторые сотрудники разведслужб могут попытаться использовать их в собственных интересах. Например, они могут их присвоить, передать своим друзьям или родственникам, либо продать с целью личного обогащения. Риск значительно возрастает в случае, если эти товары и услуги приобретались в условиях секретности. Кроме того, некоторые разведслужбы создают подставные фирмы, под прикрытием которых осуществляют свои скрытные операции. Некоторые из этих фирм могут приносить доход, что создает риск того, что задействованные в них сотрудники будут незаконно присваивать эти средства. Учитывая эти риски, надзорные органы должны контролировать не только расходы органов разведки, но и их активы и доходы.

2.4.6. Использование разведслужб в политических целях

Ответственность за нецелевое использование бюджетов разведывательных служб может распространяться и на членов исполнительной власти, курирующих разведывательный сектор. Такие руководители могут время от времени использовать ресурсы разведслужб для достижения незаконных политических целей, связанных с расходованием государственных средств. Таким образом, надзорные органы должны контролировать не только поведение сотрудников разведслужб, но и их взаимоотношения с представителями руководства исполнительной власти.

3. БЮДЖЕТ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Бюджет – это детализированный документ, в котором устанавливаются предполагаемые уровни доходов и расходов на определенный период времени, обычно на один финансовый год. В этом качестве бюджет выступает ключевым инструментом управления и регулирования деятельности государственного ведомства, так как ни одно ведомство не может

функционировать без финансирования. В демократических странах бюджеты обычно утверждаются парламентами в виде отдельных законов или нормативных актов.

В некоторых странах разведслужбы являются автономными структурами, имеющими собственные бюджеты. В других странах они структурно входят в состав министерств. Например, во Франции служба внутренней разведки (La Centrale Direction Centrale du Renseignement Intérieur) является подразделением министерства внутренних дел. В последнем случае разведслужбы не имеют своих собственных бюджетов, а финансируются из бюджета соответствующего министерства. Таким образом, термин «бюджет разведывательной деятельности» может в одних случаях означать бюджет только одной единственной службы, а в других – бюджет нескольких служб, объединенных рамками одного и того же министерства. Бывают и случаи, когда «бюджет разведывательной деятельности» охватывает все разведывательные структуры страны, находящиеся в юрисдикции различных министерств. Следует также иметь в виду, что в некоторых странах не все расходы разведывательных служб предусмотрены в их бюджетах. Так, расходы на пенсионное обеспечение или, например, закупки канцелярских товаров могут включаться в другие статьи расходов государственного бюджета. Это может затруднить подсчет общего размера бюджета разведывательных служб.

Организационный статус разведывательных служб важен в том смысле, что от него во многом зависят возможности для осуществления полноценного надзора за бюджетами этих служб. Как правило, внешние надзорные органы могут более полно и эффективно контролировать финансовые аспекты деятельности разведслужб, которые функционируют как автономные организации, нежели служб, функционирующих в составе министерств. Это объясняется тем, что финансы автономной службы, в отличие от службы в составе министерства, существуют отдельно от финансов других структурных подразделений министерства.

Бюджеты государственных ведомств, независимо от того, занимаются ли они разведкой или нет, должны быть «комплексными». Всемирный банк использует термин «комплексный бюджет» в случае, когда он «охватывает все финансовые операции». [6] Иными словами, бюджет государственного ведомства должен отражать все финансовые аспекты деятельности данного ведомства. [7] Разведывательные службы должны соблюдать это требование, в частности, потому, что некоторые из них традиционно занимались зарабатыванием средств на финансирование незаконных видов деятельности. Например, ЦРУ использовало доходы от оружейных поставок иранскому правительству для финансирования деятельности никарагуанских *контрас*, которые в середине 80-х годов прошлого столетия воевали на стороне противников президента Д. Ортеги.

3.1. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ

Термин «бюджетный цикл» охватывает весь процесс запрашивания, ассигнования и расходования денежных средств (включая контроль за их фактическим расходованием). Бюджетный цикл состоит из четырех основных этапов:

- формирование бюджета, в ходе которого ответственные министерства, органы государственной власти и ведомства определяют предполагаемые уровни доходов и расходов
- согласование и утверждение, в ходе которых парламент вносит изменения в проект бюджета, утверждает и вводит его в действие
- исполнение бюджета, в ходе которого то или иное ведомство реализует запланированные статьи бюджета
- проверка фактического расходования бюджета, в ходе которой надзорные органы анализируют и оценивают расходование ведомством выделенных на его содержание денежных средств; после этого парламент может проголосовать за решение об утверждении доходов и расходов правительства на соответствующий финансовый год. [8]

Формирование бюджетов разведывательных служб почти не отличается от аналогичных процессов в других министерствах и ведомствах, чего не скажешь о процедурах их анализа и утверждения, исполнения и фактического контроля за их расходованием (см. Разделы 5 и 6).

3.2. ПОДХОДЫ К БЮДЖЕТИРОВАНИЮ

Традиционное бюджетирование основано на постатейном методе, когда на определенную статью расходов или бюджета выделяется конкретная сумма финансирования (затраты) без привязки этих затрат к конкретным поставленным задачам или запланированным результатам. В отличие от традиционной системы затратного финансирования, дающей ответ на вопрос «сколько средств нужно потратить?», система, ориентированная на результат, позволяет ответить на вопрос «какой результат будет достигнут за счет потраченных средств?». Система второго типа, которая уже внедрена во многих странах, в частности, во Франции, основана на показателях продуктивности и эффективности расходов и ориентирована на достижение конкретных целей и запланированных результатов. [9] От типа системы бюджетирования во многом зависит эффективность контроля за фактическим расходованием бюджетных средств. При бюджетировании, ориентированном на результат, существует четкая связь между затратами и конечным результатом, поэтому такой метод позволяет проконтролировать исполнение бюджета с точки зрения соответствия между достигнутым результатом и затраченными ресурсами. В свою очередь, система затратного финансирования не обеспечивают основу для оценки исполнения бюджета.

3.3. ОБНАРОДОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ

Ни одно государство в мире, по крайней мере, по сведениям автора этого раздела, не предоставляет гражданам полную информацию о бюджетах своих разведывательных служб. В большинстве стран доступ к секретным сведениям о бюджетах спецслужб закрыт не только для рядовых граждан, но даже членов парламента, за исключением парламентских комитетов, имеющих право допуска к секретным материалам в этой сфере.

Разведывательные службы стремятся не разглашать сведения о своих бюджетах из опасения, что этими данными могут воспользоваться спецслужбы иностранных государств. Однако это опасение может быть оправданным только в случае высокого уровня детализации информации об объектах действий разведслужб, их методах и источниках информации. В большинстве же случаев разведслужбы могли бы предоставлять обществу гораздо больше информации о своих бюджетах, чем это происходит сегодня. Это не повредит интересам национальной безопасности, зато значительно повысит прозрачность разведслужб.

В целом, демократические страны применяют один из трех подходов к информированию общества о бюджетах своих разведывательных служб. В одних странах (например, в Соединенном Королевстве [10]) обнародуется только общая сумма, выделяемая на финансирование деятельности всего разведывательного сообщества. В других (например, в Германии) публикуются общие суммы финансирования по каждой из разведывательных служб. Очевидно, что в обоих этих случаях невозможно проследить связь между конкретными запланированными результатами и выделенными объемами финансирования, что лишает общество возможности обсуждать эти вопросы. Наконец, такие страны, как Австралия и Франция обнародуют данные о конкретных суммах бюджетного финансирования, выделенных на конкретные цели. Например, открытая информация о бюджете службы внешней разведки Франции (Direction Générale de la Securité Exterieure (DGSE)) содержит данные о расходах на содержание личного состава, эксплуатационных расходах и финансировании инвестиционных проектов. Кроме того, публикуется и информация об общих суммах финансирования специальных оперативных мероприятий (les fonds spéciaux).

Государства, использующие систему бюджетирования, ориентированную на конечный результат (те же Австралия и Франция) могут, кроме всего прочего, публиковать и сведения о стратегических целях и запланированных результатах, так что граждане могут видеть связь между достигнутыми результатами и затраченным ресурсами. [11] Например, открытая версия бюджета DGSE на 2010 финансовый год определяет в качестве основной политической задачи «совершенствование возможностей DGSE по сбору и анализу разведывательной информации», для чего, согласно документу, в период с 2009 по 2015 гг. планировалось дополнительно привлечь в штат разведывательной службы 690 новых сотрудников. [12]

Максимально возможная открытость разведслужб в вопросах своих бюджетов (которую третий подход обеспечивает в большей степени, чем два других) выгодна для общества по нескольким причинам. Во-первых, общество должно знать, на что и каким образом расходуются его деньги. Во-вторых, это повышает уровень прозрачности и дает возможность рядовым депутатам парламента (не входящим в состав комитетов, имеющих доступ к секретной информации по этим вопросам), средствам массовой информации и даже простым гражданам участвовать в квалифицированной публичной дискуссии по вопросам финансирования, политики и основных направлений деятельности разведывательных служб. Активная публичная дискуссия вынуждает правительство обосновывать свои бюджетные запросы, что в конечном итоге может способствовать повышению эффективности использования государственных средств. Наконец, открытая дискуссия повышает уровень доверия общества к разведывательным службам, помогает избавиться от неверных представлений о финансировании органов разведки, а в некоторых случаях может даже приводить к увеличению бюджетного обеспечения разведслужб.

Решение о том, в каком объеме следует информировать общество по вопросам бюджетов, не должно отдаваться на полное усмотрение исполнительной власти. В этом должны участвовать и парламенты путем принятия законодательных актов, определяющих виды финансовой информации, которые обязательно должны обнародоваться, и те, которые должны оставаться конфиденциальными. Но независимо от того, к каким объемам бюджетной информации имеет доступ общество, очень важно, чтобы парламентские комитеты, участвующие в процессах согласования и утверждения, изменения и надзора за исполнением бюджетов разведывательных служб, имели доступ ко всей необходимой информации, в том числе, секретным статьям бюджетов (см. Главу 5.1). [13]

4. ВНУТРЕННИЕ МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА

Хотя данный раздел посвящен вопросу участия органов внешнего надзора в мониторинге финансовых аспектов деятельности разведывательных служб, наше изложение было бы неполным без описания внутренних механизмов финансового контроля, которые существуют в разведывательных службах. Без таких механизмов невозможно обеспечить и эффективный внешний надзор.

4.1. БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ

Большинство законов о государственных службах, в том числе и разведывательных, предусматривают наличие должности бухгалтера, который должен обеспечивать достоверность данных финансовой отчетности службы и ее соответствие всем действующим стандартам (см. Вставку 2). В роли бухгалтера часто выступает сам руководитель службы. При исполне-

нии этой функции он опирается на помощь финансового отдела, который ведет ежедневный учет всех финансовых операций разведслужбы. Кроме того, финансовый отдел создает и реализует внутренние механизмы финансового контроля с целью обеспечения эффективного использования имеющихся ресурсов.

Вставка 2: Закон ЮАР о бухгалтерском учете

В этой вставке приводятся отдельные положения закона ЮАР «Об управлении государственными финансами» от 1999 года, которые регулируют внутренние механизмы финансового контроля в государственных организациях (в том числе разведывательных службах). Данный закон наделяет бухгалтеров широкими полномочиями по обеспечению надлежащего функционирования в своих организациях систем финансовой отчетности. В ЮАР любая государственная организация должна иметь бухгалтера, который исполняет следующие функции:

1. обеспечивает функционирование в своей организации эффективной, экономичной и прозрачной системы менеджмента финансовых рисков, а также системы внутреннего аудита, которая работает под управлением ревизионного комитета и в соответствии с действующими нормативами
2. обеспечивает эффективное, продуктивное, экономное и прозрачное использование организационных ресурсов
3. осуществляет управление активами и пассивами организации; следит за сохранностью активов
4. следит за тем, чтобы расходы организации соответствовали требованиям действующего законодательства в бюджетной сфере.

Кроме того, в законе предусматривается, что бухгалтер должен предотвращать случаи несанкционированного, незаконного, неэффективного или неэкономного расходования ресурсов организации, а при возникновении таких случаев принимать необходимые меры реагирования. В частности, бухгалтер должен немедленно подать на рассмотрение государственного казначейства письменный рапорт с описанием конкретного случая нарушений. Если эти нарушения касаются закупок товаров и услуг, то рапорт подается на имя соответствующего тендерного комитета. Кроме того, бухгалтер обязан принять меры дисциплинарного воздействия в отношении любого должностного лица, которое препятствует нормальной работе системы финансового менеджмента организации либо допускает (или закрывает глаза на подобные действия своих подчиненных) несанкционированное, незаконное, неэффективное или неэкономное расходование ресурсов организации.

Что касается ведения бухгалтерского учета, бухгалтер должен в полном объеме и надлежащим образом вести финансовую отчетность организации в соответствии с установленными нормами и стандартами.

Хорошо отлаженная система внутреннего учета имеет ключевое значение для успешной работы органов внешнего надзора, потому что без внутреннего учета ВОФК и другим надзорным органам будет трудно реконструировать финансовые операции и связанные с ними мероприятия. В целом, качество бухгалтерского учета разведывательной службы является показателем достоверности и объективности ее финансовой отчетности.

4.2. ВНУТРЕННИЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ ПО ВОПРОСАМ ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Разведывательные службы, как и все остальные государственные организации, официально оформляют свои системы финансового менеджмента и бухгалтерского учета в виде комплекса внутренних нормативных актов. Как правило, такие документы издает руководитель службы или исполнительная власть, а затем они подвергаются анализу и оценке внешнего

надзорного органа. Эти нормативные акты составляют часть нормативно-правовой базы, на фоне которой оцениваются действия сотрудников разведывательной службы.

Как правило, в нормативно-правовых актах в сфере финансового менеджмента отражены следующие вопросы:

- Кто утверждает решения, или какова процедура принятия решений о формировании доходов и расходов организации? В данном случае нормативно-правовые документы должны четко определять сферы ответственности и подотчетности при осуществлении финансовых операций.
- На какие цели могут расходоваться средства организации? Ответ на этот вопрос должен быть увязан с нормами действующего законодательства.
- Каким образом должны осуществляться финансовые операции? В частности, нормативные документы должны определять форму осуществления расчетов (в наличной форме или через систему электронных платежей).
- Какие данные должны быть отражены в финансовой отчетности? Надлежащее ведение отчетности важно, потому что впоследствии дает ревизионным органам возможность отследить направление финансовых транзакций. Однако в некоторых странах, таких, как США, закон разрешает спецслужбам при проведении некоторых секретных операций (например, операций внешней разведки) использовать «неподконтрольные расходы» (расходы, учет которых ведет только уполномоченный представитель исполнительной власти, и которые не нуждаются в подтверждении чеками или квитанциями). [14]

4.3. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ

Государственные ведомства, в том числе и разведывательные службы, как правило, законодательно обязаны ежегодно предоставлять подробные отчеты о своих финансовых операциях. [15] Без таких отчетов внешние надзорные органы не могли бы осуществлять контроль финансов и операций разведслужб. Разведывательные службы обычно предоставляют такие отчеты исполнительной власти, ВОФК и парламенту. Однако, как и в случае бюджетов разведывательных служб, их финансовые отчеты могут иметь разный уровень детализации предоставленной информации.

Как мы уже отмечали выше, исполнительная власть не должна единолично решать, какие данные о бюджетах государственных ведомств следует разглашать, а какие нет, и точно так же она не должна самостоятельно решать, какую информацию можно включать в финансовые отчеты, а какую следует засекретить. Вместо этого парламент должен законодательно утвердить подробные критерии, на основании которых те или иные финансовые параметры будут включаться или не включаться в финансовую отчетность (см. Вставку 3).

И снова хорошим примером в этом отношении может служить опыт Австралии и Франции. Их разведслужбы готовят для публичного обнародования достаточно подробные отчеты о своих финансах. В общедоступных отчетах Австралийской организации безопасности и разведки (ASIO) содержатся данные по отдельным категориям расходов, таким как личный состав, закупочная деятельность (в том числе товары и услуги), расходы на амортизацию и обновление техники и оборудования. Кроме того, в отчеты включаются и данные по отдельным категориям доходов (собственные источники доходов, продажи активов, государственные доходы). [16] Французское законодательство требует, чтобы в финансовые отчеты разведслужб в виде отдельных приложений включались подробные данные по каждому направлению деятельности, причем это касается не только финансовых параметров, но и анализа и оценки выполнения поставленных стратегических задач и достижения результатов, запланированных в начале бюджетного цикла. [17]

Вставка 3: Законодательство о финансовой отчетности (пример Новой Зеландии)

В этой вставке приводится краткий сравнительный анализ отдельных положений законов Новой Зеландии «О государственных финансах» от 1984 года и «О Службе разведки и безопасности» от 1969 года, регулирующих вопросы финансовой отчетности разведслужб, и аналогичных положений, действующих в отношении других государственных ведомств.

В кратчайшие сроки после завершения каждого финансового года государственные ведомства Новой Зеландии (в том числе разведывательные службы) должны составлять финансовые отчеты за предыдущий финансовый год и подавать их на рассмотрение министра, курирующего соответствующее ведомство. В отчеты должны быть включены все финансовые параметры, а также информация о деятельности ведомства и данные о результатах его работы за отчетный период. В целом, такие отчеты должны содержать достаточное количество информации, позволяющей достоверно оценить качество работы ведомства в течение предыдущего финансового года, в частности с точки зрения достижения целей, параметров и стандартов, определенных для конкретного ведомства в начале года.

В отношении большинства государственных организаций закон требует, чтобы ответственный министр направил полученный им отчет на рассмотрение парламента, а затем без излишних задержек опубликовал его в соответствующих открытых источниках. Что касается разведывательных служб, то здесь используется несколько иная схема. Ответственный министр подает полученный отчет не напрямую парламенту, а только парламентскому комитету по вопросам разведки и безопасности, члены которого имеют допуск к работе с секретными материалами. Для рассмотрения документа на пленарном заседании парламента министр готовит сокращенную версию отчета, из которого исключаются секретные данные, но обязательно должна быть включена информация, дающая представление об общем уровне расходов, и именно этот отредактированный вариант министр впоследствии и направляет в открытый доступ.

По причинам, о которых мы уже говорили выше (см. Главу 3.3) в контексте данных о бюджете, разведывательные службы должны включать в публично доступные варианты своих финансовых отчетов максимально возможное количество информации, не нарушая при этом требований конфиденциальности своей работы и не ставя под угрозу интересы национальной безопасности.

5. ПАРЛАМЕНТСКИЙ НАДЗОР

Далее мы поговорим о надзорных функциях, которые осуществляет парламент на трех последних этапах бюджетного цикла, т.е. на этапах согласования и утверждения, исполнения и проверки фактического расходования бюджета. Хотя разведслужбы имеют дело с вопросами конфиденциального характера, парламентский надзор за финансами разведслужб должен осуществляться на том же уровне, что и надзор за финансами других государственных ведомств, с единственной оговоркой, что механизмы надзора в данном случае должны учитывать особый характер разведывательной деятельности.

Очень важно, чтобы большая часть работы в сфере парламентского надзора за разведывательными службами проходила в закрытом режиме. Однако при этом не менее важно, чтобы парламент постоянно информировал общество о результатах своей надзорной деятельности через механизмы публичных отчетов и общественных слушаний (см. Раздел 3). Прозрачность способствует укреплению доверия общества не только к парламентскому надзору, но и к деятельности разведывательного сообщества в целом.

5.1. СОГЛАСОВАНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

В большинстве демократических стран парламенты рассматривают, оценивают, изменяют и утверждают бюджеты государственных ведомств, предложенные исполнительной властью. Очевидно, что аналогичные процедуры должны применяться и по отношению к бюджетам разведывательных служб, так как не существует убедительных аргументов в пользу исключения их из этого процесса.

В целях защиты секретной информации парламенты могут создать специальные механизмы для рассмотрения и оценки секретных статей бюджета. Но какие бы механизмы ни применялись, законодатели на своих пленарных заседаниях должны голосовать за утверждение бюджетов разведывательных служб в рамках общей процедуры по утверждению государственного бюджета. При этом голосование в парламенте должно дополнять, но не заменять собой полный цикл надзора, осуществляемого одним или несколькими надзорными органами, т.е. бюджетным комитетом, комитетом по надзору за разведслужбами и специальным комитетом по конфиденциальным вопросам. [18]

5.1.1. Бюджетные комитеты

В парламентах некоторых стран финансами разведывательных служб занимаются бюджетные комитеты общей юрисдикции. Эти комитеты могут назначать специальных представителей (которых еще называют докладчиками), отвечающих за конкретные службы, министерства или направления деятельности. Такие докладчики, как правило, готовят доклады с рекомендациями, на основе которых комитет в целом рассматривает, изменяет и утверждает бюджеты разведслужб.

Бюджетные комитеты обладают достаточной компетенцией для оценки бюджетов разведывательных служб в общем контексте всего государственного бюджета. Однако при отсутствии в составе комитета специальных докладчиков, членам комитета, скорее всего, будет не хватать времени или специальных знаний для осуществления достаточно квалифицированного надзора за бюджетами разведслужб. Кроме того, далеко не все бюджетные комитеты имеют допуск к работе с секретными материалами, что еще больше ограничивает их возможности для осуществления полноценного надзора за бюджетами разведслужб.

5.1.2. Комитеты по надзору за деятельностью разведслужб

Парламентские комитеты по надзору за деятельностью разведслужб, как правило, обладают правом доступа к секретной информации, которая остается недоступной для всех остальных членов парламента (см. Раздел 2 и Раздел 3). В большинстве случаев такие комитеты осуществляют свой надзор за разведслужбами в виде проверок постфактум, и это касается, в том числе, и финансовых аспектов деятельности разведслужб. В некоторых странах в сферу ответственности парламентского надзорного комитета входят и функции по осуществлению анализа и оценки, а также утверждению бюджетов разведслужб. Например, в Венгрии парламентский Комитет по вопросам национальной безопасности тщательно изучает и дает свое заключение по предлагаемым проектам бюджетов разведслужб. Сюда, помимо всего прочего, входят и секретные статьи бюджета, которые недоступны для обсуждения в ходе пленарных заседаний парламента. [19] Конгресс США использует более сложную процедуру, которая описана в тексте Вставки 4. В других странах (например, в Германии, см. Вставку 5) комитеты по надзору за разведывательным сектором играют второстепенную роль, консультируя другие комитеты (в частности, бюджетный комитет или комитет по ассигнованиям), которые несут основную ответственность за надзор в бюджетной сфере.

Вставка 4: Функции Конгресса США по проверке и утверждению бюджетов разведывательных служб [20]

В процессе парламентского надзора за бюджетами разведывательных служб США и их утверждением участвуют не менее восьми различных комитетов и подкомитетов Конгресса. Этот процесс охватывает два направления: санкционирование и ассигнование.

Санкционирование

Санкционирующие законопроекты Конгресса США после их подписания президентом становятся законами, регулирующими различные аспекты деятельности государственных организаций, в том числе их бюджеты. Для бюджетов разведывательных служб процесс санкционирования начинается с того, что исполнительная власть представляет на рассмотрение Конгресса свои бюджетные предложения. В Палате представителей эти предложения рассматривает Специальный постоянный комитет по вопросам разведки и вооруженных сил, а в Сенате – Комитет по вопросам разведки и вооруженных сил. Эти комитеты могут перераспределять средства в рамках имеющихся бюджетов. Кроме того, они имеют право исключать из бюджетов определенные статьи расходов и включать в них новые. После того, как комитеты обеих палат завершают рассмотрение санкционирующих законопроектов, они передаются на рассмотрение и утверждение каждой из палат в целом. Затем в санкционирующих законопроектах Палаты представителей и Сената устраняются расхождения, после чего они вновь утверждаются обеими палатами и подаются на подпись президенту США.

Каждый законопроект, санкционирующий бюджеты разведывательных служб, имеет секретное приложение с указанием конкретных сумм финансирования, выделяемых на каждый вид деятельности, а также целей, на которые могут быть израсходованы эти средства. Таким образом, санкционирующие законопроекты после их утверждения президентом определяют параметры бюджетов разведывательных служб. Однако принятие санкционирующего закона еще не гарантирует финансирования утвержденных программ. Окончательные решения о выделении финансирования принимаются законами об ассигнованиях.

Ассигнование

Процессы ассигнований средств в США по сути аналогичны бюджетным процессам в других странах мира. Соответствующие нормативно-правовые акты служат правовым инструментом для ассигнования средств государственного бюджета на конкретные ведомства и программы. Комитеты по ассигнованиям Палаты представителей и Сената имеют оборонные подкомитеты, юрисдикция которых распространяется на бюджеты почти всех американских разведслужб. На основании полученных от исполнительной власти предложений эти подкомитеты разрабатывают законопроекты об ассигновании средств на финансирование разведывательной деятельности.

В целом, эти законопроекты должны соответствовать утвержденным законам о санкционировании расходов разведслужб, но в некоторых случаях могут предусматривать увеличение либо сокращение финансирования отдельных программ. При отсутствии санкционирующих законов законопроекты об ассигновании средств могут санкционировать финансирование всех видов разведывательной деятельности.

Так же, как и санкционирующие законы, законопроекты об ассигнованиях проходят сложную процедуру утверждения. После одобрения оборонными подкомитетами они утверждаются комитетами по ассигнованиям, а затем передаются на утверждение каждой из палат Конгресса. После устранения расхождений законопроекты снова передаются на утверждение Палаты представителей и Сената и только затем направляются на подпись президенту США.

Комитеты по надзору за деятельностью разведслужб прекрасно справляются с функцией надзора за бюджетами разведслужб, так как хорошо разбираются в особенностях, направлениях и методах деятельности этих служб. Но все же эффективность такого надзора зависит от ряда факторов. Это:

- ресурсы надзорного комитета, полномочия по проведению расследований, наличие доступа к секретной информации

- наличие у членов надзорного комитета достаточного количества времени, вспомогательного персонала и опыта для реализации своих функций
- наличие у членов комитета воли к исполнению своих обязанностей
- способность комитета влиять на бюджетный процесс (в частности, когда комитет исполняет чисто консультативную функцию).

Вставка 5: Комитет Бундестага по конфиденциальным вопросам (Германия)

В Бундестаге (нижней палате немецкого парламента) вопросами бюджетов всех трех федеральных разведслужб занимается Специальный комитет по конфиденциальным вопросам. Этот комитет исполняет те же функции, которые исполняют комитеты Бундестага по бюджету и аудиту государственных средств в отношении других государственных ведомств и организаций. То есть, он рассматривает и может вносить изменения в проекты бюджетов, предложенные исполнительной властью, а также осуществляет оценки их исполнения. В этой вставке мы рассмотрим функции этого комитета в сфере надзора за бюджетами и их утверждения.

Формирование состава комитета

Комитет по конфиденциальным вопросам состоит из десяти членов. Места в комитете распределяются пропорционально представительству политических партий в Бундестаге. Работа в комитете не требует от кандидатов прохождения проверки спецслужб на право допуска к работе с секретными материалами, но кандидаты должны утверждаться на должности коалиционным или так называемым «канцлерским» большинством. То есть, за их назначение должны проголосовать большинство депутатов Бундестага, что означает, что они пользуются доверием парламента.

Рассмотрение и утверждение бюджетов разведывательных служб

Рассмотрение и утверждение в комитете бюджетов разведывательных служб проходит по следующей схеме:

1. Исполнительная власть передает на рассмотрение комитета детальные проекты бюджетов для каждой разведывательной службы.
2. Комитет обсуждает предложенные проекты бюджетов с представителями соответствующего министерства и руководителями разведслужб.
3. Комитет проводит консультации с комитетом Бундестага по надзору за разведывательными службами.
4. По результатам этих обсуждений и консультаций комитет вносит свои изменения в проекты бюджетов и направляет их на рассмотрение исполнительной власти, которая, как правило, обязана согласиться с предлагаемыми изменениями.
5. Председатель комитета сообщает бюджетному комитету общую сумму расходов, предусмотренную для каждой из разведывательных служб. Бюджетный комитет, в свою очередь, включает эти суммы (без обсуждения) в свои предложения по проекту государственного бюджета.
6. Парламент на одном из своих пленарных заседаний голосует за проект государственного бюджета в целом.

Следственные полномочия и доступ к информации

Закон предоставляет комитету по конфиденциальным вопросам широкие полномочия по проведению собственных расследований и получению доступа к конфиденциальной информации. Это касается, в том числе, возможности доступа к любым делам и документам, хранящимся в архивах разведслужб, а также доступа к любым служебным помещениям разведслужб. Комитет имеет право требовать от сотрудников разведслужб и представителей исполнительной власти ответов на интересующие его вопросы, а также, при необходимости, может привлекать к своей работе внешних экспертов.

При определенных условиях парламентский комитет по надзору за разведывательными службами, если он наделен достаточно весомыми полномочиями в бюджетной сфере, может (вместе с другими комитетами аналогичной направленности) использовать свои полномочия для того, чтобы при разработке проектов бюджетов разведслужб учитывались рекомендации парламентских комитетов, касающиеся путей повышения эффективности и результативности разведывательной деятельности, а также обеспечения соблюдения норм законодательства.

5.1.3. Специальные комитеты по конфиденциальным вопросам

Для осуществления надзора за бюджетами разведывательных служб парламенты иногда используют третий механизм, а именно специальные комитеты по конфиденциальным вопросам (конфиденциальные комитеты). Хорошим примером может служить Конфиденциальный комитет Бундестага Германии (см. Вставку 5).

5.2. МОНИТОРИНГ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

После утверждения бюджетов государственных ведомств парламенты обязаны следить за тем, как расходуются выделенные средства. Что касается разведывательных служб, то мониторинг исполнения их бюджетов осуществляют парламентские комитеты по надзору за разведывательными службами (или специальные комитеты по конфиденциальным вопросам), члены которых, в отличие от остальных депутатов парламента, имеют доступ к секретной информации. Однако на практике комитеты по надзору за разведывательными службами запрашивают финансовую информацию, как правило, только в случае возникновения обоснованных подозрений в нарушении бюджетного законодательства при реализации определенной программы или вида деятельности. Это объясняется тем, что большинство депутатов парламента не имеют ни времени, ни ресурсов для детального изучения больших объемов финансовой информации в течение всего бюджетного года.

Поэтому, учитывая эти ограничения, парламентский мониторинг исполнения бюджетов обычно основывается на данных отчетности, регулярно предоставляемых исполнительной властью и разведывательными службами (а не информации, специально запрашиваемой по какому-то конкретному поводу). Так, согласно действующему законодательству многих демократических стран мира, органы исполнительной власти и/или разведывательные службы обязаны через определенные промежутки времени публиковать финансовые данные о деятельности этих служб. [22] Так, в Италии премьер-министр должен каждые шесть месяцев информировать парламентский Комитет по безопасности Республики (COPASIR) об исполнении бюджетов разведывательных служб. [23]

Кроме того, парламенты должны рассматривать заявки о выделении дополнительных средств сверх ранее утвержденных сумм финансирования. В случае разведслужб заявки на дополнительное финансирование могут быть связаны с непредвиденными событиями, например, террористическими актами. Такими заявками, как и другими вопросами исполнения бюджета, занимается парламентский комитет по надзору за деятельностью разведслужб. Так, в Испании заявки на выделение дополнительного финансирования рассматривает Комитет по вопросам секретных фондов. По результатам рассмотрения заявки Комитет готовит свое заключение, которое служит основой для соответствующего решения парламента. [24]

5.3. ПРОВЕРКИ ФАКТИЧЕСКОГО РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Основная ответственность за проверку фактического расходования бюджетных средств в государственных организациях лежит на механизмах внутреннего аудита (см. Главу 4) и ВОФК государства (см. Главу 6). Однако свою роль в этом процессе играют и парламенты, которые оце-

нивают работу контрольно-ревизионных органов и проводят собственные расследования. По завершении этого процесса некоторые парламенты принимают специальные резолюции об исполнении государственного бюджета (т.е. формально утверждают отчет правительства об исполнении государственного бюджета за определенный бюджетный период).

5.3.1. Парламентские механизмы надзора за фактическим расходованием бюджетных средств

Парламентские комитеты по аудиту или контролю за расходованием средств государственного бюджета, которые осуществляют проверки фактического расходования бюджетов государственных ведомств, обычно не занимаются такими проверками в отношении разведывательных служб, так как большинство депутатов парламента не обладают правом доступа к секретным материалам. Для осуществления проверок фактического расходования бюджетов разведывательных служб в парламентах многих стран мира созданы специальные процедуры. Так, например, в Соединенном Королевстве отчеты и заключения Национального контрольно-ревизионного управления (ВОФК Соединенного Королевства), касающиеся разведывательных служб, подаются на рассмотрение только председателя Комитета по контролю за расходованием средств государственного бюджета. [25] Основная ответственность за осуществление проверок фактического расходования государственных средств в разведывательном секторе лежит на Комитете по вопросам разведки и безопасности, так как эта функция предусмотрена его надзорным мандатом (см. Вставку 6). В парламентах других стран, в частности, Германии (см. Вставку 5), для осуществления надзорных функций парламента в отношении бюджетов и документов финансовой отчетности, содержащих секретную информацию, созданы отдельные комитеты с соответствующими полномочиями.

Вставка 6. Роль парламентского комитета по вопросам разведки и безопасности в надзоре за фактическим расходованием бюджетов разведслужб (пример Соединенного Королевства)

Парламентский комитет по вопросам разведки и безопасности состоит из представителей обеих палат британского парламента. Мандат Комитета предусматривает осуществление надзора за «политикой, управлением и расходами служб разведки и безопасности. [26]

В соответствии с этим мандатом Комитет осуществляет надзор за фактическим расходованием спецслужбами средств государственного бюджета, прежде всего, на основе данных ежегодных аудиторских проверок и отчетов Национального контрольно-ревизионного управления. В рамках этого процесса Комитет проводит слушания с участием представителей Национального КРУ и высшего руководства разведслужб, где обсуждаются результаты аудиторских проверок КРУ.

Комитет готовит и собственные годовые отчеты, куда включает и оценку финансовых аспектов деятельности разведслужб. [27] Эти отчеты подлежат публикации в открытых источниках, но вначале они подаются на рассмотрение главы правительства. [28] Кроме того, Комитет имеет в своем распоряжении штатного следователя, которого он по своему усмотрению может привлекать к расследованиям, касающимся финансовых аспектов деятельности спецслужб в случаях, когда речь идет о существенных для государственного бюджета расходах. [29]

5.3.2. Процесс и задачи проверки фактического расходования средств

Парламентский надзор за фактическим расходованием бюджетов разведывательных служб обычно строится на заключениях ВОФК, а также данных годовых отчетов и финансовой отчетности самих разведывательных служб. [30] Важной составляющей этого процесса являются слушания, для участия в которых приглашаются ведущие сотрудники ВОФК, члены правительства и представители руководства разведслужб.

Надзор в этой сфере направлен на то, чтобы проверить: [31]

- соответствовало ли исполнение бюджетов разведслужб требованиям и параметрам, установленным парламентом в начале бюджетного цикла;
- соответствуют ли расходы и соответствующие отчеты разведывательных служб требованиям действующего законодательства и государственной политики в этой сфере;
- насколько эффективно и результативно разведслужбы расходовали свои бюджеты;
- были ли в результате расходования выделенных средств достигнуты стратегические цели, определенные в начале бюджетного цикла (в случае использования системы бюджетирования, ориентированной на результат).

По завершении процесса анализа и оценки исполнения бюджетов парламентские надзорные органы могут готовить свои заключения с рекомендациями по усовершенствованию финансовой системы и соответствующих контрольных механизмов разведслужб. В некоторых странах (например, во Франции, Германии и Венгрии), где, согласно закону, резолюция о завершении конкретного бюджетного цикла принимается всем составом парламента, такие отчеты могут влиять на результаты голосования по соответствующей резолюции.

Кроме того, результаты проверок фактического расходования бюджетных средств учитываются при разработке и утверждении бюджетов разведслужб на последующие бюджетные периоды. Парламенты могут использовать свои полномочия по осуществлению предварительного надзора в бюджетной сфере для того, чтобы обеспечить реализацию органами исполнительной власти и разведслужбами рекомендаций, разработанных парламентскими надзорными комитетами по результатам проверок фактического расходования бюджетов разведслужб. Этот механизм лучше всего работает там, где существует очевидная связь между мероприятиями предварительного надзора за бюджетами и проверками их фактического исполнения. Обеспечить такую связь можно в случае, если функции предварительного надзора и проверки исполнения бюджетов разведслужб будет возложены на один и тот же парламентский комитет (как это происходит, например, в Германии, см. Вставку 5). Если эти функции исполняют разные парламентские комитеты, то координацию по этим вопросам можно усилить за счет организации совместных заседаний комитетов и других форм обмена информацией между комитетами, отвечающими за *предварительный надзор* в бюджетной сфере и *проверку фактического исполнения* бюджетов разведслужб.

5.3.3. Взаимодействие между парламентскими надзорными комитетами и ВОФК

В некоторых странах (например, во Франции и США) парламент может поручить ВОФК проверить расходование бюджетных средств по конкретной программе или оценить, насколько полученные результаты соответствуют затраченным ресурсам. [32] Наделив парламент такими полномочиями, можно облегчить работу парламентских надзорных комитетов, которые теперь смогут прибегать к помощи ВОФК. Однако с другой стороны, это может привести к перегрузке ВОФК и политизации их деятельности (в случае, если, например, влиятельные депутаты парламента поручают ВОФК изучить определенный вопрос в своих собственных политических интересах). Поэтому во Франции закон ограничивает количество запросов, которые может сделать парламент, и позволяет Счетной палате отклонить один или несколько запросов. Законодательство Германии разрешает парламенту обращаться к Федеральному аудиторскому суду (ФАС) с просьбами о проведении расследований, но не дает ему права требовать проведения таких расследований, что в какой-то степени обеспечивает независимость ФАС. [33]

6. ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В любой демократической стране в том или ином виде существует независимый ВОФК, осуществляющий контрольно-ревизионные функции в отношении государственных ведомств, в том числе разведывательных служб. Хотя ВОФК ориентированы преимущественно на финансовые аспекты деятельности органов государственной власти, их контролирующие полномочия могут распространяться и на другие сферы государственной деятельности. Полноценная дискуссия о различных видах ВОФК выходит за рамки задач данного раздела, но в двух словах можно отметить, что все ВОФК делятся на две большие категории: это аудиторские суды (например, Аудиторский суд Франции) и контрольно-ревизионные управления (например, Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании и Главное контрольно-ревизионное управление США). ВОФК, независимо от их принадлежности к одной из этих двух категорий, практически во всех случаях выступают главными органами внешнего надзора, уполномоченными осуществлять проверку фактического расходования бюджетов разведслужб. Приведенные в этом разделе описания ВОФК в равной степени относятся к аудиторским судам и контрольно-ревизионным управлениям.

6.1. НЕЗАВИСИМОСТЬ

Для того, чтобы ВОФК могли эффективно исполнять свои функции, они должны быть полностью независимыми как от исполнительной власти, так и органов, надзор за которыми они уполномочены осуществлять. О значении независимости для эффективной деятельности ВОФК говорит тот факт, что Генеральная Ассамблея ООН даже приняла по этому поводу специальную резолюцию. [34] В частности, документ рассматривает три аспекта независимости ВОФК. Это:

- *Организационная независимость*

  ВОФК должны учреждаться на законодательном уровне в качестве отдельных институтов со своими собственными бюджетами.

- *Оперативная независимость*

  ВОФК должны иметь возможность самостоятельно принимать решения о том, что они будут проверять, как и когда. Кроме того, они должны быть свободны от внешнего влияния при подготовке заключений и утверждении результатов своих проверок, а также при разработке рекомендаций по устранению выявленных нарушений. Деятельность ВОФК должна быть ограждена от вмешательства со стороны любого другого органа или ведомства.

- *Личная независимость*

  Личная независимость относится к позиции самих аудиторов. Основными критериями при отборе кандидатур на руководящие должности в ВОФК должны быть наличие соответствующей квалификации и опыта работы, а также независимость от любых политических партий, других организаций или группировок, способных повлиять на объективность их суждений и выводов. Для этого отбор кандидатов должен проводиться прозрачно, коллегиально и только на основе оценки профессиональных и личных качеств, а кандидатуры должны получить одобрение и законодательной, и исполнительной ветвей власти. После назначения на должности финансовые ревизоры должны получить установленные законом гарантии независимости, в частности, в виде фиксированного срока пребывания в должности и других мер, способных защитить их от возможных преследований в случае, если результаты ревизий не будут удовлетворять действующую власть. Наконец, руководители ВОФК должны избегать участия в деятельности политических партий или в коммерческой деятельности, которая может поставить под угрозу независимость их мнений и оценок и/или будет восприниматься как конфликт интересов.

6.2. ФУНКЦИИ

Основными функциями ВОФК являются:

- Выявление фактов незаконного, неэффективного либо непродуктивного расходования средств государственного бюджета; выявление других отклонений от установленных норм и стандартов;
- Разработка рекомендаций по усовершенствованию финансового менеджмента, в том числе механизмов внутреннего контроля, менеджмента рисков и бухгалтерского учета;
- Предоставление парламенту гарантий достоверности и актуальности отчетных данных государственных ведомств а, следовательно, и гарантий того, что исполнительная власть выполняет волю законодательной власти;
- Предоставление обществу гарантий того, что его деньги расходуются в полном соответствии с принципами законности, целесообразности, эффективности и результативности;
- Обеспечение подконтрольности и подотчетности государственных ведомств в вопросах расходования средств государственного бюджета.

Хотя многие из этих функций осуществляются постфактум (т.е. предусматривают проверку финансовой деятельности по ее результатам), ВОФК могут исполнять и функции предварительного надзора. Так, например, в сферу полномочий некоторых ВОФК (в частности, Федерального аудиторского суда Германии, см. Вставку 7) может входить оценка предложенных проектов бюджетов. [35] Это можно рассматривать как превентивный надзор, который в данном случае направлен на выявление и устранение финансовых проблем еще до того, как они могут возникнуть в действительности. Например, ВОФК может рекомендовать выделение дополнительного бюджетного финансирования для конкретного вида деятельности или вида расходов, если его предыдущие проверки неоднократно выявляли случаи перерасхода средств по этим видам деятельности.

В обязанности ВОФК не входит расследование случаев коррупции или махинаций с бюджетными средствами. Однако в случае выявления признаков таких нарушений ВОФК обязаны сообщить о них в компетентные органы исполнительной власти и/или правоохранительные ведомства.

6.3. ПРОВЕРКИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ

ВОФК должны осуществлять проверки финансовой деятельности разведывательных служб на тех же принципах, которые применяются по отношению ко всем остальным государственным ведомствам, а юрисдикция ВОФК должна распространяться на все направления этой деятельности. Органы исполнительной власти не должны иметь права освобождать какую-либо из сфер разведывательной деятельности от внешнего финансового контроля, так как это подрывает независимость ВОФК и увеличивает вероятность того, что случаи незаконного либо нецелевого использования бюджетных средств будут скрыты от внимания контролирующих органов. [36]

В некоторых странах (таких, как Франция и США) финансовая отчетность по определенным видам деятельности разведывательных служб недоступна для проверок ВОФК. В таких случаях проверкой отчетности, закрытой для ВОФК, должен заниматься другой независимый орган. Так, во Франции за это отвечает Комитет по специальным фондам, который состоит их депутатов парламента и профессиональных финансовых инспекторов. [37] В Соединенных Штатах «неподконтрольные расходы» (расходы, учет которых ведет только уполномоченный представитель исполнительной власти, и которые не нуждаются в подтверждении чеками или квитанциями) не подлежат проверкам со стороны Главного контрольно-ревизионного управления (КРУ), но открыты для проверок комитетов Конгресса, уполномоченных осуществлять надзор за деятельностью разведывательных служб. [38]

Вставка 7: Федеральный аудиторский суд Германии

В сферу ответственности Федерального аудиторского суда Германии (ФАС) входят аудиторские проверки всех федеральных органов власти, в том числе федеральных разведывательных служб. [52]

Функции

Функции ФАС в отношении федеральных органов государственной власти включают:

- аудит доходов, расходов, активов и обязательств федеральных органов, а также проверки любых их действий, которые могут иметь финансовые последствия;
- оказание парламенту помощи в реализации его полномочий по утверждению бюджетов государственных ведомств, в том числе путем предоставления своих экспертных оценок проектов бюджетов;
- оказание парламенту помощи в принятии решений о выполнении правительством его обязательств в сфере менеджмента средств государственного бюджета. [53]

Рамки аудиторских проверок

Действующее законодательство не накладывает никаких ограничений на деятельность ФАС. Это значит, что никто не может диктовать ФАС, какие организации и учреждения проверять, каким образом и когда. Парламент (в данном случае Комитет Бундестага по конфиденциальным вопросам) может только предложить ФАС провести ту или иную проверку, но не может обязать его действовать. Аудиты ФАС проверяют соблюдение государственными ведомствами требований законодательства и нормативных актов в сфере финансовой деятельности. В частности, эти проверки дают ответы на следующие вопросы:

- соблюдались ли положения закона о бюджете;
- обеспечено ли надлежащее документальное сопровождение доходов, расходов, активов и обязательств государственного ведомства;
- обеспечено ли эффективное управление средствами государственного бюджета;
- удалось ли эффективно решить поставленные задачи.

Если у ФАС возникают вопросы в отношении разведывательных служб, их решением занимается Комитет по конфиденциальным вопросам (см. Вставку 5) в рамках процесса утверждения бюджета и его последующего обсуждения в парламенте. Соответственно, представители ФАС регулярно участвуют в заседаниях Комитета по конфиденциальным вопросам, создавая таким образом важную смычку между процессами аудита и ассигнования средств государственного бюджета. [54]

Состав

Во главе ФАС стоят президент и вице-президент. Кандидатуры на обе эти должности предлагаются исполнительной властью и утверждаются парламентом. Максимальный срок пребывания в должности ограничен 12-ю годами. ФАС разделен на несколько тематических отделов, каждый из которых возглавляет директор и его заместитель. Все эти лица имеют статус судей, что означает, что они обладают правом независимости, которое дает принадлежность к судебной системе. Большинство решений по результатам финансовых ревизий принимаются «коллегиями» в составе двух судей (директор соответствующего отдела и начальник соответствующей секции). В случае, если согласованное решение принять не удается, к коллегии присоединяется президент ФАС, что дает возможность принять решение большинством голосов. [55]

Доступ к информации

Закон обязывает все государственные ведомства, в том числе разведывательные службы, предоставлять по требованию ФАС любые документы, которые могут ему понадобиться для исполнения возложенных на него функций. Никаких исключений из этого правила не предусмотрено. [56]

Отчеты о результатах аудиторских проверок

ФАС обычно публикует отчеты о результатах своих финансовых ревизий, но отчеты, касающиеся разведывательных служб, публикации не подлежат. Вместо этого они направляются на рассмотрение Комитета по конфиденциальным вопросам, Комитета Бундестага по надзору за деятельностью разведывательных служб и соответствующих органов исполнительной власти. [57]

Независимо от того, каким образом осуществляются проверки финансовой деятельности разведслужб, такими проверками должны заниматься органы, являющиеся внешними по отношению как к разведывательному сообществу, так и к исполнительной власти. В целом, именно ВОФК соответствуют этому критерию и смогут лучше других справиться с этой задачей.

6.4. ВИДЫ АУДИТОВ

ВОФК разных стран занимаются разными видами аудиторских проверок. Но есть три вида проверок, которые характерны для ВОФК почти всех стран. Это:

- *Финансовые ревизии*

  Устанавливают достоверность и объективность данных финансовой отчетности государственных ведомств
- *Проверки соблюдения установленных требований*

  Устанавливают, соответствуют ли доходы и расходы государственного ведомства нормам действующего законодательства и нормативным актам, в том числе законам о годовом государственном бюджете.
- *Проверки эффективности использования средств государственного бюджета*

  Устанавливают, была ли работа государственного ведомства эффективной и результативной; другими словами, насколько результаты этой работы соответствуют затраченным средствам налогоплательщиков.

Что касается разведслужб, то объектами осуществляемых ВОФК финансовых ревизий и проверок соблюдения установленных требований являются внутренние механизмы финансового контроля, управления рисками, а также системы бухгалтерского учета.

Так как ВОФК не в состоянии проверить абсолютно все финансовые транзакции ведомства, большинство из этих органов при оценке достоверности результатов проверки используют подход, основанный на оценке рисков. Так, они оценивают риск того, что предоставленные им данные финансовой отчетности будут недостоверными. В частности, они делают это путем оценки используемых данным ведомством систем ведения и передачи данных отчетности, анализа слабых мест в системе внутреннего контроля, а также анализа недостатков собственной системы выявления нарушений.

Проверка эффективности использования ресурсов в отношении разведслужб может быть очень непростой задачей, по причинам, о которых мы говорили в Главе 2 данного раздела, особенно в части, касающейся неопределенности и нематериальной природы результатов разведывательной деятельности. Например, ВОФК могут столкнуться с проблемами при оценке стоимости некоторых видов оперативной деятельности (в частности, работы с агентами или слежки за подозреваемыми), успех или неудача которых трудно поддаются количественной оценке. В результате некоторые ВОФК предпочитают не заниматься оценками этих направлений деятельности разведслужб.

Тем не менее, проверки эффективности использования ресурсов могут выявлять нарушения, которые не способны выявить финансовые ревизии или проверки соблюдения установленных норм и требований. Рассмотрим, например, случай крупного проекта капитального строительства или масштабную программу закупок, которые успешно прошли финансовую ревизию и проверку соблюдения установленных норм, поскольку должным образом отражены во всех видах отчетности и соответствуют всем действующим законам и нормативным актам. Вместе с тем, полученные от этих проектов результаты могут совсем не соответствовать затраченным на них государственным ресурсам, и этот недостаток способна выявить только проверка эффективности.

В тех случаях, когда ВОФК занимаются проверками эффективности расходования ресурсов в отношении разведслужб, они, как правило, сосредоточены на конкретных вопросах или направлениях деятельности (например, использование компьютерной техники или процедур проверки на право допуска к секретной информации) сразу нескольких разведывательных агентств (см. Вставку 8).

Вставка 8: Проверки эффективности использования ресурсов (пример Канады)

В 2004 году Главный финансовый инспектор (ГФИ) Канады осуществил проверку эффективности использования государственных средств в отношении канадской Службы безопасности и разведки и других разведывательных служб страны. В ходе проверки оценивалось «общее управление проектом «Общественная безопасность и борьба с терроризмом», координация действий между различными министерствами и ведомствами и их способность обеспечить личный состав силовых структур достоверной информацией.» [39] Эта проверка осуществлялась в рамках усиления борьбы с терроризмом после атак 11 сентября после того, как канадское правительство значительно увеличило финансирование соответствующих программ. В заключительном отчете о результатах проверки ГФИ, в частности, отметил, что «правительство не имело менеджерской структуры, которая бы определяла решения по вопросам инвестиций, менеджмента и развития и позволила бы осуществлять руководство сопутствующими мероприятиями отдельных ведомств.» [40] Кроме того, согласно отчету ГФИ, «правительству в целом не удалось добиться улучшения возможностей коммуникации между различными системами защиты информации». [41] В целом, ГФИ пришел к выводу, что «система управления и координации разведывательной информации на уровне правительства в целом нуждается в усовершенствовании.» [42]

6.5. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

ВОФК требуется неограниченный доступ к информации, который является необходимым условием высокого качества проводимых ими проверок и одновременно служит гарантией их независимости. Вполне естественное желание разведслужб защитить конфиденциальную информацию от несанкционированного разглашения никак не уменьшает потребность ВОФК в неограниченном доступе к информации. Поэтому желательно было бы, чтобы в законе было закреплено право ВОФК на получение доступа ко всем документам, лицам и физическим объектам, которые необходимы ревизорам для исполнения возложенных на них функций. Такие положения существуют, в частности, в законодательствах Южной Африки (см. Вставку 9) и Германии (см. Вставку 7), где право доступа распространяется и на информацию о текущих разведывательных операциях. Закрепление права неограниченного доступа в законах, регулирующих деятельность ВОФК, является необходимым, но недостаточным условием эффективной деятельности ВОФК. Помимо этого законодатели должны позаботиться о том, чтобы законодательство о разведывательных службах и защите секретных данных не противоречило положениям законов о доступе ВОФК к информации. В законе о ВОФК должны быть предусмотрены и полномочия, подкрепляющие их право доступа к информации. Такие полномочия могут включать право требовать обязательной явки для дачи необходимых сведений, право производить обыски и изъятия, и право принуждать к даче показаний под присягой или с подтверждением личной подписью (см. Вставку 9).

В некоторых государствах закон устанавливает определенные ограничения на доступ к информации для ВОФК. В частности, такие ограничения предусмотрены в отношении Национального Контрольно-ревизионного управления Великобритании, которое не имеет права неограниченного доступа к информации об источниках разведывательных данных и методах деятельности разведслужб. Соответствующие ограничения четко прописаны в законе. Они имеют узкую сферу применения и не ставят своей целью препятствование нормальной

работе Национального КРУ. Однако в других странах существуют более серьезные ограничения на доступ ВОФК к информации. Так, в США закон дает разведывательным службам большую свободу усмотрения при принятии решений о предоставлении Главному КРУ доступа к той или иной информации. При этом решения принимаются индивидуально в зависимости от обстоятельств каждого конкретного случая. [45] Кроме того, Главное КРУ не имеет доступа к информации, касающейся источников данных, методов и негласных мероприятий, проводимых в рамках операций с «неподконтрольными расходами». [46] Ограничения на доступ к информации препятствуют нормальной работе Главного КРУ и аналогичных ведомств в других странах; они могут приводить к снижению эффективности и сужению рамок независимого финансового надзора.

Вставка 9: Полномочия Главного финансового инспектора (пример ЮАР) [43]

Главный финансовый инспектор ЮАР наделен широкими полномочиями, которые он может использовать для получения доступа к необходимой информации. В этой вставке приводится общий обзор таких полномочий. При этом следует, однако, отметить, что на практике включение таких полномочий в законодательство о ГФИ еще не гарантирует готовности спецслужб предоставить финансовому инспектору доступ к соответствующей информации. [44]

Доступ к информации

Закон предоставляет ГФИ в рамках исполнения им своих контрольно-ревизионных функций право полного и неограниченного доступа в любое приемлемое время к:

- любым документам, бумажным или электронным записям и другим видам информации, находящейся в распоряжении проверяемой организации, которая содержит сведения о коммерческой деятельности, финансовой деятельности, финансовом положении или результатах деятельности проверяемой организации;
- любым активам, принадлежащим или находящимся в распоряжении проверяемой организации;
- любому сотруднику проверяемой организации;

Контрольно-ревизионные полномочия:
При проведении финансовой ревизии ГФИ имеет право:

- обязать физическое лицо сообщить под присягой или с подтверждением личной подписью, в устной или письменной форме, информацию, которая может иметь отношение к предмету проверки, в том числе конфиденциальную, секретную или закрытую информацию;
- задавать любому лицу вопросы, касающиеся такой информации.

Кроме того, при проведении финансовой ревизии ГФИ имеет право получить от судьи или компетентного должностного лица ордер на:

- получение доступа к любому домовладению, помещению или транспортному средству при наличии обоснованного подозрения в том, что там может храниться или скрываться важная информация;
- обыск любого домовладения, помещения или транспортного средства, а также обыск любого лица, находящегося в этом помещении или транспортном средстве, с целью получения потенциально важной информации.
- изъятие любой потенциально важной информации, необходимой для успешного осуществления финансовой ревизии.

В целом, право ГФИ на получение доступа к необходимой информации имеет приоритет над обязанностью разведслужб соблюдать требования конфиденциальности. Например, лицо, которому при обычных обстоятельствах запрещено разглашать информацию, имеющую отношение к деятельности разведслужб, обязано сообщить эту информацию ГФИ по его требованию. В таких случаях выполнение требования ГФИ не рассматривается как нарушение этим лицом взятого на себя обязательства о неразглашении секретной информации.

Но даже если закон дает ВОФК право полного доступа и значительные полномочия по применению мер принудительного характера, этих полномочий может оказаться недостаточно для обеспечения реального доступа ко всей необходимой им информации. В силу конфиденциального характера многих видов деятельности разведслужб ВОФК сталкиваются с серьезными практическими препятствиями при получении доступа к определенным видам информации. Особую проблему представляет получение доступа к таким видам информации, как беседы с платными информаторами, сведения о скрытных операциях, а также подтверждение существования активов, используемых секретными агентами.

Степень воздействия на эффективность финансовых проверок правовых и практических ограничений на доступ к информации зависит, в частности, от типа проводимой проверки и готовности разведывательной службы к сотрудничеству с ВОФК. В некоторых случаях ограничения на доступ к информации могут значительно снизить эффективность работы ВОФК, так как они нарушают целостность контрольно-ревизионного процесса и отражаются на легитимности его результатов. Особую проблему представляют случаи, когда ревизоры не подозревают о том, что от них была скрыта информация, которая могла бы повлиять на результаты ревизии. При отсутствии такой информации они могут даже подготовить неквалифицированное заключение, которые создает ложное впечатление о легитимности результатов и эффективности контроля за финансами разведслужб.

Проблемы такого рода могут возникать в государствах, где полномочия и независимый статус ВОФК недостаточно закреплены в законах и/или там, где присутствует конфронтация между ВОФК и разведывательными службами, которые они проверяют. В случае, если ВОФК приходит к выводу, что ограничения на его доступ к информации не дали ему возможности подготовить достоверное и объективное заключение о результатах проверки, нормы международного права в сфере аудита требуют, чтобы ВОФК представили квалифицированное заключение. Соблюдение этого профессионального требования является гарантией того, что любые правовые или практические ограничения на доступ к информации будет учтены при подготовке заключений и отчетов о результатах финансовых ревизий.

6.6. ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ

Для того, чтобы гарантировать разведывательным службам и органам исполнительной власти, что информация, предоставленная финансовым инспекторам, останется конфиденциальной, многие ВОФК создают специальные подразделения, которые работают в защищенных помещениях и укомплектованы сотрудниками, прошедшими проверку разведслужб на право допуска к секретной информации, что дает им возможность осуществлять контрольно-ревизионные мероприятия в отношении разведывательных служб. (Как правило, сотрудники ВОФК, осуществляющие ревизию документации разведслужб, должны подчиняться тем же требованиям о защите информации, что и сотрудники разведслужб, имеющие доступ к той же документации, в том числе в части, касающейся установленного законом требования о защите секретной и другой конфиденциальной информации. [47]) Обращение с конфиденциальной информацией на высоком профессиональном уровне способствует укреплению взаимного доверия между ВОФК и разведывательными службами и увеличивает вероятность того, что информация будет с готовностью предоставляться в будущем.

6.7. ОТЧЕТЫ

Отчеты служат основным инструментом, с помощью которого контрольно-ревизионные органы сообщают о своих выводах и предлагают рекомендации по устранению выявленных нарушений. Отчеты о результатах финансовых ревизий разведслужб направляются руководителям разведслужб, должностным лицам органов исполнительной власти, депутатам

парламента, а также представителям широкой общественности. Стимулом к началу действий этих участников часто служат именно отчеты контрольно-ревизионных органов. Но важнее всего то, что отчеты ВОФК служат для депутатов парламента отправной точкой и основным источником информации при осуществлении надзора за финансовой деятельностью разведывательных служб. Ведь именно решения парламента относительно будущих бюджетов служат тем механизмом, посредством которого выводы и рекомендации ВОФК реализуются на практике и могут оказать влияние на деятельность разведслужб и решения органов исполнительной власти.

6.7.1. Секретность

Поскольку отчеты ВОФК о результатах финансовых проверок разведслужб содержат ссылки на секретные данные, полные версии этих отчетов, как правило, закрываются для доступа не только рядовых граждан, но даже большинства депутатов парламента. Закон и/или сложившаяся практика обычно ограничивают круг получателей полных (засекреченных) вариантов этих отчетов руководителями разведслужб, руководством правительства, членами парламентских надзорных комитетов и (в некоторых случаях) членами парламентских комитетов по финансам и/или бюджету.

Никто не спорит с тем, что содержащаяся в отчетах ВОФК секретная информация, имеющая отношение к национальной безопасности, не должна выходить за пределы «кольца секретности». Но те фрагменты этих документов, где секретная информация отсутствует, могут и должны поступать в открытый доступ. В связи с этим Главный финансовый инспектор Южной Африки заявил, что его отчеты о результатах проверок разведывательных служб должны обнародоваться потому, что они не содержат ничего такого, что, в случае разглашения, могло бы нанести вред разведслужбам или поставить под угрозу безопасность страны. [48]

Полный запрет на публикацию документов с результатами финансовых ревизий разведслужб и засекречивание содержащихся в них данных противоречат основным демократическим принципам прозрачности, открытости власти и свободы информации. Дальше всех в этом отношении продвинулась ЮАР, в конституции которой есть положение о том, что публикации подлежат все отчеты Главного финансового инспектора, в том числе и те, которые касаются разведслужб (после исключения из них конфиденциальных данных). [49] В целом, засекречивание должно быть исключением из общего правила об обнародовании информации и допускаться только тогда, когда это продиктовано необходимостью защиты законных интересов национальной безопасности.

Сотрудники разведслужб или должностные лица органов исполнительной власти ни при каких обстоятельствах не должны пытаться использовать положения закона о конфиденциальной информации для сокрытия фактов незаконного расходования государственных средств. Поэтому в законодательстве следует предусмотреть положения, четко закрепляющие приоритетность разглашения секретной информации над требованием о защите ее конфиденциальности в случаях, когда это диктуется необходимостью выявления правонарушений. Пример таких положений дает нам закон ЮАР «Об аудите государственных средств»:

> *(1) Главный финансовый инспектор должен принять необходимые меры для защиты от разглашения секретной или закрытой информации.*
>
> *(2) меры, принятые во исполнение пункта (1), не могут предусматривать запрет на обнародование результатов любой финансовой ревизии, осуществленной Главным финансовым инспектором или любым другим финансовым инспектором, наделенным соответствующими полномочиями, если в ходе ревизии выявлены факты незаконного или нецелевого расходования средств, либо если расходование средств было бессмысленным и расточительным, ... либо если имело место любое другое*

правонарушение или уголовное преступление, связанное с финансовой деятельностью проверяемой структуры, но при условии, что это не будет касаться фактов, обнародование которых может нанести ущерб национальным интересам. [50]

6.7.2. Обнародование информации

При осуществлении проверок и финансовых ревизий деятельности разведслужб ВОФК должны в обязательном порядке публиковать следующие виды данных:

- *Список проверок, которые ВОФК уже осуществили либо планируют осуществить*

При этом должны быть указаны только самые общие данные, такие как наименование и краткое описание проверки [51]

- *Основное заключение о результатах ревизии финансовой отчетности контролируемой разведслужбы*

Обычно это очень краткий документ, который содержит не так много информации по сути, но подтверждает факт взаимодействия с разведслужбой.

- *Публично доступные версии секретных отчетов*

ВОФК должны готовить и открытые версии своих отчетов, в том числе о результатах плановых ревизий и проверок эффективности деятельности разведслужб (см. Вставку 8). Существуют три основных подхода к подготовке публично открытых отчетов о результатах финансовых ревизий разведслужб: 1) Из полной (засекреченной) версии отчета удаляются конфиденциальные данные, 2) готовится отдельный вариант отчета для публичного доступа и 3) все конфиденциальные данные содержатся в отдельных (закрытых для публичного доступа) приложениях в основному отчету. Хотя большинство парламентских и специализированных надзорных органов обязаны готовить именно публично доступные варианты отчетов о результатах надзора, подобная практика пока не получила широкого распространения среди ВОФК.

6.8. ЗНАЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ В РАБОТЕ ВОФК

В соответствии с принципами демократического управления, граждане должны иметь как можно больше информации (с учетом ограничений на обнародование данных, о которых мы говорили выше) о деятельности ВОФК и результатах их проверок в отношении разведывательных служб. Информирование общества о результатах финансовых ревизий разведслужб способствует укреплению доверия общества как к результатам ревизий, так и к самому институту ВОФК. Предоставление обществу гарантий того, что разведывательное сообщество находится под действенным контролем, дает возможность гражданам убедиться в том, что разведывательные службы действуют профессионально, что они надлежащим образом используют средства государственного бюджета, и что они действуют в рамках закона.

Кроме того, прозрачность помогает развеять ошибочные представления о разведслужбах, в том числе в части, касающейся использования государственных средств. Это особенно важно в тех странах, в которых уровень доверия к разведслужбам остается низким, и где разведслужбы ранее были замечены в нецелевом использовании средств государственного бюджета. Кроме того, прозрачность служит стимулом для квалифицированной публичной дискуссии о роли и месте разведывательных служб в жизни государства и общества. Это актуально для стран, испытывающих серьезный дефицит государственного бюджета и вынужденных сокращать финансирование государственных служб.

7. РЕКОМЕНДАЦИИ

Из множества существующих подходов к надзору за финансовой деятельностью развед-служб невозможно выделить какой-то один подход, который можно было бы считать оптимальным во всех отношениях. Ниже приводится комплекс рекомендаций, которые мы разработали на основе упомянутых в этом разделе положений законов, организационных моделей и практик. Эти рекомендации можно адаптировать в соответствии с особенностями различных правовых и организационных моделей. При разработке большинства из этих рекомендаций мы исходили из того, что организационно-правовые основы бюджетирования и аудита уже созданы, и что в стране уже существует и действует нормативно-правовая база по вопросам управления и использования государственных средств.

Рекомендации по вопросам бюджетирования и финансовой отчетности

- Бюджеты разведывательных служб должны быть комплексными, т.е. охватывать все направления их финансовой деятельности. Соответствующее законодательство должно содержать положения, прямо запрещающие разведывательным службам заниматься видами финансовой деятельности, которые не предусмотрены их бюджетами.
- Правительство должно стремиться к максимальной открытости в вопросах бюджетов разведывательных служб, но такая открытость не должна идти во вред интересам общественной или национальной безопасности. По крайней мере, правительство должно информировать общество о том, какие объемы государственного финансирования выделяются на обеспечение деятельности той или иной разведывательной службы (в целом и по отдельным направлениям деятельности), и каких целей предполагается достичь за счет расходования выделенных средств. Засекречивание данных о бюджетах может быть оправданным только в том случае, если это необходимо в целях защиты законных интересов национальной безопасности.
- Парламент должен законодательно определить виды финансовой информации (в том числе что касается бюджетов и финансовой отчетности), которые подлежат обязательному обнародованию и те, которые должны оставаться конфиденциальными или по отношению к которым следует применять особые процедуры отчетности и ревизии.
- Разведывательные службы должны готовить публично доступные версии своей финансовой отчетности, куда должны включаться максимально возможные объемы данных.

Рекомендации по вопросам внутреннего финансового контроля

- Разведывательные службы не должны исключаться из сферы действия законов, регулирующих механизмы внутреннего финансового контроля и внутренних ревизий для государственных ведомств.
- Если разведывательным службам разрешается при определенных обстоятельствах допускать отклонения от требований нормативно-правовой базы в сфере менеджмента и использования средств государственного бюджета, эти обстоятельства должны быть четко определены на законодательном уровне.

Рекомендации по вопросам внешнего финансового надзора

- В законе должно быть предусмотрено, что ВОФК осуществляют ревизии финансовой деятельности разведывательных служб. Эти ревизии должны давать ответы на следующие вопросы: является ли финансовая отчетность разведывательных служб достоверной и объективной; отвечают ли финансовые операции разведывательных служб требованиям действующего законодательства и других нормативных актов; насколько эффективно расходуются средства государственного бюджета; соответствуют ли

полученные результаты затраченным ресурсам. Для этого юрисдикция ВОФК должна распространяться на все виды деятельности разведывательных служб. Это значит, что они должны иметь право, в том числе, проводить ревизию специальных счетов, связанных с финансированием скрытных и других секретных операций.

- При исполнении своих функций в сфере финансового надзора парламенты и ВОФК должны применять по отношению к разведывательным службам общие стандарты и принципы, которые они применяют по отношению к другим государственным ведомствам. Такой надзор должен осуществляться в течение всего бюджетного цикла – начиная от изучения секретных статей проекта бюджета и заканчивая проверками фактического расходования средств и ревизиями финансовой отчетности разведслужб.
- Закон должен давать органам внешнего надзора право неограниченного доступа к любой информации, которая необходима им для эффективного исполнения возложенных на них задач; это требование должно распространяться на информацию, находящуюся в распоряжении как самих разведслужб, которые подвергаются внешнему надзору, так и других государственных структур. Право доступа к информации должно быть подкреплено соответствующими следственными полномочиями, которых должно быть достаточно для принуждения держателей информации к ее выдаче органам надзора по их требованию.
- Парламенты и ВОФК, обладающие правом доступа к конфиденциальной информации, должны принимать меры для защиты этой информации от несанкционированного разглашения. В частности, доступ к такой информации должны получать только те сотрудники, которым она действительно нужна; необходимо обеспечить физическую и техническую защиту информации; необходимо предусмотреть санкции за нарушение или попытки нарушения требований режима безопасности информации.
- Парламентские комитеты, специализирующиеся в вопросах финансового надзора, должны иметь в своем распоряжении достаточные человеческие и технические ресурсы, которые позволят им эффективно контролировать финансовые аспекты деятельности разведслужб.
- Парламенты должны наделить ВОФК достаточными полномочиями и ресурсами, необходимыми для эффективного исполнения возложенных на них обязанностей. Кроме того, они должны обеспечить исполнение разведслужбами рекомендаций, разработанных ВОФК по результатам проверок этих служб.
- Парламенты должны обеспечить необходимый уровень взаимодействия между различными органами внешнего надзора с тем, чтобы результаты проверок фактического расходования государственных средств и результаты ревизий финансовой отчетности могли послужить источниками полезной информации при рассмотрении и утверждении бюджетных предложений на последующие бюджетные периоды.
- Парламентские комитеты, осуществляющие надзор за финансовыми аспектами деятельности разведслужб, должны активно сотрудничать с ВОФК. Такое сотрудничество, в частности, предполагает: изучение отчетов ВОФК, проведение совместных заседаний, обеспечение ВОФК необходимыми полномочиями и ресурсами для эффективного надзора за финансами разведслужб.
- Парламенты и ВОФК обязаны информировать общество о результатах своих проверок разведывательных служб. Они должны готовить публично доступные версии своих отчетов о результатах проверок и регулярно информировать общество о своей деятельности.

Ссылки и примечания

1. Материалы этого раздела созданы на основании тезисов, подготовленных для организованного ДКВС семинара по вопросам финансового надзора за деятельностью разведслужб. Среди участников семинара были представители руководства высших органов финансового контроля, депутат национального парламента, бывшие руководители разведслужб, а также представители ученых кругов ряда стран. Так как тезисы не предназначались для официальной публикации, приводится только их содержание, но не точные формулировки. Участники семинара высказали очень полезные замечания по содержанию данного раздела. Автор хотел бы выразить благодарность всем участникам семинара, а также благодарит своих коллег по ДКВС Ханса Борна, Бенджамина С. Бакленда и Габриэля Гайслера Мизвейджа за их неоценимую помощь, оказанную при работе над первыми версиями этого раздела.
2. Термин «эффективность расходов» означает экономичность, продуктивность и эффективность, с которой организация использует свои ресурсы при исполнении возложенных на нее функций; см. "Performance Audit" в: International Organization of Supreme Audit Institutions, Financial Audit Guideline – Glossary of Terms to the INTOSAI Financial Audit Guidelines.
3. United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j (http://us-code.vlex.com/vid/central-intelligence-agency-expenditures-19266900).
4. Примеры таких исключений см. здесь: United Kingdom, The Defence and Security Public Contracts Regulations 2011, No. 1848, Section 7 (http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made).
5. Auditor General of Canada, Report of the Auditor General of Canada (1996), "Chapter 27—The Canadian Intelligence Community—Control and Accountability," Section 27.107 (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html).
6. Более детально о деле Фогго читайте здесь: David Johnston and Mark Mazzetti, "A Window Into C.I.A.'s Embrace of Secret Jails," New York Times, August 12, 2009; David Johnston, "Ex-C.I.A. Official Admits Corruption," New York Times, September 29, 2008; Matthew Barakat, "Feds: Misconduct by CIA's Foggo spanned decades," Associated Press, February 25, 2009; and U.S. v. Foggo and Wilkes, U.S. District Court of Southern California, Grand Jury Indictment, June 2005.
7. The World Bank, Public Expenditure Management Handbook (Washington: The World Bank, 1998), "Code of Practices on Fiscal Transparency," Annex J.
8. Todor Tagarev, (ed.), Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices (Geneva: NATO/DCAF, 2010), p.64. Пример из национального законодательства: South African Public Finance Management Act, No. 1 of 1999, Section 38(2).
9. Более детальный обзор различных подходов к бюджетированию см. здесь: The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, pp. 12–16; Tagarev, Building Transparency, p. 59; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Performance Budgeting: A User's Guide," Policy Brief (March 2008).
10. В Великобритании «единый счет разведслужб» (Single Intelligence Account) объединяет бюджеты всех трех гражданских разведслужб страны.
11. Более детально об этом читайте здесь: Nicolas Masson and Lena Andersson, Guidebook: Strengthening Financial Oversight in the Security Sector (Geneva: DCAF, 2012).
12. Франция, Mission Ministérielle Projets Annuels de Performances, "Annexe au projet de loi de finance pour Défense" (2010), cc. 36–37.
13. О принятии решений лицами, имеющими право доступа ко всей бюджетной информации, читайте: The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, pp. 1–2.
14. United States General Accounting Offi ce (GAO), "Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities," GAO-01-975T (July 2001), p. 10; United States, Central Intelligence Agency; appropriations; expenditures, U.S. Code 50 §403j.
15. См., например, Australia, Financial Management and Accountability Act 1997, Section 49.
16. Australian Security Intelligence Organisation, Financial Statements, in Annual Report 2010–11 (Canberra: 2011), pp. 133–151 (http://www.asio.gov.au/img/fi les/Report-to-Parliament-2010-11.pdf).
17. Франция, Loi organique n°2001–692 du 1 août 2001 relative aux lois de fi nances (LOLF), Article 54.
18. Об итальянской модели, где парламент утверждает только общую сумму, а распределением средств в пределах этой суммы занимается правительство, читайте: Federico Fabbrini and Tomasso Giupponi, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy," in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Aidan Wills and Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 245.
19. Венгрия, закон CXXV от 1995 г. «О службах национальной безопасности», Статья 14(g).
20. Richard Best, The Intelligence Appropriations Process: Issues for Congress (Washington: Congressional Research Service, October 27, 2011); макже см. Richard Best and Elizabeth Bazan, Intelligence Spending: Public Disclosure Issues (Washington: Congressional Research Service, February 15,

2007), p. 5; Frederick Kaiser, Walter Oleszeck, and Todd Tatelman, Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service (Washington: Congressional Research Service, June 2011), pp. 16–19; Eric Rosenbach and Aki Peritz, Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community (Cambridge, MA: Harvard, 2009), pp. 24–28; James Saturno, The Congressional Budget Process: A Brief Overview (Washington: Congressional Research Service, 2004).

21. Федеральный бюджетный кодекс Германии, Статья 10(a). Также см. Hans De With and Erhard Kathmann, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany," in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Wills and Vermeulen, Annex A, pp. 225–226.
22. Более детально об этом читайте здесь: Wills and Vermeulen, pp. 129–131.
23. Италия, Закон 124/2007, Статьи 33(8) и 29(2).
24. Испания, Закон 11/1995, Статья, 2.2. Также см. Susana Sanchez Ferro, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain," in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Wills and Vermeulen, Annex A, p. 271.
25. Комитет по вопросам государственного бюджета всегда возглавляет представитель оппозиции.
26. United Kingdom, Intelligence Services Act 1994, Section 10 (1).
27. См., например, United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2010–2011, CM 8114 (2011), pp. 12–16.
28. Ian Leigh, "Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the United Kingdom," in Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Wills and Vermeulen, Annex A, p. 298.
29. Там же, с. 297; примеры деятельности Следователя см.: United Kingdom, Intelligence and Security Committee, Annual Report 2010–2011, pp. 7, 16, 17, 79.
30. OECD, "Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees," Sigma Papers, No. 33 (Paris: OECD Publishing, January 2002), pp. 19–20.
31. В некоторых странах парламент оценивает не только фактическое расходование средств, но и соблюдение ВОФК установленных требований при осуществлении своих ревизий.
32. Франция, Министерство по вопросам бюджета, государственных расходов и государственной службы, "Справочник по конституционным подзаконным актам о бюджетных законах" (2008 г.) с. 32; Франция, LOLF, Статья 54 и Статья 58; США, официальный сайт Главного контрольно-ревизионного управления (http://www.gao.gov/about/index.html).
33. Федеральное Министерство финансов Германии, "Бюджетная система Федеративной Республики Германия" (Берлин: 2008 г.) с. 47.
34. UN General Assembly Resolution, "Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions," United Nations Document A/RES/66/209 (15 March 2012).
35. Там же, с. 18.
36. Это касается США, где контролирующие полномочия Главного КРУ относительно некоторых сфер деятельности ЦРУ ограничены как законодательно, так и практически. См.: Intelligence Community Directive, No. 114, June 30, 2011; Gene Dorado (US Comptroller General), Letter to Director of National Intelligence James Clapper regarding "GAO Comments on Intelligence Community Directive Number 114: Comptroller General Access to Intelligence Community Information," 28 April 2011; US GAO, "Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities," GAO-01-975T (July 2001), pp. 4–8.
37. Франция, Loi n° 2001–1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, Article 154; France, L'Assemblée Nationale, "Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de fi nances pour 2012: Annexe n° 12, direction de l'action du gouvernement publications officielles et information administrative" (14 October 2009), pp. 25–27.
38. United States, Auditing Expenditures Approved Without Vouchers, U.S. Code 31 §3524.
39. Office of the Auditor General of Canada, March 2004 Report of the Auditor General of Canada (2004), Section 3.2.
40. Там же, Section 3.3.
41. Там же, Section 3.4.
42. Там же, Section 3.5.
43. South Africa, Public Audit Act, No. 25 of 2004, Sections 15–16.
44. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services, the Honourable Mr Ronnie Kasrils, MP (10 September 2008), pp. 226–227.
45. Intelligence Community Directive, No. 114; and Gene Dorado, Letter to Director of National Intelligence James Clapper, 28 April 2011.
46. United States GAO, "Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities," pp. 4–8; Intelligence Community Directive, No. 114; Frederick M. Kaiser, "GAO Versus the CIA: Uphill Battles against an Overpowering Force," International Journal of Intelligence and Counterintelligence Vol. 15, No. 3 (Fall 2002): pp. 345–353.

47. См., например, Australian Auditor General Act 1997, Section 36; 31 U.S.C. 716; OECD, "The audit of secret and politically sensitive subjects, comparative audit practices," Sigma Papers, No. 6 (Paris: OECD Publishing, 1996), p. 12.
48. South Africa, Ministerial Review Commission on Intelligence, Intelligence in a Constitutional Democracy (10 September 2008), p. 229.
49. Constitution of the Republic of South Africa, No. 108, 1996, Article 188(3).
50. South Africa, Public Audit Act, Section 18.
51. Такой практики придерживается Национальное контрольно-ревизионное управление Австралии. См., например, http://www.anao.gov.au/~/media/Files/Audit%20Work%0Programs/2011_Audit_Work_Plan.PDF. Описание текущей проверки приводится здесь: http://www.anao.gov.au/Publications/Audits-in-Progress.
52. Основной Закон Германии, Статья 114(2); Германия, Федеральный бюджетный кодекс от 19 августа 1969 г., Вестник федерального законодательства I, с. 1284, последние поправки, внесенные согласно Статье 4 Закона от 31 июля 2009 года, Вестник федерального законодательства I, с. 2580, Раздел 10a (3); Раздел 88.
53. Основной Закон Германии, Статья 114(2); Положение об аудиторских проверках, Федеральный Аудиторский суд Германии, с последними поправками, внесенными согласно решениям Сената от 29-30 августа 2005 г., Статьи 3, 56–57.
54. Германия, Федеральный бюджетный кодекс, Раздел 10a (3) и Разделы 89–90; Положение об аудиторских проверках, Федеральный Аудиторский суд Германии, Статьи 4-5; Бюджетная система Федеративной Республики Германия, сс. 49 и 51.
55. Закон Германии «О Федеральном Аудиторском суде» от 11 июля 1985 г. (BGBl. I 1985, с. 1445) с последними поправками, внесенными согласно Статье 17 Закона от 9 июля 2001 г. (BGBI. I, с. 1510), Разделы 3, 5, 6, 9 и 19.
56. Германия, Федеральный бюджетный кодекс, Разделы 10a (3) и 95.
57. Германия, Федеральный бюджетный кодекс, Раздел 10a (3); Положение об аудиторских проверках, Федеральный Аудиторский суд Германии, Статья 50.

РАЗДЕЛ 9

Рассмотрение жалоб на действия разведывательных служб

Крейг Форцезе

9

Рассмотрение жалоб на действия разведывательных служб

Крейг Форцезе

1. ВВЕДЕНИЕ

Этот раздел раскрывает роль, которую играют органы надзора в рассмотрении жалоб общественности на действия разведывательных служб, а также жалоб, поданных их сотрудниками. Потребность в системе рассмотрения жалоб особенно актуальна для спецслужб, так как им «часто предоставляются исключительные полномочия (такие как наблюдение или проверка благонадежности), которые в случае неправильного или ошибочного использования, несут риски нарушения прав личности». [1] Тем не менее, система рассмотрения жалоб выходит далеко за рамки простого средства борьбы с правонарушениями, поскольку внедрение механизмов рассмотрения жалоб на действия спецслужб «способно привести к повышению эффективности, а также укрепить подотчетность ответственных лиц, путем выделения административных нарушений и извлечения должных уроков из совершенных проступков». [2]

По этим и другим причинам, система рассмотрения жалоб считается неотъемлемой частью управления разведкой. С этой целью составленный ООН доклад «хорошей практики» в деятельности разведывательных служб и институциях, которые их контролируют, [3] предполагает наличие в государстве соответствующих процедур, предусматривающих подачу исков (жалоб) в суд или институты по надзору (омбудсмен, уполномоченный по правам человека или иное национальное учреждение по защите прав человека), когда человек считает, что его права были ущемлены. Кроме того, жертвы незаконных действий со стороны разведки должны иметь возможность «обратиться в учреждения, которые могут обеспечить эффективную правовую защиту, вплоть до возмещения причиненного ущерба». [4] Это выходит из международного законодательства о защите прав человека, где четко обозначено, что каждый человек имеет право на «эффективные средства правовой защиты». [5] При этом под «эффективным средством правовой защиты», в этом контексте, необходимо понимать нечто большее, чем просто компенсацию за ущемления прав. Оно также включает в себя

право на обращение в учреждение, которое в состоянии вынести решение, свидетельствующие о том, что права действительно были нарушены. [6]

Вышеупомянутый доклад ООН призывает государственные институции обеспечить, чтобы учреждения, ответственные за рассмотрения жалоб и претензий, были независимы от разведки и исполнительной власти и «имели полный и беспрепятственный доступ ко всей необходимой информации, ресурсов и экспертиз для проведения расследований, а также были вправе выдавать обязательные для исполнения предписания». [7]

Именно последнее создает пласт самых сложных задач. В настоящее время существует довольно богатая сравнительная база данных, касающаяся рассмотрения жалоб на действия разведывательных служб. Но не взирая на это, до сих пор не удается организовать должную фактическую работу соответствующих структур. Как видно из предлагаемого обзора, в то время, как потребность в рассмотрении жалоб постоянно растет, создание эффективной системы оказывается в большей степени искусством, чем наукой. Руководители государств должны для себя решить, следует ли полагаться на обычные суды или специальные институции рассмотрения жалоб на разведку. Сделав выбор в пользу последнего, появляется возможность создания в стране специального режимного органа, который может имеет дело со специфическими вопросами секретности и порядком рассмотрения жалоб, связанных с нарушениями в деятельности спецслужб. В то же время, такой подход порождает другие проблемные аспекты, относящиеся к законодательству, членству в разного рода структурах и спектру полномочий.

В этом разделе проводится анализ этих вопросов путем их рассмотрения через четыре ключевых обстоятельства и процедуры: подача жалоб; место подачи жалоб; процедура подачи жалоб и контроля за информацией, а также средства правовой защиты.

2. ПОДАЧА ЖАЛОБ

Постоянно действующие правила определяют, кто имеет право подавать жалобы. Жалобы, касающиеся разведывательных служб могут быть разделены на две категории: «инсайдерская» (внутренняя) и «общественная». «Инсайдерская» жалоба является жалобой, поданной в независимый орган представителем разведки или служащим других государственных структур, пострадавших от действий разведывательной службы. «Общественная» жалоба является жалобой, поданной лицами, не принадлежащими к разведке или государственным структурам.

2.1. «Инсайдерские» жалобы

В законодательстве некоторых стран, представители разведки или других государственных структур могут подать претензии на деятельность спецслужб. Например, в Канаде, Канадская служба безопасности и разведки (Canadian Security Intelligence Service – CSIS) выполняет почти все скрининг-исследования (проверку) в интересах канадского правительства, когда необходимо получить разрешительные документы на получение особой должности на государственной службе. Сотрудники, которые будут недовольны результатом проверки могут подать жалобу в независимый административный орган, известный как Комитет по рассмотрению вопросов деятельности разведывательных органов – Security Intelligence Review Committee (SIRC). [8]

В других случаях, «инсайдерские» жалобы могут быть более общими и представлять собой лишь отчетность о нарушениях в разведке. В Бельгии, например, служба расследований, именуемая как Постоянный Комитет по рассмотрению вопросов деятельности разведывательного агентства – Standing Intelligence Agencies Review Committee (известный как Комитет I) – имеет

право: «рассматривать жалобы и заявления людей, которые были непосредственно обеспокоены вмешательством разведки» ... «Любой государственный служащий, любое лицо, выполняющее какую-либо публичную деятельность, интересы которого затрагивают директивы, решения или правила, применяемые к ним, может подать жалобу ... без разрешения начальства». [9]

Согласно законодательству США, сотрудник ЦРУ или обычный служащий должны следовать внутренним процессам уведомления в вопросе предъявления жалоб в комитеты Конгресса по надзору. Законодательством также предусмотрено, что тот инсайдер, «который намерен представить Конгрессу жалобу или информацию в отношении незаконного действия разведки может высказать обеспокоенность Генеральному инспектору. [10] Обеспокоенность подразумевает наличие:

- серьезных или явных проблем, злоупотреблений, нарушений закона, различного рода финансовых распоряжений (или отсутствие таковых), разногласий в управлении разведкой, связанных с вопросами секретности, но не включают в себя различия во взглядах по вопросам государственной политики;
- лжесвидетельства в Конгрессе или умышленного сокрытия от Конгресса фактов, связанных с финансированием, управлением или осуществлением разведывательной деятельности. [11]

Инсайдерские жалобы такого рода являются одной из форм «доносов». При этом, если они предполагают подачу заявления вне субординации внутри спецслужб, то в таком случае не обязателен обмен секретами в рамах государственных органов или других уполномоченных органов надзора. Наличие таких механизмов подачи жалоб может уменьшить вероятность того, что сотрудник спецслужбы или другой государственной структуры будет прибегать к более крайним формам раскрытия информации, таким как, средства массовой информации (СМИ). Вполне разумно, что в некоторых случаях нужно поощрять обращение к этой форме доносительства. Так в законодательствах ряда стран предусматривается защита инсайдеров, который подают жалобы таким образом.

Например, в Новой Зеландии «любой сотрудник Агентства по разведке и безопасности не может быть подвергнут любого рода наказаниям или дискриминации только по той причине, что он подал жалобу на рассмотрение Генеральному инспектору».[12] В Соединенных Штатах «нет действий, подразумевающих проведение репрессий или угроз расправы над лицами направившими жалобы на деятельность ЦРУ, если конечно в жалобе не была раскрыта секретная информация, или если она не содержит умышленной клеветы. [13]

В некоторых законодательствах неудача в рассмотрении жалоб на внутреннем уровне является предпосылкой для их публичного рассмотрения. Но так не везде. Например, в Канаде неудача заявителя в раскрытии преступления по внутренним каналам может повлечь трудности и при публичном рассмотрении, так как в таком случае возникает угроза быть притянутым к уголовной ответственности в связи с несанкционированным разглашением секретной информации. [14]

2.2. Общественные жалобы

Общественные жалобы подаются лицами, не связанными с государственными структурами. Особенность таких жалоб состоит в том, что общественный заявитель только подозревает о нарушении своих прав. Он может случайно обнаружить, что его прослушивают, однако он не может точно сказать, какая служба конкретно это делает. Выходит, этот человек имеет достаточно мало информации для подачи жалобы, так как не представляет кому конкретно предъявлять претензии. Кроме того, по причине социального происхождения, принадлежности к той или иной этнической или религиозной группе, многие личности могут просто

воздержаться от предъявления жалоб. Классическим примером может быть иммигрант, который не знаком с особенностями деятельности институций власти своего нового общества или государства, и соответственно не знает своих прав и обязанностей.

Поэтому любые общественные системы подачи жалоб должны быть широкодоступны и прозрачны и иметь широкие возможности для принятия жалоб от населения и низкие преграды для начала их рассмотрения. Законодательства ряда стран, принявших такую практику, гарантируют, что никаких классовых ограничений на право подачи жалоб и запретов на право подачи исков по поводу правонарушений со стороны государственных структур, в том числе разведывательных органов, у них нет. В Нидерландах, например, после уведомления соответствующего министра, «каждый человек» может подавать жалобы в национальный институт омбудсмена в отношении служб безопасности в контексте осуществления предоставленных им государством полномочий. [15] В Ирландии институт омбудсмена – Garda Síochána Ombudsman Commission – может «получать жалобы со стороны представителей общественности, касающиеся поведения сотрудников Garda Síochána (Национальной полиции). [16] В Канаде общественный заявитель может подать жалобу на «любое действие (правонарушение), осуществленное разведкой». [17] Наконец, в Соединенных Штатах Генеральный инспектор ЦРУ «имеет право получать от любого лица и расследовать жалобы или информацию, касающуюся фактов нарушения законов, правил или норм, бесхозяйственности, растраты средств, злоупотреблении власти, а также существенной опасности для здоровья и безопасности населения». [18]

Эти юридические формулировки о подаче жалоб будут желательными, если цель их подачи направлена на урегулирование законности и честности в деятельности разведывательных органов. Тем не менее, в ряде законодательств других государств подход «любое лицо» не приветствуется, и остается механизм подачи заявлений с определенными ограничениями относительно отдельных категорий людей по разным признакам.

Некоторые из этих ограничений являются относительными, но многие из них могут быть весьма неопределенными по своим масштабам. Например, Кенийская комиссия по рассмотрению жалоб может их принимать от «любого лица потерпевшего» от деятельности разведывательных служб, осуществленных в рамках своих полномочий или функций. [19] В Южной Африке «любой представитель общественности» может подать жалобу в Постоянный объединенный комитет по разведке (Joint Standing Committee on Intelligence) «в отношении всего того, что служба причинила ему или его имуществу». [20] Оба этих подхода ориентированы так, чтобы избежать спекулятивных жалоб на деятельность разведки.

Еще более проблематично, когда в правовой системе предусматривается национальный аспект для подачи некоторых типов жалоб. Например, в Новой Зеландии Генеральный инспектор по разведке и безопасности (New Zealand Inspector-General of Intelligence and Security) может принимать жалобы только от «нового человека Зеландии» (гражданина или постоянного резидента) или человека, который был или является сотрудником одной из спецслужб. [21] Австралийский Генеральный инспектор по разведке и безопасности (Australian Inspector General of Intelligence and Security – IGIS) может получать жалобы только на австралийскую Службу внешней разведки от «человека, который является гражданином Австралии или постоянным ее жителем». [22] (При этом, жалобы, касающиеся деятельности служб внутренней безопасности Австралии, этой структурой не рассматриваются).

Национальность (или гражданство/право на проживание) это произвольной барьер для подачи жалоб. В первую очередь он направлен на предотвращение потока информации о работе разведывательных органов в отношении целевых групп, включая беженцев и других иностранцев, которые еще не являются постоянными резидентами или гражданами.

3. МЕСТО ПОДАЧИ ЖАЛОБ

В этом разделе рассматриваются места, куда могут быть поданы жалобы. Количество учреждений, уполномоченных для приема этих жалоб, достаточно большое. Если говорить в целом, то эти институции могут быть разделены на два больших класса: общие и специализированные. Под «общими» понимаются учреждения, не имеющие четко определенной специализации или не наделенные мандатом по надзору за разведкой. К ним относятся суды, институты омбудсменов, национальные комиссии по защите прав человека и др. «Специализированные» институции, со своей стороны, специально уполномочены для рассмотрения вопросов нарушений в деятельности разведки. Например, бельгийский Комитет I и канадский SIRC.

3.1. Общие учреждения

3.1.1. Суды общей юрисдикции

В законодательствах многих государств суды общей юрисдикции уполномочены рассматривать жалобы, связанные с неправомерной деятельностью разведывательных служб, как формы гражданского правонарушения. В других странах административные суды могут рассматривать дела, касающиеся разведки, только в пределах своей юрисдикции (т.е., в рамках административного законодательства). [23]

На самом деле, в некоторых (возможно, в большинстве) законодательствах, суды являются, своего рода, единственным местом, имеющим право рассматривать жалобы, касающиеся разведки. [24] Однако в них нет специализированных органов для получения и рассмотрения таких жалоб. Такая ситуация создает определенные риски. Как будет показано ниже, суды могут быть достаточно мощным инструментом для решения спорных вопросов, однако на практике заявитель не может этим средством достаточно полно воспользоваться. Иногда жалобы, касающиеся деятельности спецслужб, просто «втискиваются» в практику обычных судов (например, рассматриваются как неправомерные действия гражданских лиц), или не рассматриваются вообще.

3.1.2. Общие органы регулирования

Следует также отметить, что, как и другие государственные учреждения, разведывательные службы подпадают под юрисдикцию органов, имеющих общий мандат по рассмотрению жалоб, касающихся всех государственных учреждений, в том числе и спецслужб. К ним относятся институт омбудсмена, комиссия по защите данных и комиссия по защите прав человека. Они могут быть компетентны рассматривать жалобы в отношении использования информации разведслужбами или соблюдения ими прав человека в целом. В Нидерландах, например, жалобы могут быть поданы в национальный институт омбудсмена в отношении действий министров, руководителя Генеральной службы разведки и безопасности, Управления разведки Министерства обороны, Службы безопасности, а также лиц, работающих в этих учреждениях. [25] В Финляндии и Швеции жалобы на полицию безопасности могут быть поданы в парламент омбудсмену. [26] В Бельгии, Финляндии и Канаде, комиссар по вопросам конфиденциальности может рассматривать жалобы, касающиеся посягательств на личную информацию, полученную разведкой незаконным путем. [27]

При этом, согласно законодательству некоторых государств, регулирующий орган, в юрисдикции которого есть позиции, касающиеся рассмотрения жалоб на разведку, должен проконсультироваться со специализированным органом по надзору и рассмотрению жалоб, описанным в следующем разделе, если жалоба касается спецслужбы и/

или вопросов национальной безопасности. В Канаде, например, комиссия по защите прав человека должна направлять жалобы, касающиеся «вопросов национальной безопасности Канады» в SIRC. Затем следует расследование и доклады комиссии, которая принимает решение о том, чтобы приступить ли к рассмотрению жалобы. [28] Бифуркация такого рода, безусловно, усложняет процесс, однако при этом служит элементом сохранения секретной информации. В то же время, рассмотрение жалоб может быть усложнено нежеланием разведывательного органа поделиться секретной информацией с обычным регулирующим органом.

3.1.3. Недостатки общих мест подачи жалоб

Важным аспектом общих мест подачи жалоб – как для судов общей юрисдикции, так и других регулирующих государственных органов – является доступ к секретной информации. В большинстве случаев гражданские суды могут принимать решения по заявлению истцов с ограничениями, но на практике это весьма трудно на фоне государственных требований секретности. Поскольку истец несет бремя доказывания гражданского правонарушения, государственные структуры могут установить жесточайший контроль над оглашением тех или иных фактов, ссылаясь на секретность. В итоге, удовлетворение гражданского иска может стать практически невозможным. [29] Кроме того, регулирующие органы общего назначения могут сталкиваться с невозможностью получения доступа и проведения анализа секретной информации при расследовании жалоб, связанных с деятельностью разведывательных служб. Например, на главный орган, который уполномочен рассматривать жалобы на деятельность национальной полиции в Канаде, которой является Королевская канадская конная полиция, неоднократно жаловались из-за неспособности проведения расследований фактов нарушений по причине секретности. [30]

Кроме того, может быть и так, что общие места подачи и рассмотрения жалоб могут быть слишком общими и, как результат, не иметь должного опыта работы со службами безопасности и разведкой. В итоге, они могут быть более снисходительными к спецслужбам, чем специализированные органы надзора, имеющие многолетний опыт работы в данной сфере.

Наконец, суды общей юрисдикции и парламентские контролирующие органы могут быть недостаточно подготовлены, чтобы рассматривать подобные жалобы. В некоторых законодательствах следует очень тщательно искать подходящую формулировку для подачи жалобы на разведку в суд. Например, термин «незаконное наблюдение» не может быть признан гражданским правонарушением в некоторых правовых системах и поэтому не может находиться в пределах компетенции судов общей юрисдикции.

3.2. Специализированные места подачи жалоб

Очевидным ответом на недостатки общих мест подачи жалоб является создание более специализированных учреждений по рассмотрению таких жалоб. Специализированные центры обычно вписываются в одну из трех категорий: во-первых, они могут быть внутренними по отношению к исполнительной власти (например, генеральные инспекторы), во-вторых, они могут быть независимыми от исполнительной власти и парламента, и, наконец, в-третьих, они могут быть парламентскими органами.

3.2.1. Внутренние органы рассмотрения жалоб

В законодательствах некоторых стран есть внутренние инспекторы, которые являются политическим средством исполнительной власти для контроля за деятельностью разведывательных органов. Это могут быть либо отдельный министр или специально уполномочен-

ный представитель, которого иногда называют генеральным инспектором. При этом следует отметить, что в некоторых странах генеральный инспектор является по-настоящему независимым органом, так как он или она имеют гарантированный срок пребывания в должности и независим в действиях в отношении исполнительной власти и разведывательных служб. В некоторых случаях внутренние органы могут иметь полномочия рассматривать жалобы частных лиц. [31]

С точки зрения руководителя, такой подход сводит к минимуму потребность обмениваться секретной информацией, которая может быть предметом спора в жалобе. В то же время, рассмотрение жалоб внутренним органом не зависит от лиц, ответственных за разведывательные службы. Однако при этом общественность может поддать сомнению легитимность внутреннего рассмотрения жалоб, так как будет оценивать ее через призму конфликта интересов.

3.2.2. Независимые органы рассмотрения жалоб

Структура

Наиболее приемлемым решением в вопросе рассмотрения жалоб на действия разведывательных служб представляется использование независимых органов. Являясь узкоспециализированными, они считаются компромиссным решением между необходимостью ограничить распространение секретной информации и потребностью в наличии общественного правосудия. В ряде государств созданы экспертные органы надзора, укомплектованные и действующие независимо от разведывательных служб и исполнительной власти. Такие структуры пользуются доверием у общественности. Их представители чисты и им можно доверить секретную информацию. При этом, для них не исключается возможность быть достаточно близкими к правительству. Такая практика кодифицирована в законе, регулирующем одну из первых таких структур SIRC в Канаде, ставшей в свое время попыткой развеять озабоченность разведки по поводу утечки секретной информации. Члены SIRC назначаются федеральной исполнительной властью после консультаций с оппозиционными партиями в парламенте. Они получают существенные гарантии на пятилетний период своей каденции и право набирать в свой штат собственных сотрудников (хотя при этом необходимо одобрение финансового управления исполнительной власти). Каждый член SIRC дает клятву сохранения государственной тайны Канады. [32]

Если канадская система не обязывает назначать лиц с необходимым опытом работы в данной сфере, то в других правовых системах используется иной подход. Например, Комиссия по жалобам на деятельность кенийской разведки возглавляется судьей и состоит из четырех членов. Причем, один из них является «адвокатом» со стажем не менее семи лет, а другой – «религиозным лидером с хорошей общественной репутацией». Комиссары назначаются президентом «по рекомендации Комиссии по судебной системе сроком на три года» и возможностью повторного назначения, но не более чем не две каденции. [33] Бельгийский Комитет I назначается Сенатом на возобновляемый шестилетний срок. Его члены должны соответствовать определенным квалификационным критериям с точки зрения наличия правовых знаний и соответствующего опыта. При этом, они не могут состоять на службе в полиции или разведке. [34]

Трудно оценить добросовестность таких независимых систем назначения на расстоянии. По сути, реализуется один и тот же принцип. Однако следует отметить, что системы, предусматривающие назначение лиц, которые обладают необходимым уровнем подготовки, себя оправдывает в том случае, если не влекут за собой создания замкнутой касты назначенцев.

Слишком требовательная система критериев для выбора, подходящих кандидатов на роль главы специализированных органов надзора, в данном случае ограничивает круг лиц людьми с опытом работы в разведке. А это, по сути, может привести к «захвату» органа надзора субъектом разведывательной деятельности.

Полномочный следственный трибунал Великобритании (UK Investigatory Powers Tribunal) представляет собой пример совершенно иного набора профессиональных критериев: он укомплектован исключительно лицами, которые занимали высокие судебные должности или были юристами по крайней мере десять лет. [35] Тем не менее, членство, предполагающее использование только юристов и бывших судей является скорее исключением из правил, чем правилом. Ведь в этом случае имеет место назначение и отбор в систему правосудия лиц имеющих определенную «профессиональную родословную».

Такой подход избегается в канадской SIRC, где нет никаких требований к уровню профессиональной подготовки для предоставления членства в этом органе. Его члены должны просто быть членами Совета избранных экспертов Канады, которые в настоящее время не принадлежат к федеральной законодательной власти. На практике, в круг потенциальных назначенцев входят бывшие высокопоставленные политики, ведущие судьи, а также лица, которые отличились своей честностью. Вполне возможно, что человек будет назначен в Совет избранных именно с целью стать членом SIRC. С другой стороны, членство в SIRC даёт широкие возможности особе (по крайней мере в принципе) представить интересы общественности, которой она служит.

Однако гибкость канадского подхода, может стать проблемной в дальнейшем. Какими бы ни были качества членов канадского SIRC, отсутствие юридической подготовки может создать зависимость органа рассмотрения жалоб от юридического персонала. А это, в свою очередь, требует тщательной оценки карьеры этих юристов и их движения в органах государственной власти (в том числе, возможно, спецслужб). Независимость органа рассмотрения жалоб может быть нарушена, если ее члены зависят от карьеры государственные служащего в исполнительной власти. В связи с этим, идеальной моделью специализированного органа рассмотрения жалоб на деятельность разведки может быть многомандатный орган, укомплектованный лицами разного происхождения, но с гарантиями наличия минимальной квоты таких членов, которые имеют, например, соответствующую юридическую подготовку.

Функции

В законодательствах некоторых государств предусмотрено наличие надзорных органов, единственной функцией которых является получение и рассмотрение жалоб. Например, в Великобритании, Полномочный следственный трибунал «может расследовать жалобы о любых предполагаемых деяниях, которые разведывательные службы осуществили, либо причастны к их осуществлению, в частности, Служба безопасности (иногда называют MI-5), Секретная разведывательная служба (иногда называется MI-6) и Штаб-квартира правительственной Связи (GCHQ – Government Communications Headquarters)». [36]

В других случаях, главной функцией этого органа надзора является анализ результатов деятельности спецслужб, либо самостоятельно, либо по распоряжению министров или парламентариев. [37] Однако подобные органы могут также быть уполномочены получать (и расследовать) жалобы, касающиеся поднадзорных спецслужб.[38] В Норвегии, например, парламентский комитет по надзору за деятельностью разведывательных органов является органом, члены которого, избираясь парламентом, не являются частью законодательной ветви власти. Расследование деятельности разведывательных служб может проводиться как по собственной инициативе, так и в результате получения жалобы от представителей обще-

ственности. [39] Комитет I в Бельгии «работает с жалобами и доносами, которые поступают в связи с вмешательством, действием или бездействием сотрудников спецслужб, Координационной группы по оценке угроз, а также других вспомогательных служб и их персонала». [40] Похожие функции выполняет южноафриканский генеральный инспектор по разведке (IGI). Его офис независим от исполнительной власти и контролируется парламентским комитетом по надзору, как указано ниже. Генеральный инспектор может «получать и рассматривать жалобы от представителей общественности и представителей разведывательных органов по подозрениям в неэффективном управлении, злоупотреблении властью, нарушении Конституции, законов и политики в сфере разведки и контрразведки, коррупции и необоснованном обогащении лиц посредством либо действия либо бездействия». [41]

В некоторых законодательствах жалобы для этих экспертных органов надзора подлежат уведомлению в органы разведки. В Канаде, например, общественная жалоба должна быть направлена в первую очередь директору CSIS. SIRC может после этого расследовать достоверные и правдивые жалобы, если директор не в состоянии ответить в разумный период времени на просьбу комитета или предоставляет неадекватный ответ.[42]

3.2.3. Парламентские органы рассмотрения жалоб

В ряде правовых систем предусмотрены специальные парламентские органы, осуществляющие надзор за деятельностью разведывательных служб. Как и ряд экспертных органов надзора, описанных выше, парламентские комитеты также могут получать и расследовать жалобы на неправомерную и неправовую деятельность разведки. [43] Например, в Германии парламентская коллегия может заслушивать жалобы.[44] В Южной Африке Постоянный объединенный комитет по разведке в парламенте (орган в составе пятнадцати членов парламента, который выполняет функции по надзору за разведкой) не может расследовать жалобы напрямую, но он может: «заказать расследование и получить отчет от руководителя службы или Генерального инспектора по любым жалобам, при условии, что Комитет удовлетворен тем, что такая жалоба не является тривиальной, предвзятый или лживой». [45]

Предоставление парламентским комитетам функций надзора и рассмотрения жалоб позволяет концентрировать соответствующий опыт по работе с разведывательными органами в одном органе и, в то же время, ограничивает распространение секретной информации. Однако, существует и ряд недостатков такого подхода.

Во-первых, парламентарии могут не иметь достаточного опыта или времени, чтобы расследовать и урегулировать жалобы.

Во-вторых, парламентарии, по определению, являются политическими фигурами. А это, в свою очередь, может поставить под угрозу их способность расследовать и урегулировать должным образом жалобы, которые вызывают политический резонанс.

В-третьих, рассмотрение жалоб может потребовать пристального внимания к мелочам, процессуальным нормам, доказательной базе, касающимся, например, вопросов доверия к свидетелям, которые лучше себя раскрывают в квази-судебной среде, а не в парламенте. Наконец, парламентские комитеты часто имеют широкое представительство, что усложняет получение четких решений.

4. ПРОЦЕДУРА ОБРАБОТКИ ЖАЛОБ И КОНТРОЛЬ ИНФОРМАЦИИ

Весьма трудно в рамкой одной главы подробно описать процедуры рассмотрения жалоб. В связи с этим, основное внимание будет уделено нескольким общим моментам, а также процедурам, используемым для защиты секретной информации. Поскольку процедуры рассмотрения жалоб общими органами (мандаты, которых выходят за рамки спецслужб) сильно варьируется, в центре внимания в этом разделе будут процедуры, которые применяются в работе специализированных (связанных с рассмотрением дел касающихся разведки и вопросов национальной безопасности) органов рассмотрения жалоб (ОРЖ) о которых было написано в подразделе 3.2.

4.1. Общие процессуальные нормы

Руководящими нормативно-правовыми актами законодательств ряда государств предусматривается, что жалобы должны быть поданы в письменном виде. [46] ОРЖ могут отклонить жалобы, если они были признаны пустыми, навязчивыми, сделанными людьми, к которым отсутствует доверие, или содержат другие обстоятельства не превышающие минимальный порог для инициирования расследования. [47] Конечно, такие ограничения, с одной стороны позволяют органу исключить явно несоответствующие жалобы, но с другой – создают условия для обхода сложных случаев. В таком случае ОРЖ становиться неэффективным средством для выполнения возложенных на него функций. В конечном счете, правильность использования этих норм лежит в неангажированности самого органа.

Правильно укомплектованный ОРЖ с внимательным, квалифицированным, достаточно независимым от правительства персоналом не будет иметь стимулов отказаться от спорных дел на процессуальной основе. Это очень важно, чтобы орган не смешивал жалобы, которые являются «несерьезными и поданные с целью досадить» с теми, которые таковыми не являются и «не сопровождаются достаточно подробной информацией». Ведь, как уже было отмечено ранее, в жалобах на деятельность разведывательных служб, всегда будет недостаточно информации, так как в большинстве случаев это связано с вопросами секретности.

Конечно, «недобросовестность» является основанием для того, чтобы не рассматривать жалобы истцов. Подача жалоб на мощные разведывательные службы является сложной перспективой, которая, вероятно, отпугнет всех, кроме самых упрямых. Заявители, особенно, информаторы, могут иметь своеобразные статус в обществе, который может ставить под сомнение легитимность их жалоб. Особую осторожность необходимо проявлять при рассмотрении фактов от лиц, авторитет, которых подорван. В таком случае ОРЖ необходимо придерживаться всех необходимых правил проведения расследований, сделав так, чтобы все стороны процесса были услышаны перед оглашением возможных сомнений в достоверности поданных жалоб. [48]

4.2. Полномочия органов рассмотрения жалоб

Некоторые ОРЖ имеют полномочия, связанные с оформлением специальных документов и наличием свидетелей. [49] Такие полномочия в некоторых случаях могут быть достаточно широкими и могут даже отменить такие процессуальные моменты, как право клиента на адвоката. [50] Например, SIRC может иметь доступ к любой информации разведывательной службы, за исключением секретных заседаний правительства (точнее, их стенограммы). В Соединенных Штатах Генеральный инспектор ЦРУ «имеет доступ к любому сотруднику или любому сотруднику подрядчика Агентства, показания которых необходимы для выполнения

его обязательств». Кроме того, он должен «иметь прямой доступ ко всем документам ..., которые относятся к программам и операциям, в отношении которых Генеральный инспектор ведет расследование ...». «Отказ со стороны любого сотрудника или подрядчика сотрудничать с Генеральным инспектором может быть основанием для соответствующих административных действий со стороны директора, включая потерю работы или прекращение существующих договорных отношений». [51]

Для других ОРЖ доступ к информации является более ограниченным. Так южноафриканский IGI работает по меньшей мере с рядом ограничений. Законодательство ЮАР запрещает Постоянному объединенному парламентскому комитету по разведке доступ к информации, которая может раскрыть личность информаторов. [52] Он и его представители могут не быть допущены к проверке помещений «по любому поводу». [53] Ограничение доступа ОРЖ к секретной информации, скорее всего вызваны желанием уменьшить вероятность случайной или преднамеренной утечки информации. Но в таком случае, это может снизить эффективность ОРЖ как органа по рассмотрению подобных жалоб. Таким образом, создание действительно влиятельного органа рассмотрения жалоб становится проблематичным .

Частичное решение головоломки информационной безопасности состоит в установлении правил обработки информации о деятельности ОРЖ. [54] Южноафриканский IGI, например, должен «соблюдать все требования безопасности, применяемые к сотрудникам разведки».[55] В Канаде члены SIRC связаны законом о неразглашении тайны, и, следовательно, подлежат судебному преследованию, если они неправомерно раскроют секретную информацию. [56]

При этом протоколы расследований должны храниться в специальных местах, где их перемещение легко проконтролировать. Например, расследования SIRC хранятся в надежных офисах SIRC на собственных объектах CSIS. Наличие специальной инфраструктуры или мест для передачи и обработки секретной информации может потребовать значительных инвестиций и дополнительных территорий для ОРЖ.

4.3. Вопросы национальной безопасности и конфиденциальности

Как уже было сказано выше, профессиональная обработка информации, касающейся вопросов национальной безопасности, вызывает главную озабоченность в любой системе рассмотрения жалоб на действия разведывательных служб. Нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность ОРЖ, определяют, что запросы и/или слушания должны проводиться при закрытых дверях. [57] Кроме того, выводы ОРЖ могут быть отредактированы и/или их распространение может быть ограничено. Например, в Австралии IGIS не должен предоставлять выводы заявителю «до тех пор пока руководитель соответствующего агентства и Генеральный инспектор не дадут согласие на то, что ответы заявителю в предложенных терминах не наносят ущерб безопасности, обороне Австралии или отношениям страны с другими государствами». [58] В Южной Африке IGI может не предавать огласке информацию с ограниченным доступом без предварительного разрешения на то правительства. [59] В Кении Комиссия по рассмотрению жалоб должна «учитывать требования национальной безопасности» при исполнении своих функции. С этой целью, она должна проконсультироваться с генеральным директором Национальной службы безопасности и разведки (а также на уровне Совета национальной безопасности) «для определения информации или обстоятельств, при которых определенная информация не может быть раскрыта в целях национальной безопасности». [60] Однако в Норвегии заявление Комитета истцам должно быть как можно более «полным без раскрытия секретной информации». [61] Потому что секретность может ухудшить способность заявителя успешно подать жалобу.

В некоторых законодательствах чтобы помочь заявителю предусматривается использовать специальные процедуры для закрытой части слушания. К примеру в Канаде, совет SIRC ограничен тем, что не имеет права разглашать информацию, содержащуюся в закрытых материалах, а также перекрестных допросах свидетелей, проведенных во время закрытых слушаний. ... При этом, правозащитники могут быть удалены из зала заслушивания тогда, когда совет посчитает нужным, ссылаясь на вопросы секретности. В других случаях, после совещания судей, к примеру там, где потребуется проведение агрессивного перекрестного допроса с CSIS, адвокат может остаться. [62]

5. СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ

Как отмечалось выше, основным элементом любой системы жалоб являются «эффективные средства правовой защиты». Примечательно, что средства, предлагаемые ОРЖ на деятельность разведывательных служб, часто носят рекомендационный характер, и не содержат такого наказания как, например, возмещение убытков. [63] Эти ограниченные полномочия часто отражают двойной мандат многих ОРЖ. С одной стороны, это орган рассмотрения жалоб, а с другой – орган автономного надзора за деятельностью спецслужб.

Функция надзора является основной функцией ОРЖ. В процессе надзора создаются рекомендации для разведки и исполнительной власти по реформированию собственной политики и практики. Законодатели, которые создают эти институции, вероятно, рассматривают наличие принудительных мер компенсации, как ответную меру на жалобы со стороны общественности.

На практике же, возможность ОРЖ делать только рекомендации, может ограничить способность органа делать что-то большее, нежели «позорить» разведку. Такой подход может быть особенно проблематичным, когда результаты расследований по жалобам засекречиваются. По этой причине заслуга ОРЖ состоит лишь в создании отредактированной версии своих результатов, которые пойдут в общедоступные ежегодные отчеты. Однако в таких случаях, удаётся привлечь, на удивление, мало внимания со стороны парламентариев и средств массовой информации. К примеру, канадская SIRC регулярно публикует результаты своей деятельности, но они не имеют существенного устойчивого интереса со стороны общественности.

В худшем случае, возможность давать только рекомендации может иметь нежелательный эффект для ОРЖ, который просто напросто потеряет какие-либо положительные качества в глазах общественности. Если потенциальные истцы сомневаются, что их действия могут привести к значимым результатам, изменениям или, по большому счету, к компенсации моральных или материальных убытков, они не будут мотивированы подавать жалобу в ОРЖ. Следовательно, истцы будут стараться либо обращаться со своими исками или жалобами в другие учреждения (например, в суды общей юрисдикции), либо будут раскрывать свои претензии в средствах массовой информации, либо будут их адресовать в другие органы, имеющие большие «судебные» возможности. Последнее особенно касается ОРЖ, для которых рассмотрение жалоб является их единственным занятием.

Так, квази-судебные органы, такие как Полномочный следственный трибунал в Великобритании, имеют право налагать «меры по исправлению положения, такие как отмена любого ордера, уничтожение любых записей или финансовая компенсация». [64]

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

Ряд рекомендаций вытекают из приведенного выше обзора рассмотрения жалоб в ОРЖ. Они предложены для обсуждения в качестве «наилучшей практики» в Таблице 1 ниже.

- Государствам следует создавать органы рассмотрения жалоб, которым вменяется в обязанность получение и расследование как инсайдерских (внутренних), так и общественных жалоб. При этом, системы рассмотрения инсайдерских жалоб представляют собой средство направленного «доносительства» посредством государственных институций, реагирующих на достойные жалобы, и способных позаботиться о защите секретной информации. Эта система должна расширять возможности по защите тех лиц, кто её используют.
- Эффективная система рассмотрения инсайдерских жалоб должна включать гарантии недопущения мести со стороны разведывательных органов в отношении лиц, направивших иски или претензии, чтобы эти лица не теряли веры в уполномоченный орган.

Государственная система подачи и рассмотрения жалоб обычно открыта для всех лиц. Ряд законодательств накладывают определенные национальные ограничения, хотя, как правило, только в отношении иностранных операций разведки, и в тех случаях, когда требуется четкое определение личности, по отношению к которой имело место правонарушение.

- Органы рассмотрения жалоб должны обладать широкими полномочиями по приему исков и претензий от общественности. Множество правил относительно того, кто имеет право подавать жалобу, определяют широкий спектр документов, которые могут быть поданы в органы рассмотрения жалоб. Такие правила также расширяют потенциальную нагрузку на этот орган. Возможно, было бы целесообразным ограничить эти случаи только теми, которые заслуживают внимания. Однако следует проявлять особое внимание на то, как будут отделены те жалобы, которые достойны внимания, от тех, которые таковыми не являются.
- «Несерьезные жалобы и жалобы, поданные с целью досадить» могут быть отклонены в самом начале рассмотрения на основании норм, позволяющих это сделать органам рассмотрения жалоб. При этом, должна быть соблюдена осторожность, чтобы избежать отказа в рассмотрения жалоб, которые являются трудными, политически спорными или просто поданными «сложными» людьми. С точки зрения места, государствам следует создать условия, чтобы общие суды или обычные регулирующие органы, которые будут рассматривать жалобы, связанные с разведывательными службами, были должным образом оснащены и оборудованы. В противном случае эти органы не будут в состоянии обеспечить должный уровень защиты секретных и/или следственных материалов. Это повлечет снижение их эффективности и способности как следует проводить расследование. Кроме того, необходимо учитывать то обстоятельство, что общие органы могут быть не уполномочены расследовать вопросы связанные с разведкой или не иметь соответствующей компетенции.

Для сравнения, специализированные органы рассмотрения жалоб на деятельность разведки могут быть структурированы таким образом, чтобы обеспечить защиту секретной информации. В то же время, проблемы секретности не должны играть унизительную роль для органов рассмотрения жалоб и не доходить до той грани, где доверие к процессу рассмотрения жалоб полностью исчезает. Прозрачность дела должна быть обеспечена по умолчанию и ограничиваться лишь определенными обстоятельствами. Более того, должен быть обеспечен некоторый паритет между возможностью правительственных структур и заявителя представлять свои доказательства. Там, где правительства могут маскировать свои позиции под видом секретности, орган рассмотрения жалоб должен быть уверен, что этот вопрос на внутреннем уровне исследован должным образом. При этом члены надзорного органа должна быть чисты и иметь широкий доступ к информации, которая есть в распоряжении правительства и спецслужб.

- В большинстве случаев, связанных с деятельностью разведки, специализированные органы рассмотрения жалоб должны быть более предпочтительными, чем органы общего назначения. Такие органы должны обладать широкими полномочиями для доступа к секретной информации и от них должны быть получены гарантии отсутствия утечки информации (случайной или преднамеренной). Примерами таких гарантий может стать специальная процедура обработки протоколов или взятые на себя обязательства.

Словом, органы рассмотрения жалоб, независимые от правительства и имеющие достаточный ресурс для обеспечения секретности, будут только надежнее. При этом они не должны включать в себя исключительно лиц, имеющих профессиональные родословные (например, юристов), а должны иметь адекватное представительство среди членов.

- Органы рассмотрения жалоб должны быть независимыми от правительства. На практике это означает, что их кадровые назначения не должны быть зависимыми в одностороннем порядке от действующего правительства, они свободны действовать автономно от власти и имеют гарантии пребывания на должности. По крайней мере, некоторые члены должны иметь юридическое образование чтобы избежать чрезмерной зависимости от обслуживающего персонала разведывательных органов при рассмотрении жалоб.

Вопрос о средствах правовой защиты является наиболее сложным вопросом в системы рассмотрения жалоб. На практике складывается так, что органы, обладающие самым мощным инструментом привлечения разведывательных органов к ответственности – суды, оказываются наименее оснащенными в контексте обеспечения должного режима секретности. В свою очередь, специализированные органы надзора имеют лучшее оснащение, чтобы проникнуть в «туман секретности», но не имеют должных инструментов для привлечения к ответственности правонарушителей, а лишь способны давать рекомендации. В таком случае государствам следует тщательным образом подходить к вопросу определения функций органов надзора и наделять их правом при рассмотрении жалоб также иметь квази-судебные полномочия (такие как право присуждать денежную компенсацию за незаконные действия органов разведки).

Возможность органов рассмотрения жалоб предоставлять лишь рекомендации является недостаточным и «неэффективным средством правовой защиты». Эти органы должны обладать квази-судебными полномочиями о которых сказано выше. Государствам следует избегать моделей рассмотрения жалоб, которые предполагают отчетность перед разведкой. В то же время, опыт государств, которые при рассмотрении жалоб полагаются исключительно на потенциал ОРЖ также не является положительным. Например, в Канаде для надзора за исполнением функций обеспечения национальной безопасности, возложенных на федеральную полицию RCMP, существует лишь довольно слабый механизм подотчетности. Не случайно поэтому, что в результате судебных разбирательств по поводу антитеррористических действий полиции после событий 11 сентября 2001 г. было рекомендовано усилить полномочия ОРЖ и эффективность системы аудита. Расследование подчеркнуло, что «потребность в инициативных проверках исходит из того факта, что значительная часть деятельности RCMP осуществляется тайно и слабо контролируется (если вообще), однако при этом она существенно влияет на права и свободы человека.» [65]

На практике складывается ситуация, когда из-за вопросов секретности, которыми окутана деятельность разведывательных органов, отсутствует должная возможность расследовать жалобы. При этом, прикрываясь секретностью, разведка может таким образом посягать, скажем, на право иметь частную жизнь. В таком случае, системы рассмотрения жалоб без сопровождения других инструментов анализа и надзора, способных выявить и разоблачить противоправные действия разведки, являются не действенными.

- Модель рассмотрения жалоб, основанная на рассмотрении жалоб после оценки разведслужб, является неадекватной. Такой подход следует заменить системой независимого контроля и/или надзора.

ТАБЛИЦА 1: ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ

Практика	Последствия пренебрежения практическим опытом
Имеют ли ОРЖ соответствующий предметный и юридический опыт?	Если нет, то возможно возникновение вопросов по поводу способности ОРЖ принимать решения по жалобам эффективно и надежно.
Имеют ли ОРЖ полный доступ к секретной информации разведывательной службы?	Если нет, то ОРЖ рискуют оказаться не в состоянии определить жалобы по существу и дать оценку действиям службы.
Обладают ли ОРЖ независимостью от правительства и разведывательной службы с точки зрения процесса кадровых назначений, безопасности пребывания в должности и исполнения обязанностей?	Если нет, то, скорее всего, ОРЖ не вызывают доверия и, возможно, в самом деле не принимает самостоятельных решений.
Рассматривают ли ОРЖ как инсайдерские, так и жалобы со стороны представителей общественности?	Если нет, то у инсайдеров может возникнуть искушение прибегнуть к утечкам, например, в средствах массовой информации, в то время как представителям общественности остается подавать жалобы в суды общей юрисдикции или иные органы, недостаточно подготовленные, чтобы выносить решения по вопросам национальной безопасности.
Защищены ли инсайдеры от мести, когда обращаются с добросовестной жалобой по вопросам трудового законодательства и/или в части касающейся государственных секретов?	Если нет, то инсайдеры не будет иметь никаких стимулов обращаться в ОРЖ, или будут удерживаться от доклада о правонарушениях вообще.
Являются ли вопросы юрисдикции над общественными жалобами достаточно широко сформулированными чтобы позволить любому представителю общественности подавать жалобу во всём спектре деятельности разведки?	Если нет, то законные случаи обеспокоенности о деятельности разведки могут пройти незамеченными.
В то время как компетенция отклонить необоснованные претензии является полезной, достаточно ли ОРЖ осторожны в осуществлении своих полномочий, чтобы демонстрировать осмотрительность и непредвзятость исходя из соображений, таких как политические последствия жалобы или адекватность заявителя?	Если нет, то законная обеспокоенность о деятельности разведки может быть слишком легко проигнорирована.
Имеют ли ОРЖ право применять квази-судебные правовые санкции, такие как финансовые компенсации?	Если нет, решения ОРЖ могут иметь незначительное влияние на деятельность разведки, в то время как заявители могут удерживаться от доклада о правонарушениях вообще.

Ссылки и примечания

1. Hans Born and Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies (Geneva: DCAF, University of Durham, and Parliament of Norway), p. 105.
2. Hans Born and Ian Leigh, Democratic Accountability of Intelligence Services, Policy Paper No. 19 (Geneva: DCAF, 2006) p. 17.
3. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Подборка примеров положительного опыта в сфере создания нормативной и институциональной базы и мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения разведывательными службами прав человека в контексте борьбы с терроризмом (в том числе надзор за разведслужбами), Документ ООН № A/HRC/14/46 (от 17 мая 2010 г.), с.10.
4. Доклад Шейнина, с. 10.
5. Доклад Шейнина, с. 11 (цитирует Статью 2 из Международного пакта о гражданских и политических правах).
6. Klass v. FRG, A 28 (1979), 2 EHHR 214 at para. 64 (construing Art 13 of the ECHR).
7. Доклад Шейнина, с. 11.
8. Канада, Закона «О службе разведки и безопасности» (от 31 августа 2004 г.), R.S.C., Глава C-23, Раздел 42 (available at http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp).
9. Бельгия, закон «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз» (от 18 июля 1991 г.), Статьи 28 и 30 (available at http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht – l.contrle – engelse versie.pdf).
10. США, Закон «О Генеральном инспекторе Центрального разведывательного управления», U.S. Code 50, §403q (e) (2) (available at http://codes.lp.fi ndlaw.com/uscode/50/15/I/403q).
11. США, Закон «О Генеральном инспекторе Центрального разведывательного управления», U.S. Code 50, §403q (d)(5)(G).
12. Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 18 (available at http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0047/latest/whole.html – dlm392526).
13. США, Закон «О Генеральном инспекторе Центрального разведывательного управления», U.S. Code 50, §403q (e)(3)(B).
14. Канада, Закон «Об информационной безопасности» (1985 г.), R.S.C., Глава O-5, Раздел 15 (available at http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-5/).
15. Нидерланды, закон «О службах разведки и безопасности» от 2002 г.), Статья 83 (с дополнениями) (available at http://www.ctivd.nl/?download=WIV 2002 Engels.pdf).
16. Ирландия, Garda Síochána Act 2005, No. 20 of 2005, Section 67.
17. Канада, Закон «О службе разведки и безопасности» (от 31 августа 2004 г.), R.S.C., Глава C-23, Раздел 41 (available at http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp).
18. США, Закон о Генеральном инспекторе Центрального разведывательного управления, U.S. Code 50, §403q (e)(3).
19. Кения, Закон «О национальной службе разведки и безопасности» (от 31 декабря 1998 г.), Раздел 24 (available at http://www.nsis.go.ke/act.pdf).
20. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 3 (1) (f) (available at http://www.acts.co.za/intelligence_services_oversight_act_1994.htm).
21. Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 11.
22. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 8 (available at http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00349).
23. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), с.50 (обсуждение Финляндии).
24. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), Параграф 121 (определение конституционного суда в качестве механизма рассмотрения жалоб Бенина); Параграф 294 (определение конституционного суда в качестве основной инстанции рассмотрения жалоб в Эквадоре); Параграф 243 (то же самое относительно Коста Рики); Параграф 307 (определение судов в качестве механизма рассмотрения жалоб для лиц, возмущённых наблюдением спецслужб); Параграф 353 (обсуждение роли судов в вопросах нарушений прав гражданских лиц, совершенных разведывательными службами Грузии, а также роли генерального прокурора в вопросах уголовного преследования), Параграф 482 (обсуждение системы в Латвии); Параграфы 556–557 (обсуждение системы в Мадагаскаре).
25. Нидерланды, закон «О службах разведки и безопасности», Статья 83.
26. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в

контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), с.49 (обсуждение Финляндии); Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, International Models of Review of National Security Activities (May 2005), p. 14 (available at http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf).

27. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), Параграфы 67, 75, и 82 (обсуждение Бельгии); Параграф 327 (обсуждение Финляндии); Параграф 374 (обсуждение роли омбудсмена в Греции); См. также, Канада, Закон «О правах человека» (1985 г.), R.S.C., Глава P-21, Раздел 29 (available at http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html).
28. Канада, Закон «О правах человека» (1985 г.), R.S.C., Глава H-6, Раздел 45–46 (available at http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-15.html).
29. Для ознакомления с судебной практикой относительно случаев, когда установленный правительством режим секретности отрицательно влиял (по крайней мере затруднял) удовлетворению жалобы заявителя, см. Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, [2009] EWHC 152 (Admin) (UK); Mohamed v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs [2009] EWHC 2549 (Admin) (UK); Canada (Attorney General) v. Almalki, 2011, FCA 199 (Canada); Mohamed v. Jeppesen Dataplan, Inc., 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (United States).
30. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities (2006), pp. 492–3 (available at http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/EnglishReportDec122006.pdf).
31. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), Параграф 380 (описание полномочий министра Венгрии, ответственного за рассмотрение жалоб на деятельность венгерских спецслужб); Параграфы 521–523 (обсуждение системы внутреннего контроля в Македонии); а также США, Закон «О Генеральном инспекторе Центрального разведывательного управления», U.S. Code 50, §403q.
32. Канада, Закон «О службе разведки и безопасности» (от 31 августа 2004 г.), R.S.C., Глава C-23, Разделы 35–37.
33. Кения, Закон «О национальной службе разведки и безопасности» (от 31 декабря 1998 г.), Раздел 25.
34. Бельгия, закон «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз» (от 18 июля 1991 г.), Статьи 28 и 30.
35. United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site (available at http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1).
36. United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site, "About IPT: What the Tribunal can investigate" (available at http://www.ipt-uk.com/sectins.asp?sectionID=22&type=top).
37. Нидерланды, закон «О службах разведки и безопасности», Статьи 64 и 78.
38. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), Параграфы 270 и 271 (излагаются полномочия Совета по гражданскому контролю над структурами разведки и безопасности Хорватии); Параграф 279 (излагаются полномочия Независимого органа расследования обвинений и жалоб против полиции Кипра); Параграф 396 (излагаются полномочия Комиссии Омбудсмена Ирландии Garda Síochána); Параграф 410 (излагаются полномочия Комиссии общественной безопасности префектур Японии); Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 8 (с дополнениями).
39. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), Параграф 585; Норвегия, Закон «О мониторинге служб разведки, наблюдения и безопасности», (от 3 февраля 1995 г.), Раздел 3 (available at http://www.eos-utvalget.no/filestore/EOSAct.pdf).
40. Бельгия, закон «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз» (18 июля 1991 г.), Статья 34.
41. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 7(7)(cA).
42. Канада, Закона «О службе разведки и безопасности» (от 31 августа 2004 г.), R.S.C., Глава C-23, Раздел 41.
43. Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), Параграф 270 (излагается роль парламентского комитета по вопросам внутренней по-

литики и национальной безопасности Хорватии); Параграф 380 (излагается роль парламентского комитета по вопросам национальной безопасности Венгрии); и Параграфы 609–611 (излагается роль объединенных парламентских комиссий Румынии, при этом отмечается, что они будут рассматривать жалобы только по согласованию с парламентскими комитетами); Larry Watts, "Control and Oversight of Security Intelligence in Romania," in Democratic Control of Intelligence Services, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 60 (рассмотрение жалоб парламентскими комитетами Румынии).

44. DCAF, Backgrounder: Parliamentary Oversight of Intelligence Services (2006) (отмечается, что парламентская «контрольная комиссия» Германии может рассматривать жалобы граждан); Германия, Закон «О «контрольной комиссии» (от 29 июля 2009 г.), Federal Law Gazette I, p. 2346, Section 8.
45. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 3(1)(f).
46. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 10 (с дополнениями); Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 16.
47. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 11 (с дополнениями); Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 3(1)(f); Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 17; Бельгия, закон «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз» (18 июля 1991 г.), Статья 34.
48. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 19 (с дополнениями).
49. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 18 (с дополнениями); Норвегия, Закон «О мониторинге служб разведки, наблюдения и безопасности», (от 3 февраля 1995 г.), Разделы 4 и 5; Германия, Закон «О «контрольной комиссии» (от 29 июля 2009 г.), Federal Law Gazette I, p. 2346, Section 5; Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 20 and 23; Кения, Закон «О национальной службе разведки и безопасности» (от 31 декабря 1998 г.), Раздел 26; Бельгия, закон «О регулировании надзора за деятельностью полиции, разведывательных служб и Координационной группы по оценке угроз» (от 18 июля 1991 г.), Статья 48.
50. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 18 (с дополнениями).
51. США, Закон «О Генеральном инспекторе Центрального разведывательного управления», U.S. Code 50, §403q (e)(2). См. также параграфы (4) and (5).
52. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 5.
53. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 7.
54. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 7; Германия, Закон «О «контрольной комиссии» (от 29 июля 2009 г.), Federal Law Gazette I, p. 2346, Section 10.
55. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 7; См. о подобных структурах в Норвегии, Закон «О мониторинге служб разведки, наблюдения и безопасности», (от 3 февраля 1995 г.), Раздел 9; Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 13.
56. Канада, Закон «Об информационной безопасности» (1985 г.), R.S.C., Глава O-5, schedule.
57. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 17 (с дополнениями); Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 19; Кения, Закон «О национальной службе разведки и безопасности» (от 31 декабря 1998 г.), Раздел 26.
58. Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 23 (с дополнениями).
59. Южная Африка, Закон «О контроле службы разведки» (от 23 ноября 1994 г.), Раздел 5.
60. Кения, Закон «О национальной службе разведки и безопасности» (от 31 декабря 1998 г.), Раздел 26.
61. Норвегия, «Инструкция по мониторингу служб разведки, наблюдения и безопасности. Издана в соответствии с Разделом 1 закона «О мониторинге служб разведки, наблюдения и безопасности», Закон № 7 от 3 февраля 1995 г., Раздел 8; См. также, Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 25.
62. Craig Forcese and Lorne Waldman, "Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of 'Special Advocates' in National Security Proceedings" (исследование проведено при финансовой поддержке административной службы судопроизводства в рамках проекта «200 Overseeing Intelligence Services: A Toolkit the Canadian Centre for Intelligence and Security Studies») (August 2007), pp. 7–8.

63. Канада, Закон «О службе разведки и безопасности» (от 31 августа 2004 г.), R.S.C., Глава С-23, Раздел 52 (излагаются полномочия SIRC); Нидерланды, Закон «О службах разведки и безопасности», Статья 84, (излагаются полномочия Национального Омбудсмена); Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросам соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в контексте борьбы с терроризмом: Дополнение. Документ ООН № A/HRC/14/46/Add.1 (от 17 мая 2010 г.), Параграф 77(излагаются полномочия комиссара по правам человека Бельгии); и Параграф 585 (излагаются полномочия норвежского комиссара по вопросам надзора); Австралия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 17 октября 1986 г.), Раздел 24 (с дополнениями); Норвегия, «Инструкция по мониторингу служб разведки, наблюдения и безопасности. Издана в соответствии с Разделом 1 закона «О мониторинге служб разведки, наблюдения и безопасности», Закон № 7 от 3 февраля 1995 г., Раздел 8; Новая Зеландия, Закон «О Генеральном инспекторе служб разведки и безопасности» (от 1 июля 1996 г.), Раздел 25; Кения, Закон «О национальной службе разведки и безопасности» (от 31 декабря 1998 г.), Раздел 26.
64. United Kingdom, Investigatory Powers Tribunal web site, “Complaints process: What happens to my complaint?” (http://www.iptuk.com/sections.asp?sectionID=4&chapter=0&type=top); United Kingdom, Regulation of Investigatory Powers Act 2000, Chapter 23, Section 67.
65. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, A New Review Mechanism for the National Security Activities (2006), p. 18.

СПИСОК АВТОРОВ

ГАНС БОРН является старшим научным сотрудником ДКВС. В настоящее время занимается вопросами надзора за деятельностью разведывательных служб, а также исследованиями роли парламентов и институтов омбудсмена в управлении сектором безопасности. Специализируется на странах Юго-Восточной Азии (Камбоджа, Индонезия, Филиппины и Таиланд). Проводил исследования по вопросам политики в области прав человека, подотчетности и управления сектором безопасности в интересах Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы и Европейского парламента. Ганс Борн стал одним из инициаторов создания межпарламентского форума по вопросам управления сектором безопасности в Юго-Восточной Азии (www.ipf-SSG-sea.net) и Международной конференции институтов омбудсмена по делам вооруженных сил (www.icoaf.org). Является автором многочисленных работ по вопросам государственного управления и реформирования сектора безопасности. Его новейшие публикации посвящены таким вопросам, как гражданский контроль в сфере ядерных вооружений («Governing the Bomb: Democratic accountability and civilian control of nuclear weapons», издательство Oxford University Press, 2011 г.), взаимодействие спецслужб на международном уровне (Accountability of International Intelligence Cooperation, издательство Routledge, 2011 г.), и парламентский надзор за силовыми структурами (Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians, ECOWAS, 2011 г.). Ганс Борн имеет степень магистра в области государственного управления (Университет Твенте, Голландия) и степень доктора наук в области общественных наук (Университет Тилбурга, Голландия).

ЭЙДАН УИЛЛЗ (Aidan Wills) занимает должность координатора проектов в научно-исследовательском отделе ДКВС, где он уже в течение шести лет занимается вопросами управления сектором безопасности и разведки. Был ведущим консультантом ООН при разработке сборника примеров положительного опыта в вопросах, касающихся разведывательных служб и надзора за их деятельностью. После этого Эйдан принимал участие в создании материалов для масштабного исследования Европейского парламента по вопросам парламентского контроля за деятельностью служб разведки и безопасности стран Европейского Союза, а также входил в редакторскую группу издания по вопросам международного сотрудничества разведслужб и надзора за этой сферой. Осуществлял подготовку специалистов в сфере надзора за деятельностью органов разведки и безопасности стран Европы и Ближнего Востока, а также оказывал помощь при разработке ряда законопроектов. Эйдан Уиллз выступал в качестве консультанта Совета Европы, Европейского парламента и Специального докладчика ООН (по вопросам прав человека и борьбы с терроризмом) по различным аспектам управления сектором безопасности и прав человека. В настоящее время принимает участие

в проекте Фонда открытого общества по созданию сборника «Глобальных принципов в сфере национальной безопасности и права на информацию».

МОНИКА ДЕН БУР (Monica Den Boer) состоит в штате Полицейской академии Нидерландов и входит в состав Комитета по вопросам европейской интеграции при Консультативном совете по международным делам. В 1990 году защитила степень доктора философии в Институте Европейского университета (Флоренция). Работала в Эдинбургском университете, Центре исследований проблем преступности и охраны правопорядка (Нидерланды), Европейском институте государственного управления, Тилбургском университете и в Европейском институте сотрудничества в сфере правоохранительной деятельности. В период с марта 2004 года по январь 2012 года Моника от имени Полицейской академии Нидерландов преподавала сравнительное государственное управление в Амстердамском университете VU. В 2009 году была членом Следственной комиссии Нидерландов по вопросам участия в военной кампании в Ираке, а в 2009-2010 годах участвовала в работе Группы по проведению перспективного оборонного обзора. Является автором множества публикаций по вопросам европейского сотрудничества в области внутренней безопасности; участвует в образовательных и консультативных проектах, а также надзорной деятельности.

СТЮАРТ ФАРСОН (Stuart Farson) является адъюнкт-профессором политологии в Университете им. Саймона Фрейзера. В 1989-90 годах исполнял функции научного руководителя во время проведения первого и единственного парламентского анализа закона Канады «О службе безопасности и разведки». Участвовал в качестве эксперта в работе Следственной комиссии по расследованию действий канадских властей по отношению к Махеру Арару. В соавторстве с Регом Уитакером написал книгу «Подотчетность и национальная безопасность» (Accountability in and for National Security," издательство IRPP Choices, 2009 г.). Участвовал в редактировании материалов для изданий «Следственные комиссии и национальная безопасность» (Commissions of Inquiry and National Security (2011 г.)) и «Справочник по глобальной безопасности и разведке: Национальные подходы» (PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches (2008 г.)), которые вышли в свет в издательстве Praeger.

КРЕЙГ ФОРЦЕЗЕ (Craig Forcese) является заместителем декана и доцентом юридического факультета (Отделение общего права) Оттавского Университета. Преподает международное публичное право, право национальной безопасности, административное право и государственное право/законодательство. Большая часть его научных работ и публикаций посвящены проблемам национальной безопасности, прав человека и демократической подотчетности. В настоящее время Крейг является президентом Канадского совета по международному праву. Является автором ряда публикаций, в том числе книги «Право национальной безопасности: канадские практики в международной перспективе (National Security Law: Canadian Practice in International Perspective, издательство им. Ирвина Ло, 2008 г.). Был участником редакторской группы издания «Права человека и борьба с терроризмом» (Human Rights and Anti-terrorism, издательство им Ирвина Ло, 2008 г.).

ГАБРИЕЛЬ ГАЙСЛЕР МИЗВЕЙДЖ (Gabriel Geisler Mesevage) является докторантом Института международных исследований и развития, где работает в качестве ассистента кафедры. Работал научным сотрудником одного из институтов, где занимался исследованием вопросов коррупции в частном секторе. В 2010-2011 годах Габриель работал в научно-исследовательском отделе ДКВС, где занимался проблемами государственного управления органами полиции и разведывательными службами. Во время работы в ДКВС Габриель участвовал в написании раздела о внешнем надзоре в изданном ДКВС «Практическом пособии по борьбе с коррупцией и служебными правонарушениями в органах полиции». С отличием закончил Университет Святого Эндрю по специальности «Международные отношения и социальная

антропология», а также имеет степень магистра по специальности «Международные исследования (Институт международных исследований и развития).

ЛОРЕН ХАТТОН (Lauren Hutton) с 2005 года работает как теоретик и практик в сфере реформирования сектора безопасности и постконфликтных преобразований в странах Африки. В настоящее время работает консультантом Датской группы по разминированию и Датского совета по делам беженцев в Южном Судане, где специализируется по вопросам конфликточувствительности и сокращения масштабов вооруженного насилия. До этого Лорен работала в организации «Безопасный мир» (Saferworld) и в Институте проблем безопасности (Institute for Security Studies (ISS)). Во время работы в ISS Лорен разработала проект в сфере демократического управления разведывательным сектором в странах Африки. В рамках этого проекта она участвовала в процессах разведывательного обзора (2007 г.) и подготовки законопроектов (2009 и 2010 гг.) в Южной Африке, а также обучала депутатов парламентов стран южной и восточной Африки основам надзора за разведывательными службами. Отредактировала издание по вопросам разведки и демократии в Южной Африке (To spy or not to spy), и в то же время опубликовала несколько статей в журналах и непериодических изданиях по вопросам управления сектором разведки. В Университете Западной Капской провинции (ЮАР) Лорен защитила степень магистра в области политических исследований.

ИАН ЛИ (Ian Leigh) является профессором права в Даремском Университете и сотрудником Даремского Института глобальной безопасности. Автор книг «Национальная безопасность и парламентская демократия» (In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy, издательство Oxford University Press, 1994 г., в соавторстве с Лоуренсом Ластгартеном (Laurence Lustgarten)), «Кто наблюдает за шпионами: Подотчетность разведывательных служб (Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability, издательство Potomac Books, 2005 г., в соавторстве с Гансом Борном (Hans Born) и Лох Джонсон (Loch Johnson)), и «Международное сотрудничество разведслужб и подотчетность» (International Intelligence Cooperation and Accountability, издательство Routledge, 2011 г., в соавторстве с Гансом Борном (Hans Born) и Эйданом Уиллзом (Aidan Wills)). Его работа о подотчетности разведывательных служб (Making Intelligence Accountable, в соавторстве с Гансом Борном), изданная «Норвежской парламентской типографией» в 2005 году, была переведена на 14 языков мира. Иан также участвовал в написании материалов для «Справочника по вопросам прав человека и основных свобод членов личного состава вооруженных сил», подготовленного ОБСЕ и ДКВС и изданного в Варшаве в 2008 году. Выступал консультантом Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Венецианской Комиссии (по вопросам демократического контроля за службами безопасности и разведки государств Совета Европы), а также ПРООН (по вопросам реформирования сектора безопасности).

ЛОРИ НАТАН (Laurie Nathan) – нештатный преподаватель и директор Центра медиации при Университете Претории. Сотрудничает в качестве приглашенного профессора с Крэнфилдским университетом, где преподает магистерский курс по реформированию разведывательного сектора. Его новейшая книга, которая вышла в 2012 году, называется «Сообщество незащищенности: САДК ведет борьбу за мир и безопасность в Южной Африке» (Community of Insecurity: SADC's Struggle for Peace and Security in Southern Africa, издательство Ashgate). Лори участвовал в работе Министерского комитета по контролю за органами разведки в Южной Африке (2006-08) и подготовил проект «Белой книги» обороны Южной Африки (1996 г.). Участвовал в работе Консультативного комитета при Отделении вооружений Хьюман Райтс Вотч, Международного совета по урегулированию конфликтов при Центре Картера, а также экспертно-консультативной группы сети практики демократического управления при ПРООН. Внесен в Реестр посредников ООН, а также в Реестр экспертов ООН по вопросам реформирования сектора безопасности.

КЕНТ РОУЧ (Kent Roach) – профессор права в Университете Торонто, где заведует кафедрой права и публичной политики им. Причарда Уилсона. Участвовал в работе Научно-консультативного комитета при Комиссии по расследованию действий канадских властей в отношении Махера Арара. Являлся научным руководителем следственной комиссии по расследованию причин катастрофы самолета Boeing 747 авиакомпании Air India (дело «Bombing of Air India Flight 182»). Его последняя книга, которая была издана в Кембридже в 2011 году, называется «Эффект 9/11: Сравнительный контртерроризм» (The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism).

БЕРТ ВАН ДЕЛЬДЕН (Bert van Delden) принимал участие в работе голландской судебной системы с 1966 года. В период с 1990 до 2001 года занимал должность председателя Гаагского окружного суда, после чего был назначен первым председателем Совета по вопросам судебной системы. После ухода из судебной системы Берт был назначен членом Комитета по надзору за службами безопасности и разведки Нидерландов (CTIVD). С 2009 года является председателем этого комитета.

ТЕОДОР Х. ВИНКЛЕР (Theodor H. Winkler) является директором Женевского Центра демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) с 2000 года, после того, как Федеральный совет Швейцарии присвоил ему ранг посла и назначил на должность руководителя вновь созданного центра. В 1981 году Теодор был принят на службу в Министерство обороны Швейцарии в качестве эксперта по вопросам международной безопасности. В 1985 году он был назначен представителем начальника штаба по военно-политическим вопросам, а в 1995 году стал главой вновь созданного отдела по политике международной безопасности. Впоследствии был назначен на должность заместителя директора Управления политики безопасности и обороны. Т. Винклер изучал политические науки и проблемы международной безопасности в Женевском университете, Гарвардском университете и Женевском филиале Института международных исследований. В 1981 году защитил диссертацию на тему распространения ядерного оружия и получил степень доктора политических наук.

Надзор за деятельностью разведывательных служб

Практическое пособие

Координатор проекта: Валентин Бадрак

Компьютерная верстка: М. Канарский

Издатель и исполнитель:
“Издательский дом “АДЕФ-Украина”
01030, Киев, ул. Б. Хмельницкого, 32, оф. 40а
тел.: (044) 284-08-60, факс: (044) 284-08-50
e-mail: adef@adef.com.ua
www.adef.com.ua
Свидетельство
ДК № 4605 від 28.08.2013

Тираж: 1000 экз.

Надзор за деятельностью разведывательных служб

Практическое пособие

Данное практическое пособие представляет собой сборник методических материалов, подготовленных ведущими мировыми экспертами в сфере управления разведывательным сектором. Здесь представлены стратегические рекомендации по созданию и укреплению систем надзора за деятельностью разведывательных служб, а также организации надзора в отдельных сферах деятельности разведывательных служб, таких как сбор информации, использование персональных данных, обмен информацией с отечественными и зарубежными партнерами, а также финансы. Эти методические рекомендации основаны на нормативно-правовой и институциональной базе, а также практическом опыте многих государств мира.

Хотя основными объектами исследований в данном практическом пособии выступали парламентские и независимые органы надзора, мы включили сюда множество полезных сведений и о других участниках системы надзора за разведывательным сектором. Это исполнительная власть, судебные органы, СМИ, организации гражданского общества и сами разведывательные службы. Это практическое пособие может оказаться особенно полезным для сотрудников и вспомогательного персонала надзорных органов; участников системы мониторинга деятельности надзорных органов (в частности, средств массовой информации, организаций гражданского общества и депутатов парламента), а также субъектов внешнего надзора, т.е. исполнительной власти и разведывательных служб.