

Разведывательные службы

Роли и обязанности в вопросах надлежащего управления сектором безопасности

Об этой серии

Справочные пособия по РСБ дают краткое введение в темы и концепции надлежащего управления сектором безопасности (УСБ) и реформы сектора безопасности (РСБ). Эта серия подводит итоги текущих обсуждений, объясняет ключевые термины и показывает главные узлы напряженности основываясь на изучении широкого спектра международного опыта. Справочные пособия по РСБ не продвигают определенные модели, политические программы или предложения для надлежащего управления или реформы, но они обеспечивают доступ к ресурсам, которые позволят читателям расширить свои знания по каждой теме в будущем. Справочные пособия по РСБ являются ресурсом для управления безопасностью и проведения реформ теми заинтересованными сторонами, которые стремятся не только понять, но и критически оценить текущие подходы к надлежащему УСБ и РСБ.

Об этом справочном пособии по РСБ

Это справочное пособие по РСБ объясняет роли и ответственности разведывательных служб в вопросах надлежащего управления сектором безопасности (УСБ). Разведывательные службы выполняют важную функцию безопасности, предоставляя правительствам своевременную и актуальную информацию, необходимую для обеспечения безопасности государств и их обществ. Применение принципов надлежащего УСБ к разведывательным службам делает их эффективными и подотчетными в рамках демократического управления, верховенства права и уважения прав человека.

Это справочное пособие по РСБ отвечает на следующие вопросы:

- ▶ Что такое разведывательные службы? [Стр. 2](#)
- ▶ Чем занимаются разведывательные службы? [Стр. 2](#)
- ▶ Как разведка создает свой продукт? [Стр. 4](#)
- ▶ Какими инвазивными юридическими полномочиями обладают разведывательные службы? [Стр. 5](#)
- ▶ Как разведывательные службы могут соблюдать требования надлежащего управления сектором безопасности? [Стр. 6](#)
- ▶ Как реформа сектора безопасности приносит пользу разведывательным службам? [Стр. 7](#)
- ▶ Как совместить секретность с надлежащим управлением? [Стр. 8](#)
- ▶ Что такое международное разведывательное сотрудничество? [Стр. 8](#)

Что такое разведывательные службы?

Разведывательные службы – это специализированные государственные агентства, отвечающие за добывание разведанных, имеющих отношение к безопасности государства и его населения. Государства обычно имеют одну или несколько разведывательных служб, специализирующихся на географической, тематической или технической разведке (см. Рисунок 2).

Разведывательные службы могут быть сосредоточены исключительно на одной области – например, внутренней, внешней, военной, уголовной или финансовой разведке - или одной службе может быть поручено работать в нескольких областях, например, мониторинг как внешней, так и внутренней безопасности. Государства могут объединить разведывательные функции из различных государственных служб для формирования специализированных объединенных разведывательных подразделений, которые охватывают определенные тематические области, такие как борьба с терроризмом или финансовые преступления. Сумма этих гражданских, военных и правоохранительных разведывательных служб вместе со всеми подразделениями, встроенными в другие институты безопасности, образует «разведывательное сообщество» (Рисунок 1).

Наличие нескольких разведывательных служб может позволить более узкую специализацию в каждом ведомстве и обеспечить широкий спектр анализа угроз. Однако это также может усугубить проблемы координации или межведомственной конкуренции, потенциально приводящим к неполным оценкам угроз. Наличие единой разведывательной службы может быть рентабельным и уменьшить проблемы с координацией, но также рискует централизовать слишком большую власть внутри одного учреждения. Какой бы механизм ни выбрало государство, необходима хорошо адаптированная система демократического контроля для обеспечения того, чтобы спецслужбы действовали в соответствии со своим мандатом, законом и уважали права человека (см. Справочник по РСБ, «Надзор за разведкой»).

Чем занимаются разведывательные службы?

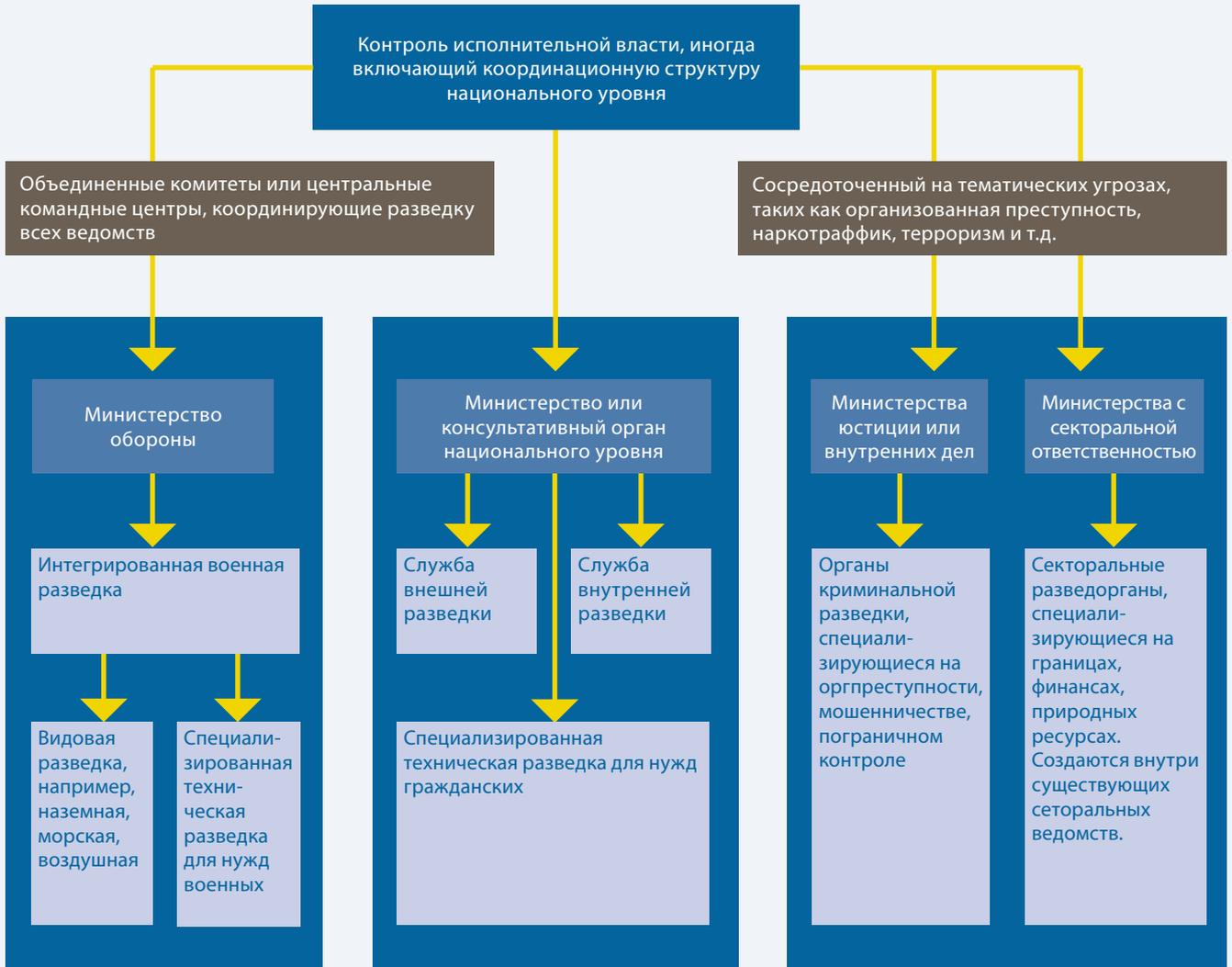
Основная задача всех разведывательных служб – предоставить правительствам достоверную информацию о возможных угрозах государству и его населению. Разведывательные службы разбираются в сложных вопросах и обращают внимание на возникающие проблемы, угрозы национальным интересам, риски и возможности. Их анализ помогает лицам, принимающим политические решения:

- Определить национальные интересы;
- Разработать согласованные стратегии национальной безопасности и военной безопасности, а также адекватную политику безопасности;
- Определить миссию, доктрину и стратегии вооруженных сил и других органов безопасности;
- Подготовиться к национальным кризисам и отреагировать на них;
- Подготовиться и предотвратить угрозы государству и его населению.

Контрразведка предотвращает шпионаж, подрывную деятельность или саботаж со стороны иностранных разведок или контролируемых иностранцами политических групп, защищая источники и методы разведки внутри страны и за рубежом. **Защитные меры контрразведки** основываются на расследованиях, проверках и наблюдении; **наступательные меры контрразведки** включают в себя операции по проникновению, введению в заблуждение, разрушению и манипулированию другими организациями.

Тайные действия, также известные как **специальные политические действия** или **активные меры**, представляют собой тип секретной операции, направленной на оказание влияния на политические, военные или экономические условия в другой стране. Типы тайных действий варьируются от пропаганды и политической деятельности за границей до оказания помощи иностранным правительствам или пресечения незаконной деятельности на чужой территории. Тайные действия предоставляют государствам альтернативу прямым военным действиям, когда дипломатия и другие меры политики терпят неудачу. В государствах с множеством спецслужб обычно только службы внешней разведки участвуют в тайных действиях.

Рисунок 1. Разведывательные функции государственных учреждений



Как разведка создает свой продукт?

Процесс организации разведки и подготовки материалов называют **разведывательный цикл** (Рисунок 2):

- **Планирование и руководство** определяют задачи разведывательной службы в рамках государственной политики и распределяют ресурсы в соответствии с оценками угроз.
- **Сбор информации** использует как открытые, так и секретные источники для сбора информации о людях, местах, событиях и деятельности.
- **Обработка** сортирует собранную информацию, проверяет ее происхождение и предназначение, и добавляет контекст при подготовке к анализу.
- **Анализ и подготовка материалов** превращают информацию в аналитические продукты, которые предоставляют лицам, принимающим решения, своевременную, точную, объективную и действенную информацию. Анализ должен охватывать факты, источники, ключевые предположения, альтернативные сценарии и потенциально влиятельные, но неизвестные факторы.
- **Рассылка** направляет информационные продукты лицам, принимающим решения, включая предупреждения и отчеты о ситуации, оценки, рекомендации и брифинги. Решение о том, у кого есть доступ к тому или иному типу разведывательного продукта, является решающим моментом и в цикле разведки и для демократического контроля над разведкой.
- **Потребление и обратная связь** – это когда лица, принимающие политические решения, используют продукты разведки для принятия решений. Обратная связь с разведывательным сообществом включает рекомендации по будущим потребностям в разведке, которые используются при планировании и руководстве, снова запуская цикл.

Рисунок 2. Разведывательный цикл



Какими инвазивными юридическими полномочиями обладают разведывательные службы?

Разведывательные службы наделены особыми юридическими полномочиями и возможностями для выполнения своего мандата. Эти полномочия зависят от национального контекста и функций разведывательных служб и не должны нарушать международное право и права человека. Тем не менее, спецслужбам по закону разрешено ограничивать права человека и гражданина в определенных областях. Это может включать:

- Методы сбора разведданных, которые могут **нарушить право на неприкосновенность частной жизни**, такие как слежка, а также наблюдение и перехват сообщений;
- **Использование и обмен личными данными** между государственными органами, такими как правоохранительные органы;
- В некоторых государствах правоохранительные полномочия и право арестовывать и задерживать, **ограничивая свободу передвижения**;
- **Тайные операции**, направленные на противодействие угрозам национальной безопасности, иногда в нарушение закона.

Эти обширные и потенциально интрузивные полномочия также могут быть направлены против собственного населения государства. Таким образом, разведывательные службы нуждаются в строгом контроле чтобы гарантировать верховенство права и уважение прав человека, включая гендерное равенство (см. Справочник по РСБ, «Надзор за разведкой»). В демократических государствах меры, ограничивающие гражданские права и права человека, должны быть основаны на законе, тщательно проверены на предмет цели, необходимости, соразмерности и согласованности с другими национальными и международными обязательствами в области прав человека, а также позволять людям подавать жалобы в независимые учреждения и искать эффективные средства правовой защиты.

Демократические государства обычно запрещают своим спецслужбам собирать информацию:

- О лицах и деятельности, не представляющих угрозы для государства и его населения;
- О законной политической и общественной деятельности;
- С целью продвижения определенных интересов.

Кроме того, некоторые профессионалы, такие как врачи, юристы или журналисты, могут быть защищены в соответствии с услугами, которые они предоставляют обществу.

► Источники разведывательных данных

Разведывательные данные – это информация, собранная из различных источников, лишь некоторые из которых не являются общедоступными. Она включает:

- Данные из открытых источников (Open source intelligence, OSINT): использование информации из открытых источников для разведки;
- Агентурная разведка (Human intelligence, HUMINT): собирается людьми и от таких людей, как агенты, инсайдеры и другие информаторы;
- Радио- и радиотехническая разведка (Signals intelligence, SIGINT): перехватывается, среди прочего, из систем связи и электронных излучений;
- Фотографическая разведка (Image Intelligence, IMINT): технологии захвата изображений с земли, неба или космоса;
- Оптико-электронная и другие виды технической разведки (Measurement and signature intelligence, MASINT): технические и научные данные, полученные с помощью ядерного, оптического, радиочастотного, акустического, сейсмического или другого мониторинга.

Информация и данные становятся разведывательным материалом только после того, как они обработаны и проанализированы.

Разведывательные службы обычно не обладают правоохранительными полномочиями, такими как право на арест или задержание, за исключением случаев, когда они работают в конкретной области уголовной разведки в интересах правоохранительных органов. Разведка безопасности во многих отношениях отличается от разведки правоохранительных органов (Рисунок 4):

Недемократические правительства часто предоставляют разведывательным службам обширные правоохранительные полномочия для усиления возможностей политических репрессий. Чтобы предотвратить злоупотребление властью, некоторые государства проводят этические и юридические различия между разведывательной деятельностью и правоохранительной деятельностью; когда разведывательная работа выявляет необходимость в правоохранительных действиях, сотрудники, не входящие в разведывательное сообщество, будут действовать напрямую.

Как спецслужбы могут соблюдать требования надлежащего управления сектором безопасности?

Функции, структуры и задачи разведывательной службы определяются законом и национальным восприятием угрозы, которое зависит от контекста. В авторитарных условиях спецслужбы защищают правительство и могут участвовать в политических репрессиях и нарушениях прав человека. В демократических странах разведывательные службы являются частью государственного сектора и, следовательно, служат общественным интересам. Особые полномочия спецслужб недоступны другим государственным учреждениям или частным лицам, и они **потенциально нарушают демократические ценности**. Таким образом, принципы, которым должны следовать другие государственные учреждения, часто в различной степени применяются и к разведывательным службам.

Однако принципы надлежащего управления необходимы для обеспечения того, чтобы разведывательная деятельность оставалась в рамках верховенства права и уважала права человека, включая гендерное равенство. Это требует, чтобы закон четко определял полномочия, роль и обязанности разведывательных служб.

Когда разведывательные службы придерживаются принципов надлежащего управления, они:

- **Подотчетны** демократически избранным властям, которые контролируют все элементы разведывательного процесса;
- **Прозрачны** в рамках системы демократического контроля, которая защищает конфиденциальную информацию и служит общественным интересам в ее раскрытии;
- **Уважают права человека и верховенства права** в четко определенных правовых рамках;
- **Инклюзивны** и внедряют недискриминационные, учитывающие гендерные аспекты политики и процедуры как в своей деятельности, так и в управлении;
- **Эффективны** в выполнении своего мандата по государственной и человеческой безопасности;
- **Эффективны** в достижении целей государственной политики при оптимальном использовании государственных ресурсов.

Рисунок 3. Разведка для безопасности против разведки для правоохранительных органов



Игнорирование принципов надлежащего управления может иметь неблагоприятные результаты, например:

- Недостаточный контроль **подрывает авторитет и легитимность разведывательных служб**;
- Чрезмерная секретность создает **возможности для злоупотреблений**, угрожающих безопасности государства и человека;
- Незаконная деятельность **ставит под угрозу государственную безопасность и безопасность человека**, которые разведывательные службы обязаны защищать;
- Привилегированные разведывательные службы могут быть склонны **подавлять определенные группы населения** или могут **не иметь доступа к информации от исключенных групп** и неспособны оценить отличающиеся точки зрения;
- Политизированная разведка неэффективна, потому что **она игнорирует существующие и будущие угрозы безопасности** в пользу непосредственных политических интересов правительства;
- Неэффективные разведывательные службы **растрачивают ресурсы** или не учитывают их использование.

В крайних случаях отсутствие надлежащего управления может привести к появлению политической полиции, которая служит конкретным политическим интересам и может использоваться для политических репрессий.

Как реформа сектора безопасности приносит пользу разведывательным службам?

В рамках РСБ реформа разведывательных служб направлена на минимизацию этих рисков путем применения принципов надлежащего управления к разведке посредством демократического контроля, гарантирующего уважение верховенства права и прав человека.

РСБ приносит пользу разведывательным службам, потому что:

- Надежный демократический контроль защищает разведывательные службы от злоупотребления властью политическими властями и повышает их авторитет и легитимность;

► **Надлежащее управление сектором безопасности (УСБ) и реформа сектора безопасности (РСБ)** Принципы надлежащего УСБ – это подотчетность, прозрачность, верховенство права, участие, оперативность, результативность и экономичность. Надлежащее УСБ – это нормативный стандарт того, как сектор государственной безопасности должен работать в условиях демократии. Применение принципов надлежащего УСБ к обеспечению безопасности – цель РСБ. РСБ – это политический и технический процесс улучшения государственной безопасности и безопасности человека путем повышения эффективности и подотчетности процессов обеспечения безопасности, управления и надзора в рамках демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека. РСБ может быть сосредоточено только на одной части обеспечения общественной безопасности или на том, как функционирует вся система, при условии, что цель всегда заключается в повышении эффективности и подотчетности.

- Специалисты по разведке выигрывают от справедливого обращения и условий работы, когда они работают в учреждениях, которые несут ответственность за свое поведение и использование ресурсов;
- Инклюзивные разведывательные службы со сбалансированным персоналом, в который входят женщины и представители меньшинств, обеспечивают большее разнообразие идей и противодействуют социальным предубеждениям, что ведет к лучшему анализу разведывательных данных;
- Инклюзивные разведывательные службы могут реагировать на различные потребности различных групп населения, особенно меньшинств, и повышать качество анализа за счет наличия различных источников.

Как совместить секретность с надлежащим управлением?

Разведывательные службы зависят от секретности, но **не все действия разведывательных служб одинаково чувствительны**. Таким образом, они могут подпадать под действие законов о доступе к информации. В контексте надзора за разведкой, надзорные, омбудсмены и апелляционные органы, включая суды и трибуналы, обычно имеют доступ ко всей информации, независимо от уровня секретности. Однако, в зависимости от мандата службы, некоторые аспекты разведки требуют секретности даже от органов внешнего надзора для защиты отдельных лиц, служб и страны от вреда. Эти аспекты могут включать:

- Информацию об источниках, текущих операциях, методах и процедурах;
- Идентификационные данные оперативного персонала и их знания;
- Происхождение и детали разведанных, конфиденциально предоставленных иностранными службами.

Действия могут быть секретными по-разному. **Скрытые действия** осуществляются в полной секретности: например, в шпионаже как акт получения информации, так и действующие лица остаются неизвестными. При скрытых действиях личность ответственного лица является секретной, а действия – нет. Это обеспечивает **правдоподобное отрицание**: правительство может достоверно отрицать свою осведомленность или ответственность за деятельность, которая впоследствии становится публичной. Правдоподобное отрицание предоставляет средства для действий, которые выходят за рамки дипломатии, но не требуют военной силы.

Во время, как государства считают полезными различные виды секретной деятельности, **чрезмерная секретность снижает легитимность спецслужб в демократических странах**. Открытость в сочетании с прозрачностью и подотчетностью является основой демократического управления и защиты прав человека. Это требует, чтобы **секретность оставалась исключением, оправданным опасностью конкретного и значительного ущерба** в случае обнаружения информации.

В принципе, **должна быть четкая правовая основа для сохранения секретности информации**. Правила засекречивания, свобода информации и доступ к информации для надзорных органов защищают от чрезмерной секретности. **Открытость способствует более строгому надзору** с целью выявления незаконных и неправомерных действий, что не позволяет разведке создавать культуру безнаказанности. Справочное пособие по РСБ «Надзор за разведкой» предоставляет информацию об управлении секретностью при демократическом контроле.

Что такое международное разведывательное сотрудничество?

Международное сотрудничество в области разведки включает в себя связь или сотрудничество между разведывательными органами разных государств в целях, которые включают оборону, национальную безопасность, а также борьбу с серьезной организованной преступностью.

Сотрудничество между разведками приносит пользу как собственной работе разведывательных служб, так и служит национальным интересам их страны. Обмен информацией может иметь важное значение для предотвращения терроризма. Иногда международное сотрудничество в разведке также служит более универсальной цели, такой как поиск военных преступников, нераспространение или противодействие организованной транснациональной преступности.

Спецслужбы решают, как, когда и с какой внешней разведкой сотрудничать, в соответствии с их правовой базой. Причины для продолжения такого сотрудничества включают:

- **Получение информации**, которую иначе было бы сложно собрать. В результате разделение труда и распределение бремени могут повысить эффективность;
- Сбор **альтернативных точек зрения** на угрозы и проблемы, что улучшает процесс принятия решений, подвергая сомнению устоявшиеся предположения;
- **Снижение и предотвращение высоких рисков** в деятельности по сбору разведывательной информации. Службы внешней разведки могут сталкиваться с меньшим риском в условиях конфликта или иметь больший доступ, поскольку они имеют общие черты с местным населением.

Кроме того, международное сотрудничество в области разведки может быть полезным в многосторонних ситуациях - обмене общими оценками и стратегическими перспективами, ведении переговоров вне поля зрения общественности, подтверждении стратегий мирной обороны или поддержке миротворческих миссий.

Однако международное сотрудничество в области разведки может быть сопряжено с рисками. К ним относятся неопределенность в отношении предполагаемого использования обмениваемой информации, трудности с проверкой полученной информации или того, как она была получена, а также репутационные риски при сотрудничестве с иностранными службами, которые могут использовать методы сбора информации, которые считаются незаконными в принимающем государстве или в соответствии с международным правом.

Дополнительные источники

О вызовах для эффективной разведки и контроля в демократических государствах:

- Baldino, Daniel (Ed.) (2010).
Democratic Oversight of Intelligence Services.
Sydney: The Federation Press.
- Born, Hans, Loch K. Johnson and Ian Leigh (Eds.) (2005).
Who's Watching the Spies?: Establishing Intelligence Service Accountability.
Dulles, VA: Potomac Books.
- Herman, Michael (2001).
Intelligence Services in the Information Age: Theory and Practice.
London; Portland, OR: Frank Cass.

О реформе разведывательных служб в национальных контекстах:

- Bruneau, Thomas C. and Scott D. Tollefson (Eds.) (2006).
Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations.
Austin: University of Texas Press.
- O'Brien, Kevin A. (2011).
The South African Intelligence Services: From Apartheid to Democracy, 1948–2005.
New York: Routledge.
- Timmermann, Heiner (Ed.) (2013).
The Future a Memory: The Cold War and Intelligence Services – Aspects.
Zurich: LIT Verlag.
- Williams, Kieran and Dennis Deletant (2001).
Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia and Romania.
New York: Palgrave.

О международном разведывательном сотрудничестве:

- Born, Hans, Ian Leigh and Aidan Wills (2015).
Making International Intelligence Cooperation Accountable. Geneva: DCAF.
- Lefebvre, Stéphane (2003).
"The difficulties and dilemmas of international intelligence cooperation."
International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 16(4), 527–542.
- ОБСЕ-БДИПЧ (2009).
Борьба с терроризмом и защита прав человека: Учебное пособие.
Варшава: БДИПЧ.

Больше ресурсов DCAF по теме РСБ

- DCAF публикует широкий спектр инструментов, справочников и пособий по всем аспектам РСБ и надлежащего УСБ, доступных для свободного скачивания на www.dcaf.ch. Многие ресурсы также доступны на языках кроме английского.
- Веб-сайт Сообщества практики DCAF-ISSAT делает доступным целый ряд онлайн-ресурсов для практикующих в сфере РСБ на <http://issat.dcaf.ch>

Женевский центр по управлению сектором безопасности (DCAF) является международным фондом, чья миссия состоит в том, чтобы помочь международному сообществу в надлежащем управлении и реформировании сектора безопасности. DCAF разрабатывает и продвигает нормы и стандарты, проводит специализированные исследования политики, определяет надлежащие практики и рекомендации в вопросах содействия демократическому управлению сектором безопасности и осуществляет консультативную поддержку и программы практической помощи в заинтересованных странах.

DCAF хочет поблагодарить

Ронью Хардер за её участие в исследовании, написании и редактировании;
Дженни Роуз за редактирование на английском языке;
Флоренс Лесюр за перевод на французский язык;
Жеральдин Шантегрель за редактирование на французском языке;
и Петру Гуртнер за макетирование и дизайн.

Редактор серии

Ферли Шапю

Для цитирования этой публикации:

Женевский центр по управлению сектором безопасности, «Разведывательные службы», Серия справочных пособий по РСБ (Женева: DCAF, 2017)

© DCAF. Справочные пособия по РСБ имеются в свободном наличии на сайте www.dcaf.ch. Пользователи могут копировать и распространять этот материал при условии упоминания авторства DCAF. Не для коммерческого использования.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance
P. O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

Скачать приложение DCAF SSR Backgrounders (Справочные пособия по РСБ)

Комплексный ресурс по основам
надлежащего управления сектором безопасности и реформ, включая:

Справочные пособия по РСБ: краткое введение в ключевые темы
в управлении и реформе сектора безопасности.

Публикации по РСБ: передовой анализ последних тенденций
в области управления сектором безопасности
под редакцией специалистов по реформе.

Ресурсы DCAF: выбор нашего лучшего практического руководства
для практиков реформ, включая справочники, пособия и
руководства на разных языках.

Приложение предлагает:

- ресурсы для загрузки и полного автономного доступа
- выбор из двух режимов чтения для более четкого текста и
лучшего масштабирования
- оптимизированные форматы iOS и Android, которые работают быстро



Бесплатно скачать из Apple App Store или
Google Play Store.