



Женевский центр демократического контроля
над деятельностью вооруженных сил

Вестник - №3

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦСЛУЖБ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ
КОНТРОЛЬ - ТОЧКА ЗРЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛА**

Рабочая группа по контролю над деятельностью спецслужб

Женева, июль 2003

**ЖЕНЕВСКИЙ ЦЕНТР ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ
НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ**

ВЕСТНИК - №3

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦСЛУЖБ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ
КОНТРОЛЬ - ТОЧКА ЗРЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛА**

Рабочая группа по контролю над деятельностью спецслужб

Женева, июль 2003

Вестник ДКВС

Материалы вестника ДКВС содержат научные исследования в области изучения отношений между военными организациями и структурами гражданского общества, касающиеся вопросов осуществления демократического контроля над деятельностью военных ведомств и органов безопасности. Данные исследования проводятся под эгидой Женевского центра демократического контроля над деятельностью вооруженных сил.

Мнения авторов публикаций не всегда совпадают с официальной точкой зрения Центра.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	1
2. Деятельность разведывательных служб	5
2.1. Цель разведки	5
2.2. Новые опасности и угрозы	7
2.3. Международное сотрудничество	9
2.4. Разновидности разведывательных служб	12
2.5. Задачи разведывательных служб	13
2.5.1. Сбор информации	13
2.5.2. Анализ информации	15
2.5.3. Контрразведка	15
2.5.4. Секретная деятельность	17
2.6. Разведывательный цикл	17
2.7. Секретность	20
2.8. Цели и задачи разведывательных служб	22
2.8.1. Задачи служб внутренней разведки	22
2.8.2. Задачи служб внешней разведки	23
2.9. Организация служб разведки	28
3. Законодательная база	31
4. Демократический контроль над деятельностью спецслужб	35
4.1. Контроль и ответственность исполнительной власти	37
4.2. Законодательный контроль	44
4.3. Судебный контроль	51
4.4. Неформальный контроль над деятельностью спецслужб со стороны общественности	54
5. Преобразование и реформирование спецслужб	57

5.1. Задачи, стоящие перед государствами в переходный период в свете реформирования своих спецслужб	57
5.2. Замена старой системы новыми демократически контролируемыми спецслужбами	61
5.2.1. Четкое управление спецслужбами и координация их работы.....	63
5.2.2. Контроль и надзор над спецслужбами	63
5.2.3. Профессионализация спецслужб	64
5.2.4. Укрепление связи между законодательной базой и реформой	65
5.2.5. Практические меры для осуществления программы изменений и реформирования	65
5.3. Угрозы безопасности и события 11 сентября 2001 года	67
6. Краткие выводы	71

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦСЛУЖБ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ - ТОЧКА ЗРЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛА

Рабочая группа по контролю над деятельностью спецслужб

1. Введение

Демократия основывается на праве каждого гражданина принимать участие в управлении государством. Это право подразумевает наличие представительских институтов власти на всех ее уровнях, и в первую очередь, парламента, в котором представлены все слои общества и который имеет все необходимые полномочия и возможности для выражения воли народа путем законотворчества и осуществления контроля над действиями правительства¹.

Демократическое государство должно обеспечить удовлетворение гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав и свобод своих граждан. Именно поэтому демократия непосредственно связана с существованием эффективного, честного и открытого, свободно избранного правительства, которое несет ответственность за свои действия. Демократическая модель конституции предполагает разделение власти между исполнительной, законодательной и судебной ветвями. Несмотря на то, что такое разделение может иметь свои недостатки, его главное преимущество состоит в том, что каждая из ветвей власти несет ответственность перед другой².

Ответственность за свои действия несут все должностные лица, как избранные, так и назначенные, а также все органы государственной власти. С политической точки зрения, ответственность исполнительной власти сводит к минимуму возможность превышения ее полномочий. В практическом плане ответственность исполнительной власти перед законодательной обеспечивает ее эффективную и рациональную работу³. Одним из основополагающих принципов демократии является одобрение и поддержка обществом действий органов власти и правительства. Именно поэтому ни один из органов власти не может быть освобожден от парламентского контроля над ним, и этот контроль распространяется на деятельность всех государственных органов управления, включая правительство. Контроль осуществляется над всеми структурами сектора государственной безопасности. В широком смысле их можно определить как

¹ Hopkinson, Nicholas. 2001. *Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model?* Bodmin, Cornwall: MPG Books Ltd., p.1-8; и Held David. 1999. *Models of Democracy*, 2nd ed. Oxford: Polity Press, p.108.

² Стандартное определение демократии в настоящее время: Современная политическая система демократии - это система правления, при которой правители обязаны отчитываться за свои действия перед народом, а граждане могут принимать участие в управлении государством косвенно, через работу избранных ими представителей власти. См: Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

³ Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. Houndmills: Palgrave, p. 375.

органы, имеющие право на самостоятельное применение силы в рамках закона. Они могут отдавать распоряжения о применении силы или угрожать применением силы для защиты государственных и национальных интересов страны, прав и свобод граждан. В состав служб сектора госбезопасности входят вооруженные силы, военизированные формирования, пограничные и таможенные службы, службы безопасности и спецслужбы, правоохранные и судебно-исполнительные органы, гражданские организации, которые наделены полномочиями контроля органов государственной власти⁴.

Спецслужбы (секретные службы) всегда заметно отличались от других структур тем, что имели преимущество невмешательства в свои действия. По сравнению с другими структурами сектора госбезопасности, их намного сложнее контролировать и требовать от них ответственности. Самая трудная задача для спецслужб – не потерять эффективность работы, соблюдая секретность. Они не разглашают информацию о своих действиях, так как в противном случае, секретные планы разведки могут стать известными общественности. Финансирование, результаты операций и сами операции – секретны. Поэтому спецслужбы не получают такого же широкого обсуждения в обществе и парламенте, как другие структуры правительства. По этой же причине к ним ослаблено внимание средств массовой информации. Сохранение правительствами определенной степени секретности постоянно приводило к противоречию с принципами демократии, и эта проблема до сих пор остается неразрешенной. Таким образом, из-за невозможности осуществления полного контроля над ними, спецслужбы являются наименее контролируемыми органами.

Государство может использовать спецслужбы, как во благо, так и во зло. История ушедшего века изобилует подобными примерами. Мы наблюдали злоупотребление спецслужбами такими диктаторами, как Ленин, Сталин, Гитлер и Муссолини. Они охарактеризовали себя навязыванием своих тоталитарных режимов и насаждением контроля над своими народами. Известные диктаторы поддерживали экспансию через завоевания, подчиняли себе другие государства, порабощая народы. Одним из самых удручающих последствий холодной войны является то, что спецслужбы и службы безопасности стали главными опорными структурами для авторитарных государств. Они обладали неограниченными полномочиями и были способны контролировать и подавлять любое инакомыслие. Количество работников КГБ во много раз превышало численность работников западных спецслужб и служб безопасности. Они способствовали разворачиванию идеологической войны, которая велась КГБ на всех фронтах. Как сейчас известно, ГДР имела в 7 раз больше информаторов, чем нацистская Германия. Нацистские, коммунистические идеологии, апартеид, клерико-фашистские и национально-милитаристские идеологии гитлеровской Германии, Советской империи, южно-африканских сторонников превосходства белой расы, иранских фундаменталистов аятолла, иракских баатистов или латиноамериканских хунт во многом отличаются друг от друга. Но их объединяет одно: безжалостное

⁴ Для детального изучения определения понятия «сектор безопасности» см.: Hendrickson and Karkoszka. 2002. The challenges of security sector reform. In: *SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmaments and International Security*. Oxford: Oxford University Press, p. 179.

подавление проявления внутренней оппозиции правящему режиму. Такие службы по сей день остаются незаменимой поддержкой сети самых жутких режимов мира.

И напротив, существует множество примеров, которые демонстрируют решающую роль спецслужб в оказании содействия демократическим силам, способствующим поражению нацистской Германии, в препятствии насильственного распространения коммунистической идеологии, в предотвращении разжигания холодной войны и ее возможного перехода в ядерную. Чтобы не допустить выход из-под контроля гонки вооружений, начатой супердержавами, осуществлялся мониторинг мер вооруженного контроля с помощью фото- и видеоразведки⁵, разведки с помощью электронной техники⁶, телеметрической разведки⁷. Сегодня в мировой борьбе с терроризмом спецслужбы прекрасно доказали свою эффективность и являются непревзойденным оружием против терроризма, и в этом им нет равных⁸.

Исходя из этих примеров, может справедливо возникнуть мысль о необходимости установления демократического контроля над спецслужбами, что является неотъемлемой частью защиты демократии. В демократическом государстве спецслужбы должны прилагать все усилия, чтобы быть эффективными, политически нейтральными, беспристрастными, придерживаться профессиональной этики и действовать в пределах законных полномочий в соответствии с конституционно-правовыми нормами и демократическими принципами государства⁹.

Прежде чем проводить работу по установлению демократического контроля над спецслужбами, мы должны убедиться, что хорошо понимаем их цели, функции, задачи и роль, которую они выполняют. Знание и понимание этого необходимо для улучшения разведывательной деятельности, а также для проведения реформ спецслужб в соответствии с нормами и стандартами демократии.

Таким образом, данное исследование изучает работу, местоположение, и функционирование спецслужб в демократичном и свободном обществе. Рассматриваются необходимые способы формирования координированной, гражданской структуры спецслужб, реагирующей на нужды демократического общества и угрозы государству, соблюдающей главные критерии демократического контроля, надзора, отчетности, чьи действия контролируются обществом. Соответственно, в рамках закона представлены роль, функции и порядок действий в отношении контроля и надзора со стороны исполнительной,

⁵ *Фото- и видеоразведка* - разведка, осуществляемая посредством спутников, универсальных аудиовизуальных приборов и авиации.

⁶ Разведка с помощью электронной техники вместе с разведкой через системы связи составляют главную часть *сигнальной разведки*.

⁷ *Телеметрическая разведка* - особая разновидность *сигнальной разведки*.

⁸ United States Congress Committee on Foreign Relations. 2000. *Countering the changing threat of international terrorism*. Washington D.C.: US GPO.

⁹ Gill Peter. 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. Geneva, January 2003. Geneva Centre of the Democratic Control of the Armed Forces. Working Paper No. 103.

судебной и законодательной властей. Дополнительно рассматриваются некоторые из основных проблем, с которыми сталкиваются государства в период перехода к установлению демократического контроля с учетом реформирования спецслужб.

Но что такое разведка? Существует множество определений этого слова¹⁰. В основном, используются следующие значения: (1) особое знание, (2) тип организации, порождающей это знание, и (3) деятельность, осуществляемая этой организацией¹¹. В более узком смысле термин «разведывательные данные» является подгруппой категории информации. Иерархия, в основе которой лежит теория современного владения и управления информацией, включает в себя этот термин как звено цепи наращивания ценностей, начиная с фактов, которые переходят в информацию, потом – в знания и достигают кульминации в истине. Поскольку знания сосредоточены не в сборе информации, а в людях, их использующих, только человеческий фактор может играть основную роль в созидании знаний. Сейчас информация – единственная движущая сила производства¹², которая становится еще более ценной через ее использование. Она всегда доступна в большом количестве и поэтому является дешевой.

Чем больше людей будет работать над одними и теми же фактами или информацией, тем большего качества информации они могут добиться. Таким образом, по сравнению с информацией, которая может быть известной независимо от способа ее получения, разведывательные данные относятся к знаниям, которые удовлетворяют задекларированным и осмысленным потребностям политиков, а также всему процессу, посредством которого обнаруживаются, добываются и анализируются факты и информация, чтобы соответствовать этим потребностям. Большинство полученных разведывательных данных содержат элемент «переработки информации». В военной сфере строго выражено различие между «непроверенными данными любого характера», определенных как информация, и «информации, полученной в результате переработки данных», определенной как разведывательные данные.¹³ Исходя из этого, все разведывательные данные являются информацией, но не вся информация является разведывательными данными.¹⁴

Сравнительно со сбором информации из дипломатических и других источников, разведка больше разрабатывает факты, а не просто получает их. Переработка фактов придает «дополнительную ценность» собранным доказательствам. Делая логические выводы, обнаруживается тенденция к решению вопросов, касающихся

¹⁰ Другие определения см.: http://intellit.muskingum.edu/whatis_folder/whatisintelintro.html

¹¹ Kent, Sherman. 1995. *Strategic Intelligence for US World Policy*. Hamden: Archon Books, p.xxiii.

¹² Традиционные факторы производства - земля, труд и капитал - не исчезают, а становятся второстепенными по отношению к знанию. Компании, появившиеся на свет в сети Интернет в виртуальной форме, такие как 'eToys' и 'amazon.com', несмотря на минимальные вложения в традиционные факторы производства, приобрели ценность во много раз большую, чем их дубликаты из материального мира.

¹³ *British Joint Operational Intelligence*. 2000. Joint Warfare Publication 2-00; Annex 1 A, p.1.

¹⁴ Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence: From Secrets to Policy*. 2nd ed. Washington D.C.: CQ Press, p.

содержания в информации элементов утаивания и обмана. Степень переработки колеблется. Многие из документов и сообщений, добытые скрытым и незаконным путем, нуждаются в тщательном толковании. Даже на первый взгляд, относительно очевидные документы, тоже могут потребовать интерпретации. Более того, предоставляется «информация на заказ», которая должна удовлетворять специфическим потребностям заказчика. Поэтому задача спецслужб убедить своих клиентов путем аналитического манипулирования доказательствами, предположениями и умозаключениями. Кроме того, поддерживается «анализ благоприятных возможностей». Благоприятные возможности или уязвимые места можно использовать для улучшения политического курса, для планирования вмешательства во внутренние дела другого государства или для проведения совместных операций. Таким образом, акцент на анализе, предоставлении информации и убеждении создает контрастное отличие между разведанными и обычной информацией, имеющей форму докладов и новостей. Помимо этого, концентрация внимания на переработке информации подкрепляется прогнозирующей функцией, так как самая большая ценность спецслужб заключается в умении предвидеть будущее.¹⁵

Таким образом, разведка напоминает археологию: правильно интерпретировать факты так же важно, как и найти их¹⁶. Умение пользоваться логическими выводами отличает разведанные от обычной информации и фактов. Несмотря на это, даже самые лучшие разведанные не гарантируют их правильность. Однако заслуживает признания идея существования разведанных как объективного суждения и прогнозирования будущего не только в рамках концепции либерального международного порядка, а также в многосторонних рамках международного сотрудничества.

2. Деятельность разведывательных служб

2.1. Цель разведки

Целью любой разведки является информирование правительства - "донесение правды до власти". Разведслужбы служат процессу выработки политических решений и в то же время зависят от него. Разведка необходима для целого ряда задач: 1) чтобы избегать стратегических неожиданностей; 2) для проведения долгосрочного анализа и прогнозирования; 3) для поддержания государственной политики; 4) для сохранения секретной информации вместе с источниками и средствами ее приобретения¹⁷. Разведывательная служба, отчасти, является узкоспециализированной правительственной структурой по розыску и сбору

¹⁵ Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London & Portland, OR: Frank Cass Publishers, pp.7-9.

¹⁶ *Ibid.* p.10.

¹⁷ *Ibid.* pp.2-5.

информации при помощи определенных методов. И в то же время, до некоторой степени, она является советником правительства по ряду вопросов. Положение разведывательной службы неустойчиво. Формально сфера ее деятельности не ограничена, поскольку почти нет направлений и областей, которые могли бы быть не затронуты ее деятельностью. Однако ограничения на сферы деятельности разведки все же существуют. Они касаются областей, в которых разведка имеет относительно спорное преимущество перед другими источниками получения сведений. Существует тенденция к объединению всех этих областей, в равноценное и хорошо знакомое понятие "национальной безопасности". Это наибольшее поле деятельности разведки, в нем располагаются действительные и потенциальные опасности необратимых изменений, угрозы и нестабильность. Здесь же возникают различные конфликтные ситуации. Именно в сфере "национальной безопасности" наиболее применимы средства и методы разведывательных служб со всеми их возможностями и способностью к развитию.

Когда разведка используется как "первая линия обороны", она вносит вклад в поддержание безопасности государства и благосостояния нации, способствует честному управлению и эффективности работы государственной власти. В руках демократических лидеров, ответственных перед своими народами, разведывательные службы являются основными гарантами подотчетности государственной власти перед гражданами. Они убеждают население в том, что любые угрозы для безопасности будут определены вовремя, достаточно быстро, чтобы предотвратить гибель людей, вред и разрушения.¹⁸

Мир 21-ого столетия, вероятно, будет наполнен новыми опасностями, неуверенностью и непредсказуемостью, более чем любое другое время в истории. Лидерство отдельных стран стало более сложным в результате увеличения количества претендентов на него, из-за роста числа источников конфликтов и усиления их значимости. Растущая экономическая взаимосвязь, ускорение технологического развития, рост информационных и коммуникационных сетей – все это привносит новую динамику и уязвимость в ход мировых событий. Правительства стран обязаны понимать все эти факторы, чтобы иметь возможность реагировать на них. Очень часто оказывается, что доступные варианты решения той или иной проблемы определяются тем, насколько рано она была распознана. Выбор правильного варианта возможен только при понимании всех последствий от его принятия. После того как направление действий определено, становится жизненно важно быстро узнавать результаты проводимых действий, чтобы иметь возможность вносить коррективы. В любом случае, успешная реализация решения будет полностью зависеть от качества доступной информации. Следовательно, принятие разумных решений и выработка курса политических действий требуют существования компетентной разведывательной службы, оценки и предупреждения.

Для того, чтобы официальные лица высокого положения вместе со своими советниками и планировщиками могли принимать соответствующие решения в областях внутренней и внешней политики, они должны быть достаточно

¹⁸ Lustgarten, Laurence and Leigh, Ian. 1994. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford: Clarendon Press.

информированы относительно ситуации в мире и вариантов ее развития, о наличии угроз и опасностей, о возможных вариантах решений.

Детальное знание стратегической ситуации, возможных сценариев ее развития, опасностей и угроз, вариантов ответных действий создают предпосылки для: 1) определения национальных интересов; 2) развития необходимой политики национальной безопасности; 3) уточнения задач силовых структур и разведывательных служб; 4) разработки полной общей стратегии и необходимого плана действий. Помимо всего этого, подробное знание ситуации, предусмотрительное планирование и своевременное предупреждение составляют базис для создания эффективного кризисного управления страной.

Разведывательные службы участвуют в создании основы для подробного знания ситуации. В их обязанности входит предупреждение о надвигающихся кризисах и заблаговременное определение опасностей и нападений. При наличии небольших вооруженных сил такая предупредительная задача обретает первостепенную важность. К тому же, для перестройки и восстановления оборонных сил государства требуется определенное время. Поэтому возникает необходимость в получении максимально раннего предупреждения.

Быстрая эволюция политической и экономической ситуации в мире после окончания холодной войны стимулирует поиски информации, связанной с проблемами государственной безопасности, встающими перед правительствами различных стран. Несмотря на уменьшение привычных военных угроз, новые опасности, связанные с ускорением глобализации и дестабилизации мира, умножают количество проблем национальной безопасности и делают их оценку более сложной. Кризисы и конфликты становятся менее предсказуемыми и просчитываемыми. При преобладании внутренних межнациональных факторов, национальная безопасность становится еще более зависимой от региональной и мировой стабильности и от международной поддержки дружественных стран. Поскольку географическая удаленность не может более гарантировать необходимую безопасность, государства должны объединять свои усилия со всеми возможными союзниками в единую коалицию. При этом им все более приходится фокусировать деятельность разведывательных служб и внешнюю политику на предотвращение конфликтов, кризисное управление и реагирование, поддержание мира в союзе со всеми сторонами, обладающими для этого возможностью и волей.

2.2. Новые опасности и угрозы

Комплекс задач, определенных для разведывательных служб в настоящее время, является более сложным и более переменчивым в сравнении с периодом холодной войны. Неравенство государств, для которых понятие суверенитета есть миф или лицемерие¹⁹, является не единственной причиной для значительного изменения количества и разнообразия опасностей, рисков и угроз, включаемых в этот

¹⁹ Krasner, Stephen D. 1994. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

комплекс. Существуют преступные правительства, несущие дестабилизацию в сферу своих стратегических интересов. Они производят оружие массового уничтожения, укрывают террористов и заказывают убийства своих зарубежных политических оппонентов. Есть разваливающиеся государства, провоцирующие местные конфликты на национальной почве и массовую миграцию населения. Сверх всего этого существует растущее число властных негосударственных организаций. Большая часть неправительственных благотворительных организаций и транснациональных компаний являются честными структурами, но среди них все же существуют и другие, обладающие некоторыми финансовыми и медийными институтами, цели которых неясны и неоднозначны. Совершенно другую группу составляют международные террористические организации, различные идеологические, этнические и религиозные экстремистские объединения, мафия и крупные криминальные группы. Все они представляют серьезную, реальную угрозу для любого общества. Получая преимущество от открытия границ, умело используя различия в национальных законодательствах и юридических процедурах, террористы, экстремисты, военные преступники, торговцы оружием и наркотиками, контрабандисты, специалисты по отмыванию и обращению грязных денег или по тайному избавлению от загрязняющих и опасных отходов остаются безнаказанными и процветают. Везде, где правоохранные структуры работают неэффективно, преимущество оказывается на стороне преступников, а не закона. Вдобавок ко всему, из-за ставшего модным ограничением бюрократизма и передачи части государственных задач в частный сектор для эффективности и сокращения расходов, появились различные частные организации, занимающиеся вопросами безопасности и разведки. Они так же требуют некоторого мониторинга.

Все эти новые субъекты разведывательной деятельности и, более того, преступники, занятые сбором информации и информационными войнами, привели к тому, что проблема прогнозирования их действий и целей стала многократно более сложной. Все это препятствует системному сбору информации с целью обнаружения разведанных и фактов, касающихся намерений, планов и возможностей, структуры, ресурсов, связей, контактов и действий, для всего этого разнообразного спектра объектов наблюдения.

Главное правило постановки задач для спецслужб всегда состояло в том, что спецслужбы добывают информацию, которая не может быть получена другим более безопасным и более дешевым путем. Методы и средства сбора информации претерпели коренные изменения на протяжении ²⁰-го века. Наиболее очевидными свидетельствами этого могут служить спутниковое наблюдение и электронный перехват, ставшие уже обычными инструментами. Однако деятельность спецслужб (кроме спецслужб США) затронули и другие изменения, такие как: сокращение бюджетных ассигнований по финансовым соображениям; достижения технологического прогресса, позволяющие спецслужбам защищать свои секреты; необходимость обслуживать расширяющийся ряд правительственных клиентов, перечень запросов которых постоянно растет.

Поскольку спецслужбы более не являются достаточным правительственным ресурсом, спрос и предложение на их услуги должны быть строго согласованы. Степень этого согласования определяет эффективность работы спецслужб. Тогда как современные профессиональные разведчики могут заниматься всем, чем угодно, они не могут сделать всего, что необходимо. Спрос постоянно опережает

предложение. В индустриальном мире развиваются два подхода к решению этой проблемы. Один из них связан с центральным планированием сверху вниз, другой подход направляет клиента "вниз" на свободный рынок. В ответ на требования холодной войны, западные спецслужбы выбрали модель центрального планирования. Однако потери и неэффективность данного подхода делают его неприемлемым. Рентабельность разведки требует упругости и дисциплины рынка. Это более чем справедливо. Огромное множество различных глобальных, международных, экономических, социальных и военных проблем, стоящих перед государствами, требует перехода от стратегии предотвращения рисков к политике управления рисками.

Еще одним, часто недооцененным, фактором, который приобретает особенную важность для маленьких государств, является непрерывность. Прерывание активной деятельности спецслужб не может быть восстановлено спустя годы с большой надеждой на успех. Политики и чиновники считают, что "эта служба не стоит и гроша", и продолжают держать спецслужбы на заднем плане, до худших времен. В большинстве случаев это недопустимо. Еще менее понятным является тот факт, что спецслужбы часто находятся на задворках, когда внедряются новые технологии, но позже часто бывает так, что наверстать упущенное уже невозможно. Если спецслужбы выводятся с практического поля деятельности на долгий период времени, возникает риск, что они уже не вернуться на него, даже если правительство решит потратить на это достаточно много средств²⁰. Следовательно, необходимыми условиями в плане успешной работы спецслужб является сохранение непрерывности функционирования и усиление международной кооперации между ними.

2.3. Международное сотрудничество

Исторически государствам всегда было присуще желание отблагодарить друг друга, когда они делились общими разведывательными интересами и имели точки соприкосновения.²¹ По большей части, подобные взаимоотношения носили взаимовыгодный характер.²² Даже в тех случаях, когда интересы двух стран не полностью совпадают, их спецслужбы часто сотрудничают на равно выгодных условиях. Двустороннее сотрудничество обычно включает в себя обмен информацией и заключениями по темам, представляющим обоюдный интерес. Такое двустороннее сотрудничество может быть и бывает продолжительным, если обе стороны строго соблюдают основное соглашение. Суть его состоит в том, что источники и детали предоставленной партнером информации будут защищены в

²⁰ Kettis, Par, Ambassador. 2000. *The Future of Covert Intelligence*. In: Shukman, Harold, ed. *Agents For Change. Intelligence Services in the 21st Century*. London: St Ermin.s Press; pp. 83-84.

²¹ Richelson, Jeffrey T. 1999. *The U.S. Intelligence Community. Exchange and Liaison Arrangements*. 4th ed. Boulder: Westview Press.

²² См.: Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age. Norway as an Intelligence Ally*. London & Portland, OR: Frank Cass Publishers, pp. 139-146.

соответствии с их степенью секретности и не будут переданы третьей стороне.²³

Несмотря на то, что страны с небольшим разведывательным ресурсом не могут предоставить для сотрудничества возможности, сравнимые с теми, которыми обладают более мощные спецслужбы, они могут ответить взаимностью при помощи других возможностей. В некоторых случаях такие страны предоставляют географический или другой доступ, который иначе был бы невозможен. В других случаях спецслужбы маленьких стран могут предлагать свой опыт, навыки и языковую поддержку, которые были бы иначе труднодоступны их более крупным коллегам. Помимо доступа и возможностей, предоставляемых государствами, существует еще огромная выгода, состоящая в возможности приобрести близких, надежных друзей, на которых можно рассчитывать во время трудностей. Спецслужбы хорошо закрепляют подобные взаимоотношения. Поскольку разведывательные запросы правительственных лидеров все чаще и чаще касаются вопросов глобального или международного характера, международное сотрудничество спецслужб постоянно расширяется. Не существует спецслужб, которые могли бы самостоятельно и эффективно работать в любом месте мира, что является важной причиной для поддержания международного сотрудничества. В мире существует множество форумов, которые известны в большей или меньшей степени. Они касаются определенных специфических тем и служат сведению спецслужб различных стран.²⁴

Новые невоенные опасности и угрозы, расширяющееся международное вмешательство и многонациональные действия по поддержанию мира - все это объясняет быстрое увеличение количества запросов к спецслужбам, направленных на укрепление международной безопасности. Эти требования открывают новую возможность для расширенного сотрудничества в сфере безопасности и разведки между службами участвующих и заинтересованных стран. Серьезная угроза, исходящая от международного терроризма, и опасность возрождения внутреннего, составляют основу для самого широкого сотрудничества между различными странами.

Миротворческие операции в Боснии и Косово уже действительно представили то,

²³ Так называемое "правило третьей стороны"

²⁴ Среди наиболее известных европейских форумов "*TREVI Group*", впервые проведенный в 1975 г., объединивший вместе министров юстиции и министров внутренних дел ЕС в борьбе против "терроризма, радикализма, экстремизма и международного насилия", "Третий Маастрихтский пакт" по вопросам эмиграции и убежища, полицейского надзора, обычаев и сотрудничества в области права, заменивший *TREVI* и санкционировавший создание международной европейской полицейской службы (Europol), действующей с 1998; еще одним местом регулярных встреч является "*Бернский клуб*", собравшийся в 1971 г. для консультаций по вопросам современной политики, который объединил 19 европейских стран; третий форум - "*Kilowatt Group*", открытый в 1977 г. и включающий 15 государств; четвертый - "*Конференция министров внутренних дел стран Западного Средиземноморья*", состоявшийся в 1982 г. в Риме, для противостояния исламскому фундаментализму и организованной преступности и включивший 6 стран. Еще одним является "*Le Groupe Informel Européen de Coopération dans le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme*" (GIECLCT), объединяющий начальников антитеррористических служб стран ЕС, Швеции и Норвегии. Следующим можно назвать "*Cross-Channel Intelligence Conference*", основанный в первой половине 1970-х четырьмя странами, прилегающими к проливу Ламанш. Вдобавок, существует еще *Специальный комитет НАТО*, объединяющий службы безопасности стран-участников. Другими "клубами" спецслужб, направленными на ограничение оружия массового уничтожения в рамках Системы по контролю за ракетными технологиями (MTCR), являются: Группа поставок ядерных материалов, Австралийская группа, Вассенарский союз и другие. К тому же продолжает развиваться сотрудничество между Россией и странами ЕС в плане взаимодействия спецслужб против терроризма.

что можно назвать новым образцом разведывательной поддержки международного вмешательства во всех его видах. Все лица, отвечавшие за проведение операций, начиная от Генерального Секретаря ООН, подчеркивали необходимость в профессиональных спецслужбах. Многие наднациональные организации, включая ООН²⁵, ЕС²⁶ и НАТО²⁷, полагаются в своих действиях на результаты работы национальных спецслужб. Добытые ими данные используются для заполнения пробелов, подтверждения данных других источников и оценки. Очевидно, все эти международные организации будут развивать свои собственные структуры наднационального оценивания разведанных. Однако процесс этот будет длительным и потребует создания системы межгосударственного обмена разведывательной информацией. Уже несколько лет США и ряд других стран участвуют в разведывательной поддержке для международных организаций.²⁸ В определенной степени это может рассматриваться как фактическая поддержка международного сообщества.

Понятие безопасности с точки зрения международных организаций, правительств и общественности значительно расширилось по многим направлениям уже сразу после окончания холодной войны. Оно включило в себя понятия международного порядка, справедливости и гуманизма. Внимание вооруженных сил и спецслужб сосредотачивается теперь не только на безопасности собственных стран, а и на безопасности других народов. Международные коалиционные силы, участвующие в миротворческих операциях, фактически нуждаются в полном наборе средств разведывательной поддержки, таком же, как и при военных операциях. Концепции строго дозируемой силы, хирургических ударов, малых жертв и сопутствующих

²⁵ Многие неудачи из истории военных операций ООН были результатом непонимания важности разведки и сбора информации. Хотя, с точки зрения понимающих людей, международная безопасность является необходимой предпосылкой для национальной безопасности отдельных стран. Поэтому ООН как международная организация нуждается в поддержке, включая усиление ее возможностей в отношении сбора и анализа информации. С этой целью развитые государства могли бы расширить полномочия ООН для разведывательной деятельности. Но на практике многие из них воздерживаются от этого, так как понимают силу спецслужб. Они опасаются ослабления собственной власти, в случае если ООН будет обладать настоящей разведывательной службой, возможно даже более мощной, чем их собственная. См.: Dorn, Walter A. *The Cloak and the Blue Beret: The Limits of Intelligence-Gathering in UN Peacekeeping*, at: http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn16_e.html

²⁶ ЕС склоняется к созданию собственной разведывательной службы. См.: Baker, Charles. *The search for a European intelligence policy*. e-Prints, at: <http://www.fas.org/irp/eprint/baker.html>. And: Becher, Klaus; Molard, Bernhard; Oberson, Frédéric; Politi, Alessandro. 1998. *Vers une politique européenne de renseignement*. Institut d'études de sécurité. Paris: Cahier de Chaillot No. 34. pp. 58

²⁷ Не существует общей разведывательной организации стран НАТО, только отдельные национальные службы. Существует документ, обязывающий страны Союза отвергать любое предложение по созданию подобной структуры. Отсутствие интеграции всегда отличало разведку от остальных оборонительных структур на протяжении всей истории НАТО. Разведки стран, входящих в альянс, вносят согласованные информационные вклады по вопросам военных угроз и опасностей в определенных регионах, поддерживая как формальные, так и неформальные связи с союзниками. Подобный порядок работы считается довольно неудобным и негибким. Он не соответствует современным требованиям политики международной безопасности. Сейчас рассматриваются планы реформирования архитектуры разведывательной службы НАТО, которые должны обеспечить более широкий подход к задачам разведки. См.: van Rensen, Peter. 1997. *Informationsbedarf der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. Ebenhausen: SWP Paper IP 3046, pp. 27-29 and 44.

²⁸ Спецслужбы США служат основным поставщиком разведывательных данных для операций ООН и НАТО. Во время IFOR/SFOR и косовской операций в бывшей республике Югославии США выполняли львиную долю разведывательной работы.

разрушений все полностью зависят от спецслужб. Операция Союзных сил против Федеративной Республики Югославии в 1999 году явно показала парадокс высокой степени зависимости международных операций от действий спецслужб. Однако растущие потребности в участии спецслужб в работе по обеспечению международной безопасности выходят за рамки предотвращения конфликтов, управления кризисами, противодействие кризисам, миротворческих операций, информационных задач и установления мира. Деятельность спецслужб затрагивает еще одну группу глобальных проблем долгосрочной безопасности. Борьба с терроризмом, в которой спецслужбы играют наиболее важную роль, - один из примеров подобных проблем. Вторым примером может служить проблема ограничения оружия массового уничтожения и распространения обычных вооружений. Третьим видом глобальных задач является поддержка соглашений по контролю над вооружениями и других средств создания доверия. Международные санкции составляют четвертую категорию масштабных задач, подводящую спецслужбы к необходимости международного сотрудничества.²⁹ Пятой разновидностью задач является поддержка работы правоохранительных структур в борьбе с торговлей наркотиками, отмыванием денег и другими формами организованной преступности. Шестая категория задач включает в себя нарушения прав человека. Оказание помощи во время природных и других катастроф составляет седьмую группу задач. Кроме всего перечисленного, существует также растущая необходимость для международного сотрудничества по защите неустойчивых национальных инфраструктур и противостоянию атакам в глобальной компьютерной сети.

2.4. Разновидности спецслужб

Спецслужбы могут быть классифицированы по различным признакам. Обычно выделяют два типа спецслужб:

- Службы безопасности, которые работают с информацией, относящейся к внутренней безопасности страны. Они отвечают за защиту государства, его территории и общества от иностранного вмешательства: подрывной деятельности, шпионажа, актов политического насилия. Собираемая этими службами информация помогает поддерживать и гарантировать внутреннюю безопасность государства и общества.³⁰
- Службы внешней разведки, занимающиеся вопросами внешней безопасности и предупреждения. Цели этих служб требуют осведомленности по вопросам внешних опасностей и угроз, вероятности событий и их последствий. Поэтому интересующая их информация касается зарубежных правительств, организаций, негосударственных

²⁹ Международные соглашения между спецслужбами поддерживают политические договоренности в этих четырех направлениях. Национальные разведывательные службы сближают сотрудничающие страны и препятствуют их размежеванию.

³⁰ Например, британская секретная служба (MI5), являющаяся агентством национальной безопасности, обеспечивает также защиту экономических интересов страны от угроз из-за рубежа. См.: <http://www.mi5.gov.uk/function.htm>

формирований и их агентов, которые представляют реальную или потенциальную опасность для страны и ее интересов за границей. Эта информация, собираемая службами внешней разведки, служит делу продвижения и безопасности национальных интересов, включая политические, экономические, военные, научные, общественные интересы.

Задачи и цели этих двух типов служб по сбору информации различны. Отличаются также природа и степень опасностей, с которыми они имеют дело. Важно, что контроль и меры ответственности отражают эти различия. Поскольку службы внутренней разведки ведут сбор информации внутри страны потенциально против своих сограждан, их функции требуют строгого контроля. Это необходимо для того, чтобы гарантировать невозможность перевеса интересов служб внутренней безопасности над правами отдельных граждан и юридических лиц.³¹

2.5. Задачи спецслужб

Обычно перед спецслужбами стоят три основные задачи: сбор информации, анализ и контрразведка, которая присуща всему разведывательному процессу. Секретные акции, являющиеся более редкой задачей служб внешней разведки, все чаще и чаще обсуждаются как необходимая часть работы спецслужб в современных демократических государствах.³²

2.5.1. Сбор информации

Сбор информации – основа деятельности спецслужб. Это процесс приобретения данных о людях, местах, событиях и действиях, которые необходимы правительству, но не могут быть получены из других общедоступных источников, дипломатических или каких-либо еще. Без сбора информации работа спецслужб будет мало отличаться от гадания.³³ Сбор информации производится системно по трем основным направлениям: разведка с помощью агентов (HUMINT), включает информацию, собранную людьми - шпионами, агентами, посвященными лицами, невозвращенцами, временными рабочими, информаторами, дипломатами, бизнесменами, путешественниками, СМИ и т.д.; радиоразведка (SIGINT), объединяет данные, собранные при помощи перехвата радиоизлучения, включая лазер, видимый свет и электрооптику³⁴; фото- и видеоразведка (IMINT),

³¹ Johnson, Loch K. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. Ch. 9. *Balancing Liberty and Security*. New York: New York University Press. pp. 199-222.

³² Caparini, Marina. 2002. *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 3-5 October 2002, p. 2.

³³ Löwenthal, Mark M. op. cit. pp. 54-86.

³⁴ Bamford, James. 2001. *Body of Secrets: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency - From the Cold War through the Dawn of a New Century*. New York: Doubleday. And: Bamford. 1982. *The Puzzle Palace: a Report on America's Most Secret Agency*. Boston: Viking.

собирающая информацию, полученную фотографированием, электронным, инфракрасным, ультрафиолетовым или другого типа, с земли, воздуха или из космоса.³⁵

Разведка с помощью агентов может далее подразделяться на открытый и тайный сбор информации. Навыки и методы тайного сбора данных³⁶ совершенно отличаются от открытого сбора информации, вследствие чего отличается их организация и их обязанности. Подобное разделение сохраняется также при составлении отчетов и распределении данных. После того, как картографирование стало полностью полагаться на средства визуализации, может появиться довод для передачи военной и других видов картографирования этому направлению разведывательной деятельности.³⁷

Теоретически все возможности сбора информации³⁸ могут быть направлены на одну и ту же цель для того, чтобы обеспечить независимое подтверждение данных, полученных при помощи одного из видов сбора. Однако из-за многочисленных сложностей и противоречивых требований, это не всегда возможно или целесообразно и часто очень дорого. Поэтому открытые источники или общедоступная информация являются востребованными разведкой для заполнения пробелов в данных, подтверждения того, что сведения не могут быть получены другим путем. Это может также быть необходимо для подтверждения оправданности применения дорогих или рискованных методов сбора данных. Кроме того, открытые источники важны для постановки задач перед теми, кто собирает информацию.

Система сбора разведанных не должна использоваться в отношении общедоступной информации. Хотя иногда такая информация собирается как побочный продукт при выполнении основного задания, она все же должна быть получена не секретными методами. Различные возможности сбора разведывательной информации должны применяться для получения только тех данных, которые четко определены, или же их важность для руководства и спецслужб подтверждена. Более того, необходимо взвешивать возможные политические затраты в сравнении с выгодой. Поэтому в этот процесс должны быть вовлечены руководители государства.

³⁵ US National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office. November 14, 2000. *Report: The National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office*. Washington D.C.: GPO. Также: <http://www.nrocommission.com> И: Best, Richard A. 2000. *Airborne Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR): The U-2 Aircraft and Global Hawk UAV Programs*. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress. Также: *Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection*. At: <http://www.fas.org/irp/offdocs/int015.html>

³⁶ Steele, Robert David. 1996. Open Source Intelligence: What Is It? Why Is It Important to the Military? *American Intelligence Journal*. Vol. 17, nos. 1 and 2; pp. 35-41.

³⁷ Odom, William W. 2003. *Fixing Intelligence. For a more Secure America*. New Haven and London: Yale University Press; pp. 137-138.

³⁸ USAF Intelligence Targeting Guide. February 1998. Air Force Pamphlet 14-210 Intelligence; Attachment 3: Sources of Intelligence, at: <http://www.fas.org/irp/doddir/usaf/afpam14-210/part 16.htm>

2.5.2. Анализ информации

Анализ – термин, используемый для обозначения процесса сопоставления, исследования и оценки первичных разведывательных данных и всех источников информации. В результате применения этого процесса, собранные данные превращаются в разведывательную информацию: в предупреждения и отчеты, исследования, оценки и инструкции.³⁹ Анализ и производство наилучшим образом осуществляются, когда они непосредственно направлены на потребителя продуктов деятельности спецслужбы. В процессе управления сбором информации анализ может привлечь к сбору дополнительные средства для поставки первичной и обработанной информации, для оценки и сборки конечного продукта, который точно соответствует нуждам потребителя. Такие продукты могут содержать в себе то, что известно (факты), как это было получено (источники), то, что наводит на размышление (основные предположения), альтернативные выводы и то, что осталось невыясненным. Основной целью анализа является минимизация неуверенности, которую будут испытывать люди, принимающие решения по вопросам внешней политики и национальной безопасности. Анализ призван помочь понять суть сложных проблем, привлечь внимание к неотложным вопросам и угрозам для национальных интересов. Для анализа важным является не только вопрос точности информации, а и ее соответствие нуждам высших должностных лиц.⁴⁰

Спецслужбы могли не удовлетворять запросы об анализе, если они знают заранее, что информация, полученная спецслужбами, будет мало совместима с общим исследованием темы. Также им не следует принимать запросы, которые могут быть удовлетворены анализом общедоступных источников. Исключения составляют случаи, когда аналитики спецслужб или их подразделения добавляют важную информацию к материалам из открытых источников.

2.5.3. Контрразведка

Первоочередной задачей контрразведывательных служб является предотвращение проникновения иностранных разведывательных служб, поддерживаемых ими политических движений и групп в государственные организации, вооруженные силы и гражданские ведомства, находящиеся как в стране, так и за ее пределами с целью вовлечения в шпионаж, политические перевороты и диверсии.⁴¹ Кроме

³⁹ MacEachin, Douglas J. 1994. *The Tradecraft of Analysis: Challenge and Change in the CIA*. Washington D.C.: Consortium for the Study of Intelligence. И: Johnson, Loch K. October 1996. Analysis for a New Age. *Intelligence and National Security*, 11, pp. 657-671. Также: *Analysis. Directorate of Intelligence in the 21st Century. Strategic Plan*. August 1996. Washington D.C.: CIA; Unclassified; For Public Re-lease. And: Nielson, Harold. October 1995. The German Analysis and Assessment System. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 54-71.

⁴⁰ Davis, Jack. 1996. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*. Vol.38, no. 5; pp. 7-15. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>

⁴¹ Johnson, William R. 1994. *Thwarting Enemies at Home and Abroad: How to Be a Counterintelligence Officer*. Bethesda, Md.: Stone Trail Press. And: Zuehlke, Arthur A. 1980. What is Counterintelligence? In: *Intelligence Requirements for the 1980s: Counterintelligence*. Godson, Roy S; ed. Washington D.C.: National Strategy Information Center. Also: Olson, James M. 2001. *A Never-Ending Necessity. The Ten Commandments of Counterintelligence*. Washington D.C.: *Studies in Intelligence*. CIA. At: http://www.odci.gov/csi/studies/fall_winter_2001/article08.html

этого, под их наблюдение попадают граждане и лица, не состоящие на правительственной службе. Борьба с проявлениями террора, инициированного в стране либо за рубежом, также находится в ведении контрразведки. Таким образом, деятельность национальных контрразведок распространяется за пределы государства. Действия контрразведки носят как наступательный, так и оборонительный характер. К мероприятиям оборонительного характера относят запросы и проверку государственных гражданских служащих, расследования, наблюдения за явными и подозреваемыми в шпионаже агентами, действия по выявлению и нейтрализации иностранной разведки. Наступательные действия включают в себя сопоставление имеющихся данных об иностранных спецслужбах и их способах работы, вербовку агентов, проведение операций с целью внедрения своих лиц в службы иностранной разведки для распространения ложных данных и манипулирования ими в своих интересах.

Контрразведка является неотъемлемой частью всего процесса работы спецслужб, спланированного для подтверждения достоверности полученной информации путем многократной проверки источников ее получения и информаторов. Деятельность контрразведки отличается от деятельности спецслужб в целом, которая направлена на определение угрозы, исходящей от враждебных разведслужб или негосударственных группировок, и на частичное реагирование на это. Результаты деятельности контрразведки, как правило, не проявляются в короткие сроки, и, хотя некоторые исключения существуют, расследования контрразведывательных служб не могут быть лимитированы произвольными временными рамками.

Поскольку шпионаж является преступлением внутри страны, некоторые действия контрразведки направлены на совместные операции с правоохранительными органами по обеспечению правопорядка. Однако поимка шпионов и раскрытие иностранных технических средств сбора информации являются более сложными задачами, чем поимка внутренних или иностранных преступников. Мотивы и источники, поддерживающие преступников отличны от тех, что поддерживают иностранную контрразведку. По этой причине в операциях контрразведывательных служб не всегда работают методы по раскрытию уголовных преступлений.⁴² Таким образом, в то время как выдвигаются аргументы в пользу слияния наступательной общественной разведывательной службы с контрразведкой в одну организацию, аргументы в пользу слияния контрразведки и органов по раскрытию уголовных преступлений звучат неубедительно. Более того, многоотраслевой подход к сбору информации, к примеру, использование радиоразведки и фото- видеоразведки, становится все более обязательным для обеспечения потребностей контрразведки.

⁴² Hulnick, Arthur S. Fall 1997. Intelligence and Law Enforcement: The Spies Are Not Cops. Problem. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 10, no. 3; pp. 269-286. And: Baker, Stewart L. Winter 1994/1995. Should Spies be Cops? *Foreign Policy*. No. 97; pp. 36-52.

2.5.4. Секретные акции

Секретные действия, несколько сравнимые с "активными мероприятиями" спецслужб СССР и стран Варшавского договора, – это действия, используемые с целью оказать влияние на политическую, военную и экономическую ситуацию в стране с тем, чтобы завуалировать реальную политику правительства.⁴³ Они могут состоять в проведении пропагандистских мероприятий, поддержке политических либо военных группировок внутри отдельной страны, материально-технической поддержке правительств, решающих национальные проблемы, либо борьбе с незаконной деятельностью, представляющей угрозу национальным интересам, а именно борьбе с терроризмом, организованной преступностью и наркоторговлей.

Секретная операция – это невоенный способ достижения целей, которые дипломатия не в состоянии достичь в одиночку.⁴⁴ Невоенная секретная деятельность наверняка не имеет никакой другой логической организационной диспозиции, кроме как внутри секретной разведывательной организации.⁴⁵ Тем не менее, полезность секретных акций является предметом жарких споров.⁴⁶ Секретные акции должны предприниматься только с целью поддержки очевидных задач внешней политики. Подобные действия должны дополнять открытые мероприятия дипломатического характера, военные действия и экономические санкции. Хотя секретные операции составляют малую часть бюджета спецслужб, большинство из них требуют несоизмеримо тщательного управления и надзора. Главной проблемой является то, что они часто создают больше проблем, чем решают. Поэтому разоблачение и последующие затем неудобства должны быть тщательно оценены, и там, где политическая цена является слишком значимой, секретная деятельность должна инициироваться только в крайних обстоятельствах, а именно в ситуации прямой угрозы государству, когда органы государственной власти находятся в ситуации бездействия, а также, если потенциальные отрицательные результаты не превосходят по значимости предполагаемую выгоду.

2.6. Разведывательный цикл

Два основных мероприятия, проводимые спецслужбами, – сбор и анализ, должны восприниматься в более широком значении: оно связывает данные действия с требованиями и потребностями лиц, принимающих решения, а также с пользой от результатов разведывательных мероприятий. Это достигается при помощи

⁴³ ЦРУ определяет секретные акции как «операции, которые оказывают влияние на правительства, события, деятельность организаций и отдельных граждан в осуществлении внешней политики таким образом, чтобы заказчик этих операций не предавался огласке».

⁴⁴ Berkowitz, Bruce D., & Goodman, Allan E. 2000. *Best Truth*, Chapter 5: Covert Action in the Information Age. New Haven and London: Yale University Press, pp. 124-146.

⁴⁵ Odom, William E. 2003. *Fixing Intelligence. For a more Secure America*. New Haven and London: Yale University Press, pp. 24-26.

⁴⁶ Church, Frank. January/February 1976. Covert Action: Swampland of American Foreign Policy. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 52, no. 1; pp. 7-11. Lefever, Ernest W. Spring 1980. Can Covert Action Be Just? *Policy Review*. No. 12; pp. 115-122. Rudgers, David F. April 2000. The Origins of Covert Action. *Journal of Contemporary History*. Vol. 35, no. 2; pp. 249-262.

концепции разведывательного цикла, который является процессом, при котором информация добывается, трансформируется в сведения и передается разработчикам стратегии.⁴⁷

Разведывательный цикл, как правило, состоит из 5 этапов: 1) планирование; 2) сбор; 3) обработка; 4) подготовка отчетов и их анализ; 5) распространение.

1) Планирование включает в себя управление всем разведывательным процессом, от определения потребности в данных, которая является следствием оценки угрозы либо изучения списка нерешенных на данный момент стратегических и политических вопросов, определения, какие нации или группы за границей или внутри страны попадают под наблюдение, до доставки результатов заказчику. Данный процесс инициируется запросами или требованиями по определенным предметам, базирующимся на потребностях заказчика: президента, премьер-министра, Совета национальной безопасности, министров и других правительственных органов. В некоторых случаях запросы и требования получают статус закона.

2) Сбор подразумевает накапливание необработанной информации, из которой будут получены окончательные разведданные. Сбор производится из открытых и закрытых источников, таких как агенты и перебежчики, предоставляющие информацию, которая не может быть получена другими способами; а также с помощью технических методов.

3) Обработка подразумевает преобразование большого количества информации, поступающей в систему, в более подходящую для получения разведданных форму при помощи перевода и расшифровки. Информация, которая не подлежит немедленному анализу, подвергается сортировке и размещается в компьютерной базе данных. Таким образом, обработка также включает в себя сортировку по предмету, сжатие данных и их перевод на такие носители, как кино- или фотопленка и магнитная лента, при помощи усовершенствованных электронных методов и фотометодов.

4) Подготовка отчетов и их анализ связаны с преобразованием основной информации в окончательные разведданные. Это включает: интеграцию, оценку, анализ всех доступных данных, подготовку широкого спектра разведданных. Подобные данные, или оценки, могут предоставляться в виде брифингов, кратких отчетов, более обширных исследований. Собираемые предварительные данные зачастую отрывочны и иногда противоречивы, поэтому специалисты должны дать им пояснения и оценку. Таким образом, качественный анализ зависит от наличия опытных специалистов, способных оценить события и условия, анализировать общедоступную информацию и данные, перехваченные у противника. Интересующие предметы могут включать в себя текущие события, их потенциал, возможные последствия в будущем или же многочисленные регионы, проблемы и

⁴⁷ Johnson, Loch K. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. New York: New York University Press. p. 187.

персоналии в различных контекстах: политическом, географическом, экономическом, научном, военном и биографическом.

5) Распространение, завершающий этап цикла, включающий передачу разведанных заказчику, например разработчикам стратегии, которые инициировали данный цикл. На данном этапе велика возможность совершить ошибку. Информация должна соответствовать пяти основным характеристикам: существенность, своевременность, точность, широта, безукоризненность, что подразумевает отсутствие политической подоплеки (дезинформации, пропаганды, обмана).

Две другие фразы обычно не принимаются во внимание, а именно: издержки и обратная связь. Как и в какой форме высшие должностные лица используют спецслужбы, а также степень их использования являются важными вопросами. Отношения с теми, кто принимает решения, должны быть не пассивными, а активными. Тем не менее, объективная реальность требует определенной дистанции и желания принимать во внимание все переменные – не только те, которые аналитик и его потребитель считали важными в прошлом.⁴⁸ Хотя обратная связь не возникает так часто, как хотелось бы того спецслужбам, диалог между заказчиками и исполнителями должен вестись после получения разведанных. Таким образом, разработчики стратегии обязаны давать исполнителям понять, насколько точно выполняются их условия, а также обсуждать любые корректировки на любых стадиях проведения процесса.⁴⁹

Как любая другая модель, это описание разведывательного цикла является несколько упрощенным. Определенные требования должны становиться "постоянными". Высшие должностные лица довольно неохотно определяют специфику отдельных частей данных. Они охотнее выявляют желание рапортовать об определенных ситуациях или разработках, перекладывая ответственность определять, как получить необходимую информацию, на плечи спецслужб. Кроме того, спецслужбы имеют определенную внутреннюю потребность к получению информации для обеспечения их операций: разведанные, которые будут пригодны для потенциальных операций в будущем, или данные, имеющие непосредственное отношение к контрразведке и безопасности. Распространение является самой сложной составной разведывательного цикла. Раскрытие данных даже для правительственного использования вызывает трудности в силу секретности методов и источников получения разведанных. Тем не менее, распространение данных среди возможного наибольшего количества чиновников является обязательным в целях безопасности.

⁴⁸ Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer . Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security Journal*, Vol. 1, no. 2, pp. 212-233. И: Haass, Richard N.

2002. Policymakers and the Intelligence Community: Support US Foreign Policy in the Post-9/11 World. *Studies in Intelligence*. Vol. 46, no. 3; pp. 1-13.

⁴⁹ Lowenthal. op. cit., pp. 50-51.

2.7. Секретность

Прозрачность политики правительства, государственной администрации, а также деятельности всех органов власти важны для демократического государства, в котором необходимым для власти является сохранение легитимности и ее поддержка общественностью, электоратом и налогоплательщиками.⁵⁰ Однако для получения информации, не подтвержденной или сохраняемой в тайне, правительству необходима опора на спецслужбы, которые должны иметь достаточно возможностей и полномочий, недоступных другим государственным органам. Спецслужбы должны не только руководствоваться приемами проникновения, но и иметь законные полномочия для их использования. Более того, процесс сбора и анализа информации проходит в большинстве случаев тайно.⁵¹ Вот почему секретность является важнейшим компонентом в работе спецслужб. Принцип секретности означает, что деятельность спецслужб не может быть настолько же прозрачной, насколько прозрачна деятельность других правительственных органов, а также не может быть предметом публичной критики и обсуждения. Публикация информации, касающейся достижений и возможностей спецслужб, может привести к раскрытию целей и методов их работы и, таким образом, серьезно снизить эффективность деятельности служб. Поэтому для выполнения работы на самом высоком уровне необходимо, чтобы некоторые сферы деятельности оставались секретными.⁵² К этим сферам можно отнести:

- Информацию, имеющую отношение к источникам, операциям, методам и средствам сбора информации.
- Анонимность сотрудников и защита накопленной спецслужбами информации.
- Принцип конфиденциальности источника и содержания информации, полученной иностранными спецслужбами.

Секретные службы должны быть в состоянии гарантировать защиту подлинности источников информации и их конфиденциальность. Соблюдение этого требования имеет значение не только для самой разведслужбы и ее персонала, а и для людей по всему миру, сотрудничающих со службами. Необходимость секретности обусловлена тем, что это единственный способ обеспечения безопасности текущих и потенциальных источников разведанных. Никто не согласится работать на спецслужбы, в случае если они не смогут гарантировать анонимность своим источникам.

⁵⁰ Hulnick, Arthur S. Winter 1999. Openness: Being Public About Secret Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 12, no. 2; pp. 463-483. Robertson, K. G. 1999. *Secrecy and Open Government*. New York: Macmillan. И: Turner, Stansfield. 1985. *Secrecy and Democracy*. Boston: Houghton Mifflin.

⁵¹ Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London & Portland, OR: Frank Cass, pp. 4-6.

⁵² В США, согласно закону о национальной безопасности, руководитель службы безопасности несет персональную ответственность за защиту источников и методов проведения секретных операций.

Источники, операции, методы и средства сбора информации не могут оставаться тайными, если персонал, задействованный в той или иной операции, известен общественности. Вот почему так важна анонимность. Утечка информации абсолютно недопустима, поскольку это может повлечь за собой усиление мер предосторожности или срыв операции. Любое небольшое достижение должно оставаться в тайне для обеспечения дальнейшего успешного сбора информации.

При заинтересованности руководства страны в сотрудничестве своих спецслужб со спецслужбами других стран⁵³ сохранение секретности источника и содержания информации является основополагающим. Все документы спецслужб должны оставаться собственностью того государства, которому они принадлежат, и не распространяться без его на то разрешения. От представителей служб других государств по соглашению о распространении разведанных в равной степени ожидается выполнение принципа секретности. Таким образом, остается важным принцип установления четких критериев классификации, распространения и архивирования информации в отношении как своих, так и иностранных граждан, также как и доступ к спецслужбам.

Однако не вся информация должна оставаться под грифом «совершенно секретно» (естественно, кроме той, которая относится к так называемой сфере секретности, рассмотренной выше). В то время как тенденция придания огласке действительной и вымышленной информации о работе спецслужб быстро растет, население либеральных демократических государств полагает, что правительство все еще засекречивает множество документов и хранит слишком много секретов. В свободном обществе невозможно без последствий долгое время препятствовать желанию людей знать правду. Пожалуй, самым эффективным способом выполнения задачи образования общества является его право на использование той или иной информации спецслужб. Поэтому сегодня в США официальные публикации спецслужб, являющиеся очень ценными, вполне доступны для общества. Многие из спецслужб имеют свои интернет-сайты с постоянно пополняющимся содержанием.⁵⁴ Страны, которые разработали этический кодекс для своих спецслужб, публикуют его в сети. Очевидно, что не все разведслужбы на своих интернет-сайтах⁵⁵ могут придать гласности такие, например, данные, как «Мировой информационный бюллетень» ЦРУ (такого рода информацией активно пользуются в академических кругах), поскольку только крупные разведслужбы способны постоянно обновлять свою информацию. Однако даже небольшие службы в состоянии провести исследование того или иного вопроса с дальнейшим

⁵³ Richelson, Jeffrey T. & Ball, Desmond. 1985. *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation among the UKUSA Countries*. Boston: Allen & Unwin. And: Wylie, Neville. July 1996. *Keeping the Swiss Sweet: Intelligence as a factor in British Policy towards Switzerland during the Second World War* *Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 3; pp. 442-467.

⁵⁴ См.: Центральное разведывательное управление США (<http://www.cia.gov/>). Британская секретная служба (MI5) (<http://www.mi5.gov.uk/>). Немецкая Федеральная служба разведки и контрразведки (<http://www.bundesnachrichtendienst.de/start.htm>). Канадская служба безопасности и разведки (<http://www.csis-scrs.gc.ca/>) и Федеральная служба безопасности России (<http://www.fsb.ru/>).

⁵⁵ См.: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/af.html>

оглашением его результатов для того, чтобы помочь с разрешением спорного вопроса, события, решения правительства или его позиции.

Кроме того, в демократическом обществе, помимо благоприятного отношения к спецслужбам со стороны общественности, обязательным также является сотрудничество с простыми людьми. Обеспечивая население телефонной и факсимильной связью, доступом к Интернету, спецслужбы тем самым значительно повышают уровень доверия общества.

2.8. Задачи разведывательных служб

Демократические государства обычно разделяют внутреннюю и внешнюю безопасность, что делает вполне закономерным выделение служб внутренней и внешней разведки. Такое разграничение является оправданным по следующим причинам: несовпадение информации, получаемой службами внутренней и внешней разведки; несоответствие законов и правил проведения разведывательных операций за рубежом и на своей территории; и, наконец, существенное различие в задачах, которые стоят перед обеими службами.

2.8.1. Задачи служб внутренней разведки

Несмотря на то, что цель всех служб внутренней разведки зачастую определяется как сбор сведений, которые имеют отношение к безопасности страны, установка взаимосвязей между ними, а также их оценка, задачи внутренней разведки разных стран будут варьироваться. Все же первостепенной задачей является поддержка и помощь правоохранительным органам, в том числе полиции (милиции), таможенной и пограничной службе и другим органам государственного регулирования. Это достигается при помощи сбора и анализа информации с целью предотвращения и разоблачения тайно организованной деятельности в таких сферах:

- шпионаж⁵⁰;
- саботаж и подрывная деятельность⁵¹;
- терроризм;
- политический, этнический и расовый экстремизм;

⁵⁰ В том числе экономический шпионаж, который можно определить как нелегальную, тайную деятельность иностранного государства или деятельность его агентов, которая направлена на получение экономической информации. Оказывая негативное влияние на рынок труда и препятствуя поступлению инвестиций в научно-исследовательских комплекс, экономический шпионаж затрудняет деятельность его предприятий, тем самым подвергая сомнению конкурентоспособность его экономики.

⁵¹ Включает в себя тайные, противоправные действия, направленные на подрыв и свержение установленного конституционным путем государственного строя.

- организованная преступность⁵²;
- производство и распространение наркотиков;
- изготовление фальшивых денег и отмывание денег;
- распространение оружия массового поражения;
- незаконная торговля оружием;
- нелегальная иммиграция;
- все виды контрабанды;
- активное радиоэлектронное подавление, хакерство, распространение детской порнографии и т.д.

Часто задачей службы внутренней разведки может быть проведение проверки и изучение биографических данных и окружения претендентов на высокие государственные посты.

В процессе выполнения поставленных задач, служба внутренней разведки опирается на следующие принципы работы спецслужб:

- направленное прослушивание разговоров;
- пассивный перехват (прослушивание) информации, который предполагает тайный контроль разговоров объектов наблюдения;
- внедрение агентов в организации, которые находятся под наблюдением;
- наблюдение.

2.8.2. Задачи служб внешней разведки

В то время, как общей целью для всех служб внешней разведки является сбор информации за рубежом, ее анализ и оценка с точки зрения ее значимости для предотвращения возникновения угрозы для внешней безопасности страны, задачи служб внешней разведки разных стран будут отличаться в зависимости от реалий действительности, нужд и стремлений государства. Тем не менее, существуют приоритетные задачи, которые будут схожими для многих служб внешней разведки. К таким задачам относятся:

⁵² По оценке экспертов ООН доходы от международной преступной деятельности в развитых государствах составляют до 2 % валового национального продукта, что дает право считать организованную преступность одной из самых актуальных проблем, которая стоит перед мировой общественностью.

Поддержка государственной системы безопасности и внешней политики

Выполнение данной задачи было и будет приоритетным направлением в работе служб внешней разведки. Оно заключается в предупреждении событий, в результате которых может пострадать безопасность государства и государственные интересы, и поиск путей избегания конфликтов и кризисных ситуаций, решение которых может потребовать вмешательства вооруженных сил. Служба внешней разведки играет немаловажную роль в определении направлений деятельности, принятии наиболее эффективных для достижения целей внешней политики решений. Например, деятельность внешней разведки может способствовать развитию дипломатических отношений в процессе переговоров по вопросам подписания двусторонних и многосторонних соглашений⁵³.

Раскрытие действий, проводящихся на территории других государств и составляющих угрозу государственной безопасности и государственным интересам

Не менее важной задачей служб внешней разведки принято считать выявление существующих и возможных угроз жизни граждан, эксплуатации транспортных средств и сооружений, находящихся за рубежом. Своевременная и хорошо налаженная работа по предотвращению деятельности террористических группировок и их быстрому распространению⁵⁴, борьбе с организованной преступностью, производством и распространением наркотиков может стать основой построения дипломатических отношений с другими странами и послужить толчком для проведения совместных операций. Более того, деятельность службы внешней разведки в данном направлении может быть залогом успешной деятельности других государств в решении вышеназванных проблем.⁵⁵

Информационная война

Работа внешней разведки играет немаловажную роль в достижении превосходства, а иногда - доминирования в информационной войне⁵⁶. С развитием информационных систем и технологий решение данной задачи становится все более сложным, но чрезвычайно важным направлением. Информационная война – это деятельность, предпринимаемая государствами, группами или отдельными индивидами для получения электронного доступа к информационным системам других стран с целью приобретения данных, их использования, фабрикации или выведения информационных систем из строя, а также деятельность, направленная

⁵³ см.: Shpiro, Shlomo. December 2002. Stabili Stabilität im Nahen Osten? Der Beitrag der Geheimdienste zur Konflikt-prävention. Internationale Politik; No.12, pp. 39-44

⁵⁴ Sokolski, Henry. Spring 1994. Fighting Proliferation with Intelligence. Orbis. Vol. 38, no. 2; pp. 245-260.

⁵⁵ Johnson, Loch K. 2002. Bombs, Bugs, Drugs and Thugs. Intelligence and America's quest for security. New York: New York University Press; pp. 19-22, 44.

⁵⁶ Information Operations. 15 June 2000. US Army Field Manual FM 100-6. Washington D.C.: US Department of the Army. And: Fairbanks, Walter P. June 1999. Information Superiority: What Is It? How to Achieve It? Research Report. Cambridge MA: Harvard University. Center for Information Policy Research.

на защиту от подобных действий.⁵⁷ Государственные телекоммуникации, транспорт, системы финансовых переводов, водо- и энергоснабжения, став крайне зависимыми от сложной, связанной на разных уровнях, структуры автоматической передачи информации и информационного контроля, являются теперь легко уязвимыми для компьютерного проникновения, использования и искажения полученной информации враждебно настроенными государствами, группами и отдельными индивидами.⁵⁸ Хотя действия в защиту как государственных, так и частных компьютерных сетей иногда превышают полномочия разведывательных служб, сбор сведений о возможной угрозе информационной войны со стороны других государств считается необходимым фундаментом для создания эффективной системы защиты наиболее значимых объектов государственной инфраструктуры.⁵⁹

Помощь в планировании деятельности оборонного комплекса страны

Внешняя разведка содействует качественному планированию действий оборонного комплекса страны. Так, исходя из полученной информации о потенциальных возможностях других стран, происходит определение необходимого количества, вида вооруженных сил, места их расположения, а также корректируется направление научных исследований в области обороны.⁶⁰ Именно сюда включаются данные о существующих иностранных военных доктринах, проводимых операциях, стратегиях и тактике, вооруженной подготовке иностранных государств.

Помощь в проведении военных операций

Традиционной задачей служб внешней разведки является поддержка операций, проводимых вооруженными силами, которая предполагает не только предупреждение вторжений на территорию государства и нападений на государственные инфраструктуры, но и предоставление сведений, необходимых для планирования и проведения различных операций. Следует отметить, что выполнение данной задачи становится все более сложным из-за быстро

⁵⁷ Arquilla, John. Summer 1994. Strategic Implications of Information Dominance. Strategic Review. Vol. 22, no. 3; pp. 24-30.

⁵⁸ House of Commons. Defence Committee. 24 July 2002. Defence and Security in the UK. Sixth Report of Session 2001-02. Volume I: Report and Proceedings of the Committee. London: The Stationary Office Limited. 93 pp

⁵⁹ Этот вид деятельности разведывательных служб поднимает целый ряд моральных и правовых вопросов. Так, существует проблема разграничения международных и внутригосударственных проникновений в информационные системы, что влечет за собой сложности в разделении задач обеих служб разведки и выборе соответствующих законов, которые будут вступать в силу в той или иной ситуации. Во многих западных странах законодательная и исполнительная власть до сих пор работают над вопросом законности проведения операций по регуляции и контролю поступающей информации, а возможность внедрения в компьютерные сети с минимальными негативными последствиями для гражданского населения считается одним из основных законов международного права.

⁶⁰ 66 Herman, Michael. December 1998. Where Hath our Intelligence Been? The Revolution in Military Affairs. RUSI Journal, No. 143.

меняющихся приемов ведения войны. Если раньше задачей разведки было выяснение боевой информации о противнике, то сейчас она значительно шире и включает в себя гарантии прозрачности боевого пространства, обозначение целей оружия дальнего поражения, что позволяет одерживать победы еще быстрее. Это привело к усилению и оживлению работы разведывательных служб, переместивших сферу своих интересов с решения долгосрочных и важных проблем на поддержку участников военных действий. Таким образом, встает вопрос достижения баланса между стратегической разведкой, связанной с предотвращением опасности, например, террористических атак, и тактической разведкой, в задачи которой входит непосредственная поддержка военных. Несмотря на то, что поддержка вооруженных сил является приоритетным направлением в работе внешней разведки, в будущем наиболее эффективной будет считаться та служба внешней разведки, которая сможет достигать поставленных целей и задач без использования военной силы, то есть побеждать, не воюя.

Более того, разведка нового поколения⁶¹ и проводимые ею операции должны будут строиться с учетом противостояния хорошо организованным силам противника. Еще больше осложнит работу и уменьшит разведывательные возможности спецслужб, построенных на возможностях старой схемы, существование ненадежных союзов террористов, командиров повстанцев и преступных режимов, которые функционируют по новой, непривычной для национальных государств схеме. Преступность, терроризм становятся взаимосвязанными частями одной и той же операционной среды, которая, появившись внезапно, быстро меняется и образует структуру, стирающую границы между миром и войной, гражданским и уголовным, военным и невоенным. Именно поэтому, разведка нового поколения должна расширить круг решаемых проблем и выйти за границы борьбы с терроризмом, целью которого теперь становится лишение государства монополии на войну и военные действия, возвращение к существованию культур и национальностей, конфликтующих между собой, разделение внутри общества на основе религиозных, этнических и других мотивов. Таким образом, разведка может определить, в какую войну вступает государство, а также разрушить планы тех, кто ставит под угрозу существующую систему национальной и международной безопасности.

Экономическая разведка

Сбор и анализ экономической информации – еще одна задача службы внешней разведки.⁶² Так как демократические принципы запрещают разведывательным службам заниматься промышленным шпионажем, предпринимать попытки

⁶¹ 67 Lind, William S.; Schmitt, John F., Major, and Wilson, Gary I., Colonel. December 1994. Fourth Generation War-fare: Another Look. Marine Corps Gazette; pp. 34-37. Также: Gould, Harold A. & Spinney, Franklin C. October 15, 2001. Fourth-Generation Warfare Is Here. Defense Week. Также: Richards, Chester W. May 2001. A Swift, Elusive Sword. What if Sun Tzu and John Boyd did a National Defense Review? Washington D.C.: Center for Defense Information.

⁶² Porteous, Samuel D. Fall 1995. Economic/Commercial Interests and the World's Intelligence Services: A Canadian Perspective. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. Vol. 8, no. 3; pp. 275-306. См. также: Zelikow, Philip. January 1997. American Economic Intelligence: Past Practice and Future Principles. Intelligence and National Security. Vol. 12, no. 1; pp. 164-177. Также: Johnson. Op. cit. pp. 32-41.

получения торговых секретов зарубежных фирм для использования в интересах частных компаний своей страны⁶³, их деятельность теперь сосредоточена в тех областях, которые могут повлиять на достижение государственных интересов. Сюда можно отнести сведения о различных видах ресурсов (например, энергетических), информацию об экономическом потенциале других государств, мировых тенденциях в развитии экономики и получение сведений для поддержки торговых переговоров. И хотя получать информацию различного рода становится все легче, в некоторых странах это до сих пор сведения, доступ к которым ограничен, либо сведения, не вызывающие доверия. Кроме того, возникают ситуации, когда доступность энергоресурсов и стабильность национальной валюты зависят от деятельности иностранных государств, а частные предприятия сталкиваются с огромными трудностями при заключении контрактов с зарубежными фирмами. Последнее происходит в результате несправедливой торговой политики или незаконных действий (взяточничество, вымогательство), предпринимаемых иностранными соперниками, или при вовлечении иностранного правительства в заключение сделок. Для службы внешней разведки является чрезвычайно важным обнаружение таких ситуаций и оказание помощи в принятии решений и дипломатических шагов для их исправления. Таким образом, задачей внешней разведки является не только сбор и анализ экономической информации, но и стимуляция сотрудничества между производителями и потребителями информации, что сделает вклад разведки еще более важным.⁶⁴

Контроль заключения договоров и других соглашений

Деятельность внешней службы разведки играет важную роль в проведении оценки эффективности договоров и соглашений⁶⁵, в которых принимает участие государство или в которых затрагиваются его интересы, а также в отслеживании деятельности отдельных иностранных торговых и транспортных компаний, включая их связи с международными банками и использование ими различных информационных каналов.⁶⁶

В процессе выполнения поставленных перед внешней разведкой задач, она опирается на использование всех возможных ресурсов и огромное количество технологий, которые находятся в распоряжении секретных служб всего мира.

⁶³ Augustini, Jeff. Winter 1995. From Goldfinger to Butterfinger: The Legal and Policy Issues Surrounding Proposals to Use the CIA For Economic Espionage. Law and Policy in International Business. Vol. 26, no. 2; pp. 459-496.

⁶⁴ Porteous, Samuel D. Fall 1996. Looking Out For Economic Interests: An Increased Role For Intelligence. The Washington Quarterly. Vol. 19, no. 4; pp. 191-206. And: Lowenthal. op.cit. pp. 196-197.

⁶⁵ Scalingi, Paula L. October 1995. Proliferation and Arms Control. Intelligence and National Security. Vol. 10, no.4; pp. 149-161.

⁶⁶ 72 Shulsky, Abram N. 1987. Intelligence and Arms Control Policy. Comparative Strategy. Vol. 6, no. 2; 145-164. And: Lowenthal. Op. cit. p. 159.

2.9. Организация служб разведки

Четкое разделение между внешней и внутренней безопасностью в демократических государствах сложилось исторически. Считается, что для сохранения демократического строя, проблемы, возникающие внутри страны, должны решаться организациями, открытыми для общественного контроля, которые подчиняются законам, принятыми обществом и воспринимаемыми им как ограничения и для государства, и для его граждан.

Для службы внутренней разведки сигналом к началу наблюдения и расследования является насилие. Так, наблюдение за какой-либо организацией становится оправданным только тогда, когда данная организация или ее действия привели или могут привести к насилию. Тем не менее, приводить закон в действие и предпринимать какие-либо меры по его предотвращению могут только надлежащие правоохранительные органы. Поэтому сотрудничество и координация действий между этими двумя организациями должна обеспечиваться на министерском уровне.

Границы между сферами деятельности служб внешней и внутренней разведок никогда не были абсолютными, а проблемы борьбы с терроризмом, организованной преступностью, распространением наркотиков и контрабандой всегда рассматривались как имеющие и внутреннее, и внешнее значение. Но демократические государства зачастую стараются ограничить деятельность служб внешней разведки и использование характерных для них методов работы в решении внутренних проблем и влиянии на политическую жизнь страны, чтобы избежать их негативного воздействия на основанные на нормах закона методы внутренней разведки.

Контрразведка является внутренней задачей каждой из спецслужб. Нет необходимости создания отдельной службы контрразведки⁶⁷, которая может стать бюрократическим механизмом, замедляющим выполнение работы и приводящим к снижению результативности. Оправданной необходимостью может быть создание централизованной программы, которая бы объединяла и координировала операции контрразведки, расследования каждой из служб, так как эффективность контрразведывательных действий будет достигнута только при условии тесного сотрудничества между службами внутренней и внешней разведок. Например, группа экстремистов планирует провести вооруженное нападение на территорию страны и собирает информацию для его выполнения (внутренняя разведка), но получает поддержку от соседнего государства, занимаясь непосредственной подготовкой операции и тренируясь на его территории (внешняя разведка). В данной ситуации, только благодаря существованию централизованной программы контрразведки, координирующей действия как внешней, так и внутренней разведок, установленное законом разграничение обязанностей контрразведки обеих служб будет соблюдено.

Существование различных интересов очень часто приводит к созданию нескольких служб, вместо одной, охватывающей все стороны деятельности,

⁶⁷ Другая точка зрения в: Odom. Op. cit. pp. 167-184.

организации. Так, министерство обороны может в своем составе иметь службу разведки⁶⁸, которая, в основном, занимается вопросами технического оснащения (оценка военного потенциала соседних государств, развития оборонной промышленности, и т.д.). Чтобы установить основные требования к вооружению, разведка министерства обороны должна знать природу и потенциал враждебно настроенных сил и характеристики их баз.⁶⁹ Размеры, расположение и степень готовности данных сил должны находиться под постоянным наблюдением с целью использования информации для определения требований к вооружению либо предотвращения возможного нападения. Эти сведения могут сыграть важную роль в проведении переговоров и контроле выполнения соглашений по ограничению вооружений. Таким образом, разведку министерства обороны или военную разведку можно рассматривать как третий вид разведывательной службы, существующий наравне со службами внутренней и внешней разведок.⁷⁰

Применение различных методов сбора информации, а в особенности использование сложных технических средств, может также стать основой для создания специализированных разведывательных организаций. Самыми большими и дорогими среди таких разведывательных агентств являются NSA⁷¹ в Соединенных Штатах, FAPSI⁷² в России и GCHQ⁷³ в Великобритании.

В связи с появлением опасностей, которые угрожают безопасности многих государств, увеличивается количество информации, собираемой разными службами, но затрагивающей схожие проблемы. Традиционные границы между внешней, внутренней службами разведки, а также внутренней службой безопасности полиции (Министерство внутренних дел) становятся все более размытыми. Их цели и задачи пересекаются, приводя к непониманию и соперничеству. Столкновение становится еще больше заметным в процессе борьбы с терроризмом и организованной преступностью. Так, разграничение

⁶⁸ Eberbach, Heinz-Eugen. 2002. Neuorientierung des Militärischen Nachrichtenwesens der Bundeswehr. Europäische Sicherheit. No. 10; pp. 13-21.

⁶⁹ См.: Vision 2010. A Strategic Plan for the Defense Intelligence Agency

⁷⁰ Odom. Op. cit. pp. 89-114. And: Schmitt, Gary. June 24-30, 1996. Pentagon Needs Own Spies: Military Requires Personal Intelligence Touch. Defense News; p. 45.

⁷¹ Агентство национальной безопасности, на территории которого в городе Форт Мид, штат Мериленд расположен самый большой, оборудованный по последнему слову техники компьютерный комплекс. См: Bamford, James. 2001. Body of Secret: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency - From the Cold War through the Dawn of a New Century. New York: Doubleday. А также: Aid, Matthew M. Autumn 2000. The Time of Troubles: The US National Security Agency in the Twenty-First Century. Intelligence and National Security. Vol. 15, no 3; pp. 1-32.

⁷² Приемник таких советских SIGINT организаций, как КГБ и ГРУ, которые состояли из 40 SIGINT полков, 170 SIGINT батальонов и более 700 SIGINT компаний, использовавших SIGINT спутники, более 60 кораблей, различные модели самолетов и около 500 SIGINT посадочных полос. В этих организациях работало более 350000 операторов по перехвату разговоров, обработке полученной информации, шифровальщиков и других специалистов, большинство из которых находилось на военной службе.

⁷³ Главное управление государственных систем коммуникации в Четлхэме: SIGINT и информационное обеспечение: см.: о GCHQ > Часто задаваемые вопросы на: <http://www.gchq.gov.uk/about/index.html>

внешней и внутренней служб разведки выглядит искусственно, а необходимость в нем находится под вопросом.

Еще один вид сотрудничества служб разведки – это сотрудничество на европейском и международном уровнях. И хотя для развитых государств с мощным аппаратом служб разведки разделение может быть полезным, все же оно будет предполагать необходимость приложения все больших усилий для координации и контроля, лучшего регулирования доступа к информации друг друга и подготовки к проведению совместных операций. Именно поэтому небольшие государства с ограниченным количеством ресурсов считают существование одной службы разведки более разумным. Такой подход позволяет сохранить ресурсы и время; предотвратить риск возникновения нездоровой конкуренции между службами; упростить возможность контакта, информационного обмена и сотрудничества с зарубежными службами разведки; способствует процессу субординации разведки в государственную структуру и, соответственно, ее взаимодействию с другими министерствами и государственными организациями; облегчает контроль деятельности служб разведки. Примерами демократически контролируемых служб разведки являются CNI⁷⁴ в Испании и AID⁷⁵ в Голландии, которым удалось найти свое собственное решение проблемы применения различных законов и правил к проведению разведывательных операций за рубежом и на своей территории.

Тем не менее, разделение разведки и правоохранительных органов, имеющих абсолютно разные цели, является хорошей практикой. Задача правоохранительных органов состоит в том, чтобы добиться обвинительного приговора по определенному уголовному делу, в то время как перед внутренней разведкой стоит задача сбора как можно большего количества информации о потенциальной угрозе государству и обществу. Так служба внутренней разведки может отложить арест преступника, если это позволит ей продолжить сбор необходимой информации. Службы разведки также могут отказаться от разглашения информации в суде, чтобы сохранить конфиденциальность источника. Функции уголовного розыска зачастую схожи с функциями, выполняемыми службами разведки. В определенных обстоятельствах объекты наблюдения службы внутренней разведки вовлечены также в организованную преступность и находятся на пересечении интересов двух организаций. Но служба разведки обычно не имеет права проводить уголовное расследование, аресты, а также обыски. Когда же совершение преступления является неоспоримым, сбор доказательств и проведение ареста должны проводиться специальным отделением министерства внутренних дел.

Без особых полномочий, предоставляемых службам разведки, защита государства была бы очень сложной задачей. Иногда требования к защите государственной безопасности могут не соответствовать установленным понятиям гражданских свобод и прав, которыми это государство наделило своих граждан.⁷⁶ И наоборот,

⁷⁴ ранее Centro Superior de Informaci3n de la Defensa (CESID), сейчас Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

⁷⁵ Algemene Inlichtingen - en Veiligheidsdienst.

⁷⁶ Strickland, Lee S. 2003. Civil Liberties vs. Intelligence Collection: The Secret Foreign Intelligence Surveillance Act Court Speaks in Public. *Government Information Quarterly*. Vol. 20, no. 1; pp. 1-12.

служба разведки с неограниченной властью может легко найти поддержку, но это может привести к недопустимому нарушению прав и свобод человека.

В демократическом государстве поиск компромисса в данной ситуации является очень важным. Принятое решение должно быть политически разумным и законным и предполагает осознание того, что разрешено, а что - нет. И именно государство должно установить данные правила и проследить за тем, чтобы они были известны обществу, проконтролировать их соблюдение службой внутренней разведки. Хотя, в какой-то степени, эти размышления также касаются деятельности службы внешней разведки.

3. Законодательная база

Как в демократическом, так и в авторитарном государстве умение контролировать информацию имеет очень большое значение. Поскольку сбор информации, которую нельзя добыть другими средствами, кроме как при помощи разведывательной деятельности, ее дозированное и контролируемое распространение является прерогативой спецслужб, их зачастую обвиняют в том, что они являются потенциальной угрозой для органов власти и демократии в целом. Разведывательные службы могут быть средством выявления и предотвращения потенциально опасных ситуаций, однако они также могут быть использованы в качестве средств давления на власть. Вот почему так важно организовать эффективный контроль над их деятельностью.⁷⁷

В современном демократическом обществе необходимо существование системы противовесов, которая должна обеспечивать создание законодательной базы, на основе которой спецслужбы могли бы осуществлять свою деятельность.⁷⁸ В то время как исполнительная власть призвана следить за работой своих органов, а судебная власть — давать оценку правомочности их деятельности, власть законодательная имеет полномочия издавать законы, которые могли бы регулировать деятельность спецслужб и следить за их исполнением.⁷⁹

⁷⁷ “*Sed quis custodiet ipso custodes?*” - Кто будет сторожить сторожей? - спрашивал поэт и сатирик Ювенал еще во времена Римской империи. См. также: Dedijer, Stevan. June 1978. *Watching the Watchmen: Parliaments and National Intelligence Services. Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 34, no. 5; pp. 40-43.

⁷⁸ Webster, William H. September 1988. *The Role of Intelligence in a Free Society. University of Miami Law Review*. Vol. 43; pp. 155-162.

⁷⁹ Европейские державы обратили внимание на эту проблему на саммите ОБСЕ в Будапеште в 1994 году, когда независимые восточноевропейские республики находились в процессе становления демократических институтов власти в своих странах. На этом саммите был подписан Кодекс поведения по военно-политическим вопросам безопасности, который предусматривал «наличие демократического политического контроля над деятельностью военных и военизированных организаций, сил внутренней безопасности, включая разведывательные службы и полицию, как важнейшего условия стабильности и безопасности». См. также: Leigh, Ian. August 2002. *Democratic Control of Security and Intelligence Services: A Legal Framework*. DCAF Working Paper No. 115. At: http://www.dcaf.ch/publications/Worling_Papers/115.pdf And: Born, Hans & Tuler, Matias. 2002. *Parliamentary Democracy and Intelligence. Comparing Legal Frameworks of United Kingdom, Canada, Ukraine, Czech Republic, Turkey and South Africa*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, held in Geneva 3-5 October, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Демократический контроль над деятельностью спецслужб должен базироваться на четких и досконально разработанных законах. Поскольку в условиях демократии контроль⁸⁰ подразумевает разделение ответственности, а его содержание, как правило, закреплено в конституции государства, было бы неплохо, если бы основные цели и задачи деятельности спецслужб были также определены в тексте конституции.

Основой законодательного контроля является наличие возможности иметь доступ к информации, которой, как правило, обладает исполнительная власть и которая, таким образом, имеет отношение к деятельности правительства. Объем полномочий, которыми обладает парламент по контролю над деятельностью правительства, имеет свои различия в разных государствах.⁸¹ В этом плане основополагающим рычагом влияния является наличие полномочий по контролю всего бюджета правительства. Утверждая поданный бюджет и внося в него соответствующие дополнения и изменения, парламент оценивает финансирование каждого министерства и ведомства, изучает программы и планы их развития. Никакие другие полномочия парламента не могут обеспечить более тщательный контроль над деятельностью правительства, чем контроль его бюджетной политики. Среди других возможностей парламентского контроля можно упомянуть такие, как принятие соответствующих постановлений, направление депутатских запросов, проведение проверок и расследований парламентскими комиссиями. Выше перечисленные средства парламентского контроля можно назвать классическими. На сегодняшний день они используются практически во всех демократических странах. Данные полномочия закреплены законодательно и осуществляются в ходе проведения открытых или закрытых парламентских сессий. Так, страны восточноевропейского совета (ВЕС) утвердили резолюцию «по определению общеевропейской политики в отношении деятельности спецслужб, в рамках которой каждая страна-участница обязалась выработать приемлемую национальную политику в сфере государственной безопасности и создать однотипные структуры данных служб».⁸²

С целью установления статуса организаций органов безопасности, законодательство государства должно определять следующее:

- основные цели и задачи деятельности спецслужб⁸³;

⁸⁰ В английском языке слово *oversight* может использоваться в двух противоположных значениях: 1) «внимательно следить за чем-либо, осуществлять контроль» и 2) «допускать оплошность или просмотр». В отношении спецслужб законодательная и исполнительная власти должны как раз тщательно контролировать их деятельность и не допускать никаких ошибок и недосмотров. См. также : Lowenthal. Op. cit. .A Linguistic Aside: The Two Meanings of Oversight.. p. 154.

⁸¹ Farson, Stuart. Summer 2000. Parliament and Its Service: Their Role in Scrutinizing Canadian Intelligence. *Intelligence and National Security*. Vol. 15, no. 2; pp. 225-258.

⁸² Резолюция 707 принята в июле 2002 года. См. также: WEU. 4 December 2002. *Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries - current situation and prospects for reform*. Paris. Forty-Eighth Session. Document A/1801.

⁸³ Bowman, M. E. Fall 1995. Intelligence and International Law. *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*. Vol. 8, no. 3; pp. 321-335. And: Damarest, Geoffrey B. Spring 1996. Espionage in International Law. *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 24, no. 2/3; pp. 29-51.

- их сферу ответственности;
- рамки их компетенции;
- систему организации их деятельности и возможные ограничения⁸⁴;
- основные организационные структуры;
- взаимоотношения между разведывательными службами и службами государственной безопасности в рамках деятельности спецслужб в целом;
- возможность осуществления контроля над деятельностью спецслужб⁸⁵;
- механизмы осуществления такого контроля как со стороны исполнительной и судебной властей, так и со стороны законодательной власти;
- законодательно утвержденные права подачи жалоб в случае нарушения прав и свобод.

Помимо обеспечения возможности сбора и защиты секретной информации закон должен защищать свободы отдельных граждан, установить баланс между защитой интересов общества и прав граждан⁸⁶. В идеале закон не должен толковаться как оправдание каких-либо незаконных действий со стороны спецслужб и, по возможности, не должен иметь привилегий по отношению к другим законодательным актам.

В зависимости от того, кому непосредственно подчиняются спецслужбы, ответственность за их деятельность в соответствии с законом несет либо президент, либо премьер-министр, либо министр правительства. Взаимоотношения между органами спецслужб и органами, осуществляющими организацию их работы и контроль над ними, должны также иметь правовую основу.

В связи с тем, что законы не могут меняться часто, а в условиях демократии не могут меняться быстро, законы, определяющие организацию деятельности спецслужб, должны регулировать только долгосрочные и перспективные аспекты их работы. Это не означает, однако, что не должна существовать система положений и инструкций о координации и контроле, которая определяла бы стратегию и тактику разведывательной службы. Такая система положений должна

⁸⁴ См.: Резолюция парламентской ассамблеи Совета Европы (1402/1999), в которой говорится о том, что закон должен регулировать «какие именно действия, которые потенциально способны привести к нарушению прав граждан, могут быть применены спецслужбами и при каких обстоятельствах...».

⁸⁵ См. также проект закона о контроле над деятельностью спецслужб, разработанный Гансом Борном в центре по демократическому контролю над деятельностью вооруженных сил (ДКВС), Женева. Проект разработан на основе результатов работы международного семинара по контролю над деятельностью спецслужб при парламенте Норвегии, Осло, 19-20 сентября 2003 года. Интернет-сайт: www.dcaf.ch/legal/intro.htm. Проект основан на анализе практики осуществления контроля со стороны законодательной и исполнительной властей в Аргентине, Германии, Норвегии, Польши, Южной Африки, Южной Кореи, США и Великобритании.

⁸⁶ Salinas, Carlos M. 1998. Human Rights and Intelligence Reform. *Foreign Policy in Focus*. Vol. 3, no. 20; pp. 1-4.

не только определять, каким образом спецслужбы получают и обрабатывают информацию, но и как они должны ее использовать. Спецслужбы должны нести ответственность за то, как они используют полученную информацию. Положения о деятельности спецслужб должны определять, какая информация является важной (требующей немедленного реагирования) и секретной⁸⁷, каким образом понижать уровень секретности информации и рассекречивать данные, как хранить и архивировать⁸⁸ секретную информацию и т.д. К тому же разведывательные службы должны обеспечить секретность источников информации и способов ее добычи от несанкционированного раскрытия, если подобное рассекречивание может привести к угрозе жизни или смерти информатора или к потере боеспособности разведывательных органов. Должна быть создана действенная система защиты секретной информации и ее источников, которую можно было бы контролировать при помощи закона.

Кроме закона о деятельности спецслужб, должны также существовать внутренние распоряжения и инструкции, которые определяют функции спецслужб и организационные вопросы, касающиеся их работы, закрепляют перечень их обязанностей, устанавливают порядок осуществления взаимодействия между разведывательными службами и службами безопасности, а также между министерствами и ведомствами, спецслужбами других стран, регулируют вопросы распространения данных, полученных в ходе работы спецслужб, и устанавливают ограничения на доступ к секретной информации.

Соответствующие министерства и ведомства также могут издавать приказы, которые оперативно вносят коррективы в организацию деятельности спецслужб, включая:

- условия сбора и анализа информации;
- определение приоритетов работы спецслужб;
- планы и программы их деятельности;
- обучение, повышение квалификации, зарубежные командировки;
- распределение ресурсов.

Такие приказы министерств и ведомств могут издаваться как открыто, так и, в случае необходимости, секретно.

⁸⁷ В США секретность информации определяется на основе постановления правительства 12958 «О национальной секретной информации, связанной с государственной безопасностью», принятого в апреле 1995 года с поправками (постановление правительства 13142, ноябрь 1999 года).

⁸⁸ Aldrich, Richard J. 1995. British and American Policy on Intelligence Archives. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; pp. 17-26. And: Wark, Wesley K. March 1992. In Never-Never Land?: The British Archives on Intelligence. *The Historical Journal*. Vol. 35, no. 1; pp. 195-204.

И, наконец, должна существовать законодательная база, регулирующая «свободу общественного доступа к информации».⁸⁹

4. Демократический контроль над деятельностью спецслужб

Система демократического контроля любого государства является результатом его государственного и политического устройства, его истории и культурного наследия. С одной стороны, необходимо разработать механизмы, которые приводили бы в соответствие законодательные и конституционные традиции того или иного государства, с другой стороны, разные страны имеют разные системы политического устройства и опыт осуществления демократического контроля.⁹⁰ Не может существовать единая модель осуществления демократического контроля, равно как и не существует единой для всех модели демократического контроля над деятельностью спецслужб.

Вне зависимости от того, какая форма контроля используется на практике в том или ином государстве, демократический контроль над деятельностью спецслужб осуществляется органами исполнительной, законодательной и судебной власти. Каждая из них играет свою роль в общей системе осуществления контроля, несения ответственности и организации управления и наблюдения за деятельностью спецслужб, цель которой заключается в обеспечении законности, соразмерности и уместности действий, которые необходимо осуществлять тайно.⁹¹

В этой системе контроль со стороны исполнительной власти играет определяющую роль. Если самые высокие инстанции органов исполнительной власти ответственным образом подходят к решению задач по осуществлению деятельности и контролю над деятельностью спецслужб, то возможность возникновения претензий и нареканий со стороны судебной и законодательной власти будет сведена к минимуму. Именно исполнительная власть несет всю полноту ответственности за осуществление контроля над деятельностью спецслужб, обеспечивая прозрачность их действий и возможность организации парламентского наблюдения.

В странах, унаследовавших традицию британского общего права, основное внимание уделяется осуществлению контроля над деятельностью спецслужб со

⁸⁹ См.: Freedom of Information Act in the US and in Canada. And: Wark, Wesley K. Prof. October 2002. *Canada's Access to Information Act and the Canadian Security and Intelligence Community*. Доклад, представленный на семинаре по демократическому и парламентскому контролю над деятельностью спецслужб, проведенном 3-5 октября 2002 года в Женеве, организованный центром по демократическому контролю над деятельностью вооруженных сил (ДКВС).

⁹⁰ Rindskopf, Elizabeth R. 1988. Intelligence Oversight in a Democracy. *Houston Journal of International Law*. Vol. 11, no. 1; pp. 21-30.

⁹¹ См.: Caparini, Marina. 2002. *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Доклад, представленный на семинаре по демократическому и парламентскому контролю над деятельностью спецслужб, проведенном 3-5 октября 2002 года в Женеве, организованный центром по демократическому контролю над деятельностью вооруженных сил (ДКВС).

стороны судебной власти, в то время как страны континентальной Европы, а также государства, в которых спецслужбы еще совсем недавно использовались для подавления демократических настроений, отдают предпочтение законодательному контролю. Законодательный контроль в той или иной степени осуществляется в большинстве демократических стран. Парламентарии одних стран имеют полномочия для осуществления наблюдения и могут требовать отчет со стороны спецслужб, в то время как законодательные органы других государств имеют возможность заслушивать отчеты о работе спецслужб только в контексте утверждения бюджета на следующий год, либо же лишены такого права вообще. Законодатели очень незначительного количества стран имеют столь же обширные полномочия по осуществлению наблюдения за деятельностью спецслужб, как в США или Германии, а Франции еще только предстоит дать возможность парламенту осуществлять подобные функции.⁹² В других странах, например в Норвегии, имеются независимые комитеты по осуществлению наблюдения за деятельностью спецслужб и органов безопасности⁹³, члены которых назначаются парламентом. Комитет отчитывается о проделанной работе перед парламентом один раз в год, а в случае необходимости предоставляет специальные доклады. В его компетенцию также входит рассмотрение жалоб, поступающих от отдельных граждан и организаций, которые указывают на превышение спецслужбами своих полномочий. Возможности осуществления контроля над деятельностью спецслужб парламентом Канады также ограничены. Единственным органом, в компетенцию которого входит постоянное слежение за действиями органов безопасности и спецслужб в этой стране, является комитет по анализу деятельности органов безопасности и разведки, который состоит из не менее, чем 3, и не более, чем 5 тайных советников, которые не являются членами парламента. Их полномочия ограничены осуществлением независимого наблюдения за деятельностью органов безопасности и разведки и анализом жалоб, поступающих в отношении визовой и иммиграционной политики, вопросов получения гражданства и других тем, решение которых так или иначе связано с деятельностью органов безопасности.

В ряде стран создан институт омбудсменов (уполномоченных по правам человека).⁹⁴ Он призван контролировать деятельность государственных органов,

⁹² Парламентский контроль будет законодательно утвержден в ближайшем будущем. См.: Faupin, Alain, Major General (ret). 2002. Reform of the French Intelligence Services after the End of the Cold War. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services., held in Geneva 3rd-5th October, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. And : Denécé, Eric. Mars 2001. Le contrôle parlementaire des services de renseignement. Interview d.Arthur Paecht, député du Var, vice-président de la Commission de la Défense et des Forces armées à l'Assemblée nationale. Paris : L.Harmattan. *Renseignement & Opérations Spéciales*. No. 7; pp. 21-28.

⁹³ В компетенцию комитета по осуществлению наблюдения над деятельностью спецслужб и органов безопасности входит организация контроля над деятельностью полиции Норвегии, оборонного ведомства и разведывательной службы. Комитет состоит из 7 членов, которые не могут быть членами парламента и организуют свою работу вне зависимости от работы парламента.

⁹⁴ Впервые этот институт появился в скандинавских странах. Сегодня такие институты существуют и во многих других странах, таких как Венгрия, Польша, Великобритания, Новая Зеландия, Израиль, Индия, Япония. А в Канаде существуют даже специализированные подразделения данного института, защищающие права заключенных и депортированных лиц, а также занимающиеся вопросами частной собственности и политики в области государственных языков. В США институты омбудсменов представлены как на федеральном, так и на местном уровне. См.: Caparini, Marina. 2002. *Setting up Mechanisms for Democratic Oversight (of the Security Sector)*. Session on Accountability. Tools for Accountability. p. 6.

что в принципе относится к компетенции законодательной власти, и поэтому уполномоченные по правам человека назначаются парламентом и остаются подотчетными ему. Омбудсмены имеют полномочия расследовать случаи нарушения прав человека спецслужбами, допрашивать государственных чиновников, предоставлять доклады в законодательное собрание, а также информировать общественность о результатах своей деятельности. Как правило, уполномоченные по правам человека не могут привлечь государственных служащих к уголовной ответственности, однако они имеют право подавать свои рекомендации и предложения законодательной власти о необходимости принятия определенных действий, как, например, удовлетворение жалоб граждан или связанных с необходимостью внесения изменений в общую систему организации работы спецслужб. Будучи официальным государственным органом, институт омбудсменов в целом не сталкивается с бюрократическими препонами и давлением со стороны каких-либо ветвей власти. Имея свободный доступ к информации, касающейся работы исполнительных органов власти, он является механизмом обеспечения прав и свобод граждан.

И, наконец, еще одним элементом в системе осуществления контроля над деятельностью спецслужб (элементом скорее неофициальным) являются независимые от ответственных средства массовой информации, а также другие субъекты гражданского общества.

В данной главе мы хотели бы проанализировать организацию и механизмы осуществления контроля над деятельностью спецслужб со стороны исполнительной, законодательной и судебной властей, а также вкратце осветить роль неформального или непрямого контроля, который осуществляет общественность. На ряд вопросов нельзя дать четких ответов. Насколько широкими должны быть полномочия органов безопасности? Каким должен быть контроль над их деятельностью? Каким образом сбалансировать свободы граждан и безопасность государства? В каких случаях законодательная власть, средства массовой информации и общественность должны поддерживать действия спецслужб и когда они должны оценивать их критически? Во многом ответы на эти вопросы зависят от конкретного исторического периода времени и конкретных государственных деятелей, которые находятся у власти.

4.1. Контроль и ответственность исполнительной власти

Не отрицая необходимость осуществления секретных операций, существует опасность того, что спецслужбы, без злого умысла или сознательно, могут злоупотребить своими полномочиями. С другой стороны, общество иногда уделяет чрезмерное внимание вопросам финансирования деятельности спецслужб. Для того, чтобы спецслужбы работали эффективно и в то же время не злоупотребляли своими полномочиями, необходимо, чтобы контроль над их деятельностью и их собственная ответственность за свои действия обеспечивали защиту национальных интересов государства, не нарушая прав и свобод его отдельных граждан.

Контроль, в самом узком смысле слова, означает наличие определенных действий. В более широком смысле это слово означает наличие определенных условий, при

помощи которых могут быть обеспечены критерии эффективности в работе, включая ожидаемые результаты в соответствии с законом и проводимым политическим курсом.⁹⁵ Контроль можно осуществлять как при помощи формальных, так и неформальных средств. В целом можно сказать, что формальные средства контроля нацелены на то, чтобы деятельность спецслужб находилась в соответствии с проводимым политическим курсом, не выходила за рамки необходимого финансирования, чтобы за работой спецслужб можно было наблюдать и, при случае, проверять. Во главу угла неформальных средств контроля поставлены вопросы этики, морали и системы ценностных ориентаций.⁹⁶

Отчетность – это отношения, при которых ответственные лица обязаны демонстрировать результаты работы в свете согласованных планируемых действий и отвечать за их выполнение.

Необходимыми предпосылками для эффективной отчетности является следующее:

- обсуждать и согласовывать свои действия и степень ответственности;
- обсуждать и согласовывать свои действия, пути их выполнения и ожидаемые результаты;
- выполнять планируемые действия с использованием своих полномочий, навыков и возможностей;
- своевременно и достоверно докладывать о выполнении достигнутых результатов в свете планируемых действий;
- рассматривать выполненные операции и реагировать на замечания путем необходимых исправлений.

Организация контроля и системы ответственности может происходить полностью в пределах органов исполнительной власти или включать себя структуры, частично или полностью функционирующие за ее пределами.

Самый важный аспект контроля исполнительной власти – необходимость осуществления квалифицированного политического управления спецслужбами.⁹⁷

⁹⁵ Hastedt, Glenn. 1986. Controlling Intelligence: The Role of the DCI. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. No. 1; pp. 25-40.

⁹⁶ Ericson, Paul G. 1992. The Need for Ethical Norms. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no.5; pp. 15-18. And: Godfrey, Drexel E. Jr. April 1978. Ethics and Intelligence. *Foreign Affairs*. No. 56; pp. 624-642. Also: Hulnick, Arthur S. & Mattausch, David D. Spring 1983. Ethics and Morality in United States Secret Intelligence. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; pp. 509-522.

⁹⁷ Davis, Jack. 1995. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; pp. 7-15. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>. And: Knott, Stephen. Summer 1998. Executive Power and the Control of American Intelligence. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; pp. 171-176. Also: Sciaroni, Bretton G. Spring 1989. The Theory and Practice of Executive Branch Intelligence Oversight. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; pp. 397- 432. And: Lowenthal, Mark M. Winter 1992. Tribal Tongues: Intelligence Consumers - Intelligence Producers. *The Washington Quarterly*. Vol. 15, no. 1; pp. 157-168.

Таким образом, политический курс должен быть основой и катализатором для работы спецслужб. В случае если они не будут получать указаний по направлению работы, их дальнейшие усилия будут дезориентированы и приведут к ненужному результату. Спецслужбы должны собирать полезную информацию и делать это вовремя. Они должны знать, приносит ли польза их работа и постоянно совершенствоваться. Указания для спецслужб должны поступать свыше от высокопоставленных политиков. Политикам следует ценить работу спецслужб, а также включаться в разработку методов и путей для осуществления их возможностей.

Являясь частью правительственных структур, спецслужбы должны действовать в соответствии с политикой правительства и преследовать определенные цели. Но слишком тесная связь между политикой и спецслужбами может привести к взаимному вмешательству в дела друг друга.⁹⁸ Существует опасность попадания спецслужб в полное распоряжение к политикам. Спецслужбы могут стать средством удержания власти, а также подрывать репутацию оппонентов. Таким образом, учитывая чрезвычайные полномочия спецслужб, должно быть исключено любое злоупотребление ими со стороны членов правительства и их использование в личных политических целях. Исходя из этого, спецслужбы должны находиться на достаточном расстоянии от высокопоставленных политиков. Они не должны входить в какую-либо партию, оставаясь вне политики и сохраняя нейтралитет.

Отношения между структурами, собирающими и оценивающими разведанные, и структурами, использующими их в подготовке государственной политики, представляют огромную важность.⁹⁹

Способы отношений между структурами спецслужб и правительства различны во многих странах.¹⁰⁰ Цикл работы спецслужб США меняется с приходом новой администрации и президента. Несмотря на то, что Трумэн был несведущ в делах спецслужб и крайне подозрителен по поводу шпионажа, опыт военного времени Эйзенхауэра ощущал активное использование деятельности спецслужб в мирное время. Это способствовало укреплению Холодной Войны в середине 1950-х в начале 1960-х.¹⁰¹ Переход от Буша к Клинтону был довольно резким. Буш

⁹⁸ Gates, Robert M. 1992. Guarding Against Politicization. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no. 5; pp. 5- 13. And: Leadbetter, Wyland F. Jr. & Stephen, Bury J. Spring 1993. Prelude to Desert Storm: The Politicization of Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 6, no. 1; pp. 43-56.

⁹⁹ Heymann, Hans Jr. Winter 1984. The Intelligence . Policy Relationship. *Studies in Intelligence*. Also: Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer . Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security*. Vol. 1, no. 2; pp. 212-233. And: Betts, Richard K. January 1988. Policy-Makers and Intelligence Analysts: Love, Hate or Indifference? *Intelligence and National Security*. Vol. 3, no.1; pp. 184-189. Also: Davies, Philip H. J. October 1995. Organizational Politics and the Development of Britain's Intelligence Producer/Consumer Interface. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 113-132. And: Timmerman, Kenneth R. December 1999/January 2000. Shoot the Messenger. *The American Spectator*. Vol. 32, no. 12; pp. 68-70.

¹⁰⁰ Gardiner, Keith L. January 1991. Squaring the Circle: Dealing with Intelligence . Policy Breakdowns. *Intelligence and National Security*. Vol. 6, no. 1; pp. 141-153.

¹⁰¹ Andrew, Christopher. 1996. *For the President's Eyes Only. Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. London: Harper Collins Publishers. And: Andrew. October 1995. American Presidents and their Communities. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 95-112.

регулярно обращался в канцелярию ЦРУ и обеспечивал обратную связь, чего и добиваются спецслужбы для проведения эффективной работы. Клинтон, напротив, проявлял мало интереса к спецслужбам. Он сталкивался с большими сложностями при подборе квалифицированных кандидатов на должности, которые бы гарантировали взаимодействие сторон. Если он и поддерживал связь с органами спецслужб, то это ограничивалось сохранением секретности. Общеизвестна активная поддержка спецслужб Черчиллем и его особое внимание к ULTRA¹⁰² во время войны. Это внимание было таким же явным, как и интерес Тэтчер к спецслужбам.

Опыт показывает, что политические лидеры, которые интересовались работой спецслужб до их появления во власти, за редкими исключениями, отлично справляются со своими обязанностями. Сложнее приходится политикам, получившим представление о работе спецслужб незадолго до их продвижения в органы власти или после вступления в должность.

Так как реакция отдельных личностей может быть непредсказуемой¹⁰³, должны быть установлены структурные функции, гарантирующие последовательность действий. Они остаются неизменными после прихода нового правительства, чтобы исключить несогласованность действий, плохое руководство спецслужбами и не допустить их самостоятельного функционирования. Главным источником внешнего руководства спецслужбами должен быть орган, представляющий власть. Он должен быть уполномочен давать советы спецслужбам и подчиняться высокопоставленным должностным лицам, принимающим решения, – президенту, премьер-министру или узкому кругу членов Кабинета министров, отвечающему за оборону и внутреннюю безопасность, экономику, внешнюю торговлю, возможно, финансирование и юстицию. Функции структуры не должны меняться после избрания нового правительства. Такой структурой мог бы стать, например, Национальный Совет по работе спецслужб.¹⁰⁴ Мы хотим сказать, что неважно, каким органом выполняются структурные функции. Нужно осознавать, что доклады от руководства спецслужб поступают непосредственно высокопоставленным должностным лицам. Неудачи спецслужб порождаются не сбором и анализом сведений, а последствиями их применения.¹⁰⁵ Они облачают информацию из различных источников в форму, доступную для политиков и удовлетворяющую их нуждам, дают сбалансированную оценку несходным мнениям. Таким образом, спецслужбы могут быть элементом, придающим окраску событиям. Но, к сожалению, пока еще не разработан универсальный метод осуществления этого. Поэтому оценки спецслужб должны быть согласованы в

¹⁰² Речь идет об успешной расшифровке немецких сообщений при помощи программы ЭНИГМА во время войны в Блэтчлей Парк.

¹⁰³ Thomas, Stafford T. Summer 1994. Presidential Styles and DCI Selection. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 7, no. 2; pp. 175-198. And: Warren, Ward. Fall 1995. Policies, Presidents, and DCIs. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 8, no. 3; pp. 337-344.

¹⁰⁴ Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington D.C.: CQPress. pp. 139-152.

¹⁰⁵ Travers, Russ. 1997. A Blueprint for Survival: The Coming Intelligence Failure. *Studies in Intelligence*. No. 1; pp. 35-43. And: Betts, Richard K. October 1978. Analysis, War and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable. *World Politics*. Vol. 31, no. 1; pp. 61-89. And Betts. Spring 1998. Intelligence Warning: Old Problems, New Agendas. *Parameters*. Vol. 28, no. 1; pp. 26-35.

ведомствах и должны принимать во внимание широкие государственные перспективы, выходящие за границы министерств. Британский Объединенный Комитет по работе спецслужб может служить системой для выполнения такой оценки.¹⁰⁶ Со всеми своими недостатками – особенно уступчивостью, возникающей в поиске консенсуса, – он может справиться с этой ролью лучше, чем Совет Национальной Безопасности США. Суть деятельности состоит в объединении оценок представителей спецслужб, государственной безопасности и казначейства, ведущих борьбу за влияние и добивающихся благосклонности высокопоставленных политиков.

Спецслужбы неизбежно становятся сферой деятельности, где время от времени будет присутствовать искушение, а может быть даже и необходимость нарушения общепринятых принципов морали или закона ради достижения высоких целей. Но им можно найти оправдание, когда никто, кроме них не понимает, какая ценность поставлена на карту. Иногда старания работников спецслужб приводили их к действиям, грозящим нанесением ущерба более широким интересам. Так как секретность, которая окружает их работу, может искушать к независимым действиям, должна быть сформирована четкая система организации выполнения задач, контролируемая от имени заказчиков секретной информации. Особенность проведения операций спецслужб состоит в том, что они могут быть начаты только после получения согласованного заказа на это.

В целом, чем больше министерства будут проявлять интерес и внимание к тому, как работают и развиваются спецслужбы, тем больше эти спецслужбы будут соотносить свою деятельность с деятельностью правительства и тем более эффективно будет работать система сдержек и противовесов. Однако само по себе это не столь существенно. Спецслужбы должны быть уверены в легитимности тех действий, которые они предпринимают. Разведывательным службам необходим узаконенный режим, который упорядочит санкционирование способов, с помощью которых они собирают сведения для того, чтобы заверить всех, что необходимость и соразмерность дела тщательно рассматриваются задолго до его начала. Наиболее эффективным способом контроля над деятельностью спецслужб является контроль со стороны соответствующего министерства. В некоторых странах роль санкционирования отводится судебной власти. Тем не менее, исполнительная власть находится в лучшем положении по сравнению с судебной властью при определении того, какой следует быть политике в решении проблем внутренней безопасности и национальной защите, невзирая на значимость этих решений. Возможность применения военной силы должна определяться законами или военной доктриной, и благодаря этим же законам должны пресекаться любые злоупотребления со стороны спецслужб. Эти законы должны регулировать действия внешней разведки в сборе информации об иностранных силах, а также определять действия внутренних спецслужб и служб безопасности в делах о злоупотреблениях по отношению к отдельным гражданам и общественной собственности. С другой стороны, контроль со стороны исполнительной власти

¹⁰⁶ Herman, Michael. October 1995. Assessment Machinery: British and American Models. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; pp. 13-33. And: Lowenthal. Op.cit. p. 154.

должен как можно меньше посягать на права спецслужб в сохранении необходимой конфиденциальности и секретности в своей работе.

Одной из главных задач контроля над деятельностью спецслужб со стороны исполнительной власти должна быть уверенность в том, что спецслужбы работают эффективно: они задают нужные вопросы, собирают необходимую информацию, отвечают запросам тех, кто принимает решения, скрупулезно анализируют полученную информацию и имеют в своем арсенале необходимые возможности для проведения оперативной работы¹⁰⁷. Особенно важным является тот факт, что контроль со стороны исполнительной власти должен выявлять неудачи работы спецслужб и предпринимать необходимые действия для предотвращения этих неудач в будущем.

Контроль со стороны исполнительной власти осуществляется либо президентом, либо премьер-министром, т.к. в конечном счете, именно они отвечают за целостность и безопасность государства и за деятельность разведслужб. Имеются конкретные причины, почему только министры или Национальный Совет безопасности не могут осуществлять контроль над деятельностью спецслужб в полном объеме. По этим причинам в демократических странах назначаются отдельные лица или создаются комитеты, уполномоченные осуществлять контроль и надзор за деятельностью спецслужб¹⁰⁸. Отдельных лиц назначают главными инспекторами, ревизорами, главными советниками и т.д. – должности, которые непосредственно подотчетны президенту, премьер-министру или министру. Наиболее удачным является практика назначения независимого главного инспектора по работе каждой из спецслужб, в обязанности которого входит отчетность перед законодательным комитетом. Иногда сфера полномочий комитетов или советов по контролю над деятельностью спецслужб выходит за рамки ответственности спецслужб, но в любом случае они несут ответственность и являются подотчетными президенту, премьер-министру, назначенному министру или Национальному Совету Безопасности¹⁰⁹.

Эти комитеты могут состоять из членов, не входящих в состав правительства, которых принимают на службу согласно их способностям, знаниям, это люди разнообразного происхождения и имеющие разнообразный опыт. Однако ни один из членов не должен иметь личной заинтересованности в деятельности спецслужб или иметь к ней какое-либо отношение. Такие комитеты могут быть объединены в Национальный Совет по работе спецслужб, имеющий полномочия координирования и контроля. В некоторых странах есть отдельные комитеты по контролю над деятельностью спецслужб с целью критического изучения их работы¹¹⁰.

¹⁰⁷ Lowental. *Op.cit.* pp. 153-155.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Lowental. *Op.cit.* p. 154: Кроме самих спецслужб, отдел НСБ по программам спецслужб является наивысшим органом со стороны исполнительной власти, который обеспечивает постоянный надзор и управление работой разведки.

¹¹⁰ Как в случае США: например, Президентский Совет по Внешней Разведке

Полномочия Комитета по контролю над деятельностью спецслужб могут включать в себя следующее:

- Периодический пересмотр внутренней политики каждой службы, касающейся законности или адекватности ее деятельности.
- Периодическая отчетность о проведенных расследованиях, касающихся серьезных вопросов законности и адекватности деятельности спецслужб.
- Привлечение внимания министра юстиции к отчетам, касающимся вопросов законности деятельности спецслужб.
- Проведение специальных расследований деятельности спецслужб в рамках установленных полномочий.

Полномочия Наблюдательного комитета могут включать в себя следующие:

- Определение требований к деятельности спецслужбам и приоритетов их работы.
- Пересмотр программы их работы и предложений по их финансированию, а также предоставление отчетов правительству, министру или премьер-министру о соответствии распределения ресурсов согласно правительственным назначениям.
- Осуществление сотрудничества между службами и обеспечение финансового баланса внутри системы.
- Периодическая проверка результатов деятельности спецслужб, оценка ее качества, организация работы спецслужб в соответствии с требованиями изменяющегося мира.
- Разработка рекомендаций по организации работы спецслужб и представление годового отчета.

При проведении своей работы такие наблюдательные комитеты ограничены в определенных полномочиях. Так как вопросы безопасности накладывают ограничения на распространение проверок спецслужб законодательными органами, для соответствующих министерств особо важно иметь необходимую информацию и полномочия для того, чтобы адекватно применять возложенные демократические обязанности и нести должную ответственность. В этой связи министерства должны определять приоритеты в деятельности спецслужб, санкционировать проведение секретных операций, быть соответствующим образом информированными о проведении таких операций и иметь уверенность (применяя механизмы как внутреннего, так и внешнего наблюдения) в том, что эти операции проводятся в рамках предписанных законодательных и оперативных границ. Более того, с целью усиления роли министерств в организации

деятельности спецслужб необходимо приложить все усилия для того, чтобы санкции на проведение таких операций были получены вовремя¹¹¹.

Проверка финансовой деятельности является еще одной важной составляющей при осуществлении контроля над деятельностью спецслужб со стороны исполнительной власти. Во-первых, она проводится с целью удостовериться в том, что деятельность спецслужб находится в рамках закона и что те, кто наделен полномочиями осуществлять исполнительную власть, используют свои полномочия, не выходя за рамки своей ответственности. Вторая цель проведения финансовой проверки деятельности спецслужб заключается в том, чтобы дать оценку действиям руководства спецслужб в отношении организации их работы. И, наконец, третья цель – анализ эффективности использования денежных средств. В современных демократических странах такая проверка осуществляется руководителем Счетной палаты или специальным контрольно-ревизионным агентством.

И наконец, внутренний контроль над деятельностью спецслужб осуществляется непосредственно сотрудниками самих служб, а также отдельными гражданами, которые имеют возможность и желание сообщать о злоупотреблениях в работе органов безопасности¹¹².

4.2. Законодательный контроль

Термин «контроль» подразумевает такую систему ответственности, при которой действия лиц, наделенных полномочиями исполнительной власти, рассматриваются независимой, специально уполномоченной группой. Ответственность перед демократически избранными представителями народа, а именно – парламентом, делает политический контроль по-настоящему демократичным.¹¹³ Законодательная власть избирается с целью представлять интересы народа и гарантировать его участие в управлении государством соответственно законам конституции. Парламент занимается обсуждением государственных вопросов, принимает законопроекты, тщательно анализирует

¹¹¹ Операции многих спецслужб зачастую осуществляются под влиянием не вовремя принятых решений. См.: Whitaker, Reg. April 1992. *The Politics of Security Intelligence Policy-Making in Canada: II 1984-1991. Intelligence and National Security. Vol. 7. no. 2; pp. 53-76.*

¹¹² В США Акт по защите добровольных общественных осведомителей вступил в силу в 1998. Этот Акт установил процедуру, согласно которой внештатные работники спецслужб могут подавать жалобы на действия спецслужб. Сначала они должны сделать это по специальным каналам общественной службы, но они также свободно могут информировать Наблюдательный комитет о деятельности спецслужб, если вовремя не принимаются меры. Эти сотрудники имеют право информировать исполнительные власти о том, что они обратятся в Конгресс и могут передать свою информацию в соответствии с установленной процедурой сохранения секретности при ее передаче.

¹¹³ Assembly of Western European Union. 4 December 2002. *Report: Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries - current situation and prospects for reform.* Paris: WEU. Document A/1801. Also: Jackson, William H. Jr. July 1990. *Congressional Oversight of Intelligence. Search for a Framework. Intelligence and National Security. Vol. 5, no. 3; pp. 113-147.* Also: Johnson, Loch K. *The U.S. Congress and the CIA: Monitoring the Dark Side of Government. Legislative Studies Quarterly. Vol. 5; pp. 477-499.* And: Sturtevant, Mary. Summer 1992. *Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective. American Intelligence Journal. Vol. 13, no. 3; pp. 17-20.* And: Van Wagenen, James S. 1997. *Critics and Defenders: A Review of Congressional Oversight. Studies in Intelligence. No. 1; pp. 97-102.*

действия исполнительной власти и осуществляет контроль над ней, выявляя, не противоречит ли это интересам безопасности. Контроль бюджета и государственной политики – важнейшая функция парламента во всех аспектах управления государством и в определении государственных расходов. Парламент несет ответственность перед избирателями – налогоплательщиками, которые, в свою очередь, обязаны пополнять бюджет. Неотъемлемой частью его формирования является работа спецслужб. Контроль со стороны законодательной власти тесно связан с политикой и теоретически не ограничен, но речь не идет о подчинении работы спецслужб одной из ветвей власти: исполнительной или законодательной. Основной задачей является использование наиболее эффективных способов контроля обоих институтов власти над службой государственной безопасности.¹¹⁴

Не все члены парламента компетентны в вопросах государственной безопасности и спецслужб на момент их избрания в парламента. В отличие от них, правительственные чиновники назначаются именно исходя из их компетентности в определенных аспектах государственной безопасности. Тем не менее, парламентарии не могут быть освобождены от ответственности за работу правительства. Также неправильно было бы снять ответственность с любого органа власти, влияющего на судьбу государства.

Роль, которую играет парламента в развитии и воплощении политики госбезопасности можно сформулировать в четырех основных задачах:

- контроль;
- независимая оценка;
- гарантия принципа прозрачности;
- обеспечение связи между спецслужбами и обществом.

Разделение властей влечет за собой появление функции контроля со стороны законодательной ветви власти, которая требует ответственности от исполнительной.¹¹⁵ Главным образом, суть контроля заключается в мониторинге исполнения законодательства. Однако контроль является процессом, а не просто событием. Он должен носить превентивный характер в предвидении сложных ситуаций и действенный подход для инициирования судебных разбирательств и расследований в случае возникновения проблем, а также для определения результативности работы законодательной власти. Процесс контроля должен гарантировать достаточные законные полномочия другим ветвям власти и гражданскому обществу по наблюдению за деятельностью спецслужб.

¹¹⁴ Knott, Stephen. Spring 2000. The Great Republican Transformation on Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 13, no. 1; pp. 49-63.

¹¹⁵ Robertson, K. G. Summer 1998. Recent Reform of Intelligence in the United Kingdom: Democratization or Risk Management. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; pp. 144-158. Also: Gill, Peter. April 1996. Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community. *Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 2; pp. 313-331. U.S. Senate Select Committee on Intelligence. *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*. 1994. Report, 103rd Congress, 2nd Session. Washington D.C.: GPO.

Парламентский контроль над деятельностью спецслужб включает в себя ответственность правительства за их финансирование и расходы. Другими словами, правительство должно гарантировать, что средства спецслужб используются рационально и оказывают влияние на развитие и эффективное осуществление их деятельности. Эффективность работы парламента в отношении требований ответственности¹¹⁶ и оказания влияния зависит от качества его работы. Все правительства ответственны перед парламентами, так как бюджет, подготовленный исполнительной властью, должен быть утвержден парламентом в количественном плане и в плане внутрибюджетных распределений.

Более того, финансирование спецслужб – это не просто заурядная статья государственных расходов. Их деятельность тесно связана с определенными проблемами, которые ограничивают и затрудняют привлечение работы всего парламента. Этим объясняется причина существования специальных комитетов по наблюдению за деятельностью спецслужб во многих государствах с демократической формой правления. Они могут находиться в любой из палат парламента или функционировать как отдельные, специально созданные структуры, обычно состоящие из небольшой группы законодателей. Организация деятельности специальных комитетов по наблюдению за деятельностью спецслужб предполагает наличие подкомитетов, специальных или избираемых комитетов.

Специальные или избираемые комитеты обладают такими источниками информации и возможностями проверки, которые позволяют им контролировать действия их правительства в определенном поле.¹¹⁷ Конгресс США имеет очень большие полномочия. Он жестко контролирует использование бюджетных средств на основе информации, полученной у ответственных должностных лиц, а также анализируя альтернативные точки зрения независимых экспертов. Вместе с шестью перечисленными ниже полномочиями парламента действительно обладает существенными рычагами воздействия на исполнительную власть с целью ее контроля со стороны законодательной власти: (1) утверждать или отклонять назначенные на должности кандидатуры; (2) поддерживать акты ратификации¹¹⁸ договоров или давать советы по этому поводу; (3) возлагать обязанности по ответственности на органы исполнительной власти; (4) вести расследования – этот пункт полномочий особенно эффективен при выявлении недостатков и упущений, и с его помощью можно получить необходимые рекомендации для реформирования и определения нового политического курса; (5) не разглашать информацию по вопросам, имеющим принципиально важное значение для осуществления деятельности исполнительной власти; (6) своевременно получать информацию о проведении секретных операций.¹¹⁹

¹¹⁶ Johnson, Loch K. January 1997. The CIA and the Question of Accountability. *Intelligence and National Security*. Vol. 12, no. 1; pp. 178-200. And: Johnson. Spring/Summer 1995. The Evolution of CIA Accountability. *American Intelligence Journal*. Vol. 16, no. 1; pp. 43-46.

¹¹⁷ Leigh, Ian. 2002. *The UK's Intelligence and Security Committees*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3-5 October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

¹¹⁸ Одной из задач спецслужб является контроль исполнения пунктов договоров.

¹¹⁹ Lowenthal. Op. cit. pp. 155-173.

Члены парламента хорошо понимают потребности народа. Некоторые из них имеют значительный опыт в делах внешней политики и используют при этом результаты деятельности спецслужб, особенно в США.¹²⁰ Таким образом, парламент может выражать независимую оценку, основанную на итогах закрытых заседаний специальных комитетов по наблюдению за деятельностью спецслужб. Независимая оценка подается парламентом в органы исполнительной власти. При обсуждении особо острых вопросов, ставящих на карту благосостояние и безопасность всей нации, она может оказаться жизненно необходимой.

Другой важный аспект работы комитетов по наблюдению за деятельностью спецслужб состоит в том, что с помощью обсуждений, слушаний и докладов законодатели имеют возможность сделать спецслужбы более открытыми для народа.¹²¹ Несмотря на то, что деятельность комитетов хранится в секрете, большинство информации обнародуется в ежегодных докладах. Свободное обсуждение вопросов спецслужб вызывает общественную поддержку и неизбежно влечет за собой значительную степень открытости и прозрачности этих структур. Принцип открытости приветствуется всегда, когда это возможно. Но насколько глубоко можно посвящать общественность в дела спецслужб? Комитеты изучают, не возникает ли противоречие между свободой и безопасностью граждан. Раскрытие фактов не должно мешать спецслужбам в выполнении поставленных перед ними задач.

Кроме того, информация, востребованная в целях государственной безопасности, очень специфична и зачастую не может быть заранее обнародована или вынесена на всеобщее обсуждение.¹²² Спецслужбы нельзя контролировать слишком тщательно, так как это может затруднить продуктивность их работы. Таким образом, в большинстве стран очень сложно добиться открытости в работе спецслужб. Спецслужбы относятся к секретным и исключительным организациям.

Обнародование секретной информации, как правило, имеет свои ограничения, связанные с соображениями государственной безопасности. Интересы безопасности всегда будут в какой-то степени стоять на пути доступа к информации о работе спецслужб, но после окончания холодной войны они уже не имеют под собой больших оправдывающих оснований. Руководители спецслужб могут стать дополнительным источником информации, обеспечивающим прозрачность своих структур.

¹²⁰ McCullough, James. Spring 1998. Commentary on .Congress as a User of Intelligence.. *Studies in Intelligence*. pp.71-74. At: <http://www.cia.gov/csi/studies/spring98/mccullou.html>. And: Snider, Britt L. Spring 1998. Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence. *Studies in Intelligence*. At: http://www.cia.gov/csi/studies/spring_98/Congress.html Also: Glennon, Michael J. 1998. Congressional Access to Classified Information. *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 16, no. 1; pp. 126-137.

¹²¹ Gill, Peter. January 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. DCAF Working Paper No. 103. At: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/103.pdf

¹²² Born, Hans. May 2002. *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*. DCAF Working Paper No. 20. At: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf

Парламент обеспечивает связь между спецслужбами и общественностью. Полномочия комитета по наблюдению за деятельностью спецслужб позволяют ему оценивать правильность выполнения задач и заверять общественность, что деятельность данных структур находится под контролем. Сама сущность спецслужб предполагает ограничение информации, которая может быть обнародована. Так как парламентские комитеты по наблюдению над деятельностью спецслужб выражают волю народа, им необходим доступ к секретной информации. Поэтому по их просьбе они должны быть допущены к докладам и слушаниям спецслужб.

Они также имеют право проводить собственные расследования для выявления недостатков и упущений. Порядок осуществления деятельности спецслужб устанавливается, как правило, президентом или премьер-министром, включая законные требования в сфере исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, которые защищают источники и методы организации их работы. Согласно установленному порядку спецслужбы обязаны выполнять следующее:

- Информировать комитеты по наблюдению над деятельностью спецслужб о проводимых и планируемых операциях;
- По просьбе комитетов по наблюдению над деятельностью спецслужб предоставлять им любую информацию или документы, находящиеся в распоряжении спецслужб;
- Своевременно докладывать комитетам по наблюдению над деятельностью спецслужб о неправомерных или ошибочных действиях со стороны спецслужб, а также о корректирующих действиях, которые они предприняли или собираются предпринять.

Спецслужбы и общественность должны в равной степени доверять членам парламентских комитетов по наблюдению над деятельностью спецслужб. Это необходимо парламентским комитетам для возможности осуществления своих задач. В идеале, комитеты должны вносить свои предложения по организации наблюдения, которые бы дополняли уже существующую практику осуществления контроля при рассмотрении работы органов исполнительной власти.¹²³ Кроме того, наблюдение не должно обременять деятельность спецслужб своим вмешательством, чтобы не оказывать негативного влияния на ход их работы. Так как законодательный контроль склоняется к давлению на принятие решений исполнительной власти, парламентские комитеты по наблюдению над деятельностью спецслужб не должны иметь полномочий, позволяющих им побуждать спецслужбы к ведению определенных расследований. Вопросы, касающиеся выбора отдельных личностей, групп людей, событий и действий, требующих расследования, должны решаться исполнительной властью. Комитеты принадлежат к политическим структурам;¹²⁴ они подчинены политическим

¹²³ UIP and DCAF - *Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, mechanisms and practices*. 2003. Handbook for parliamentarians, No. 5. Born, Hans, ed. and Lead Author. Geneva/Belgrade: Goragraf; pp. 190.

¹²⁴ Ott, Marvin C. Spring 2003. Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 16, no. 1; pp. 69-94.

интересам и в своей реакции на действия спецслужб могут преследовать свои политические цели. Таким образом, члены комитетов должны избегать острой реакции во время кризисных ситуаций, а спецслужбы должны фокусироваться на собственных миссиях, не позволяя комитетам толкать их на переключение к новым задачам. Еще одной важной задачей для законодательного контроля является уравнивание независимости и критики с одной стороны, и поддержание рабочих отношений между комитетами и спецслужбами – с другой. Спецслужбы – одна из структур правительства, где допускается возможность риска и инновационное мышление в пределах применяемого закона и действующего политического курса. Это сфера деятельности опирается на профессионализм и объективность работников спецслужб. Работа в этой области во многом зависит от сотрудничества с другими структурами, зарубежными правительствами и отдельными личностями. Официальные действия за рубежом имеют огромный резонанс, далеко выходящий за пределы обычного расследования. Несмотря на желание комитетов показать эффективность своей работы, они должны иметь полное представление об опасности, которая может быть вызвана их заявлениями и действиями. Это может привести к искаженному восприятию деятельности спецслужб у общественности и создать неблагоприятное впечатление у структур, с которыми ведется сотрудничество. Нельзя допустить формирование отрицательного мнения у потенциальных партнеров, готовых к сотрудничеству, зарубежных служб и правительств. Последствием негативных влияний может стать неслаженность работы сотрудников самих спецслужб. Таким образом, законодательный контроль должен проводиться с чрезвычайной беспристрастностью и осмотрительностью, вынося справедливые решения на слушаниях. Задача комитетов по наблюдению над деятельностью спецслужб должна заключаться в проявлении большего внимания к работе служб и не носить характер противостояния. Им следует расширять диапазон наблюдения за пределы спецслужб и направлять свою работу в сторону субъектов, пользующихся результатами деятельности спецслужб.

С увеличением доверия будет больше открываться доступ к секретной информации. В результате, может повышаться риск возникновения опасности.¹²⁵ Но, как показывает опыт, если члены комитетов заслуживают доверия, у спецслужб нет причин отказывать им в своей честности и открытости. Следовательно, уполномоченные лица по наблюдению над деятельностью спецслужб должны показать готовность к осторожному обращению с секретной информацией. Они обязуются составлять исчерпывающие доклады, сфокусированные на определенных проблемах, не создавая компромиссов с государственной безопасностью. Сущность наблюдения и контроля предполагает, в основном, наличие негативного оттенка в парламентских докладах, касающихся структур исполнительной власти. Несмотря на это, комитеты должны показывать общественности взвешенную ситуацию. Они могут также выражать положительную оценку работы спецслужб и оправдывать их действия в случае их неправильной интерпретации. Комитеты могут защищать несправедливо опороченную репутацию спецслужб. Спецслужбы не имеют возможности

¹²⁵ Hyde, Henry J. 1988. Leaks and Congressional Oversight. *American Intelligence Journal*. Vol. 9, No. 1; pp. 24-27.

защищать себя сами.¹²⁶ Однако комитеты не должны полностью брать на себя эту роль.

Вопрос компетентности является наиболее сложным. Способы, с помощью которых ведется управление работой спецслужб, отличаются специфичностью. Они трудны для понимания посторонним лицам. Одни члены парламента считают, что комитеты по наблюдению над деятельностью спецслужб ограничивают проявление интереса общественности к делам спецслужб. Другие, напротив, «боятся превышать свои полномочия, тем самым, увеличивая риск».¹²⁷ Давая согласие на проведение операций с определенной долей осторожности, они показывают свое замешательство и появление страха по поводу возможного возникновения новых скандалов, связанных со спецслужбами.¹²⁸ Вина за это ложится в равной степени и на спецслужбы и на парламента. Сущность парламентской работы требует вовлечение парламента в деятельность спецслужб. Стесненные установленными сроками пребывания в должности, законодатели при исполнении своих обязанностей зачастую не могут посвятить достаточное количество времени, чтобы дать спецслужбам настоящую экспертную оценку. Членам комитетов, назначенным на определенный срок, приходится переходить в другие комитеты по мере того, как они приобретают компетентность в сложной сути вопросов. Зная, что их пребывание в должности ограничено, некоторые парламентарии используют время их работы в парламенте для работы в менее сложных комитетах. Это, к сожалению, приводит к потере компетенции и текучести кадров, ослабляя эффективность работы комитетов. Поэтому в некоторых странах членство в комитетах не ограничивается установленными сроками пребывания в должности. Вдобавок, привлекаются новые члены, чтобы заполнить кадровые пробелы, возникающие в комитетах. Если же члены комитетов работают по принципу ротации назначений на должности, то следует улучшить понимание деятельности спецслужб в обеих палатах парламента. Необходимо опираться на высококвалифицированный состав и на помощь специалистов, ведущих расследования, которые имеют больший доступ к деятельности спецслужб. Мы не можем не брать во внимание право политической оппозиции принимать участие в осуществлении наблюдения. Поэтому предпочтительнее, если выбор по назначению в комитеты будет делаться не партийными организациями, а руководством обеих палат парламента. Кандидаты

¹²⁶ Вот один из подходов к осуществлению законодательного контроля во Франции: .il est nécessaire de prévoir des dispositifs de protection, non seulement des informations vitales pour la sûreté de l'Etat, mais aussi des hommes qui les servent dans des conditions difficiles, voire dangereuses ..Les services ont par ailleurs besoin de reconnaissance, il faut les valoriser. See: Denécé, Eric. Mars 2001. Le contrôle parlementaire des services de renseignement. Interview d.Arthur Paecht, député du Var, vice-président de la Commission de la Défense et des Forces armées à l'Assemblée nationale. Paris: L.Harmattan. *Renseignement & Opérations Spéciales*, No. 7; p. 24.

¹²⁷ Haering, Barbara. 2002. *Investigating the Strategic Intelligence Service of Switzerland. Experiences of a Parliamentarian*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3-5 October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). p. 6.

¹²⁸ Lowenthal, op.cit. pp. 167-169.

на должности проверяются службами безопасности. Они обязаны дать клятву хранить государственную тайну.¹²⁹

Опыт показывает, что со временем спецслужбы признают эффективность работы комитетов, а комитеты оценивают дела спецслужб и находят к ним подходы. Сторонники наблюдения над деятельностью спецслужб хотят иметь надежные меры безопасности для сохранения свободы; их критика ищет способы проведения более эффективных секретных операций, чтобы защитить нацию от врагов как внутри страны, так и за ее пределами. Напрашивается очевидный вывод о том, что современное демократическое государство нуждается в наличии гражданских свобод и щита от опасностей извне. Продолжается поиск формулы рационального разделения полномочий в этой наиболее сложной области управления государством. Хотя мы достаточно хорошо знаем, что такой формулы не существует. Остается только надеяться, что законодательная, исполнительная и судебная власти приложат все усилия для поиска компромиссного соглашения, где бы принимались во внимание свобода и безопасность граждан.

4.3. Судебный контроль

Закон должен регулировать деятельность спецслужб и устанавливать порядок действий, гарантирующий его неукоснительное выполнение, защиту и прозрачность. Без существования законодательства, контроль законодательной, исполнительной и судебной властей не имел бы оснований, и его действие не имело бы никакого смысла. Независимость друг от друга всех трех ветвей власти значительно усиливает возможность осуществления различных видов контроля.¹³⁰

Судебный контроль можно назвать ограниченным по сравнению с «неограниченным» законодательным контролем.¹³¹ Судебная власть пересматривает законы и интерпретирует их конституционность. Она играет скромную роль в вопросе контроля над деятельностью спецслужб, но время от времени становится немаловажной при рассмотрении осуществления их деятельности. Сам факт того, что деятельность спецслужб может быть предметом рассмотрения в независимом суде, создает тип «предупредительного контроля». Несмотря на то, что судебная власть проявляет большое уважение к исполнительной ветви власти в отношении вопросов спецслужб, она имеет все законные полномочия выполнять функцию арбитра правительственной секретности. Правительственная секретность вызывает неудовольствие в свободном демократическом обществе на западе. Она может разрушить легитимность правительственных институтов власти и негативно повлиять на ответственность политиков и служащих народа перед обществом. Секретность может нарушать основополагающие права граждан. Она имеет

¹²⁹ Lowenthal, Op. cit. p. 162.

¹³⁰ Manget, Frederic F. 1996. Another System of Oversight: Intelligence and the Rise of Judicial Intervention. *Studies in Intelligence*. Vol. 39, no. 5; pp. 43-50.

¹³¹ Idem.

тенденцию выходить за рамки правительства. Судебный контроль движется навстречу проблемам правительственной секретности, обеспечивая для общественности безопасный форум рассмотрения деятельности спецслужб в правовом поле.

Спецслужбы подчиняются законодательству – они могут нести наказания, предусмотренные законом. Меры по привлечению к ответственности принимаются ради сохранения демократии. Согласно букве закона, деятельность и функции спецслужб не должны выходить за пределы, необходимые для защиты демократического конституционного порядка. Конституционный порядок включает в себя систему основополагающих прав, свобод и эффективных мер для защиты этих прав. Если спецслужбы будут угрожать данным правам и свободам, они будут разрушать конституционный порядок вместо того, чтобы защищать его.

Существует несколько вариантов осуществления деятельности спецслужб. Наилучшим из них в государствах с демократическим устройством является признание спецслужбами того, что их действия связаны законами Конституции, включая обязательства по договорам и другим международным соглашениям. Они также обязаны выполнять приказы и распоряжения органов исполнительной власти, многочисленные указания министерств и других структур государственной власти на основе устава деятельности спецслужб. Другим вариантом является определение основных правил деятельности спецслужб, разработанных внутри самих структур органов безопасности. Они должны быть одобрены Генеральным прокурором и призваны организовывать деятельность спецслужб, связанную со сбором, анализом и распространением информации. Еще одним вариантом осуществления деятельности спецслужб может быть определение политики деятельности внешней разведки. Она обычно накладывает ограничения на использование работников гуманитарных организаций, таких как Международное общество Красного Креста или национальных представительств Красного Креста, использование других организаций, занимающихся оказанием помощи и содействием в гуманитарном развитии государства, церковных организаций, обществ и объединений журналистов, ученых¹³² с целью их привлечения к проведению секретных операций.

В демократических государствах закон запрещает спецслужбам иметь собственные структуры полиции, правоохранные органы, право вызова в суд. Предварительно в суде или специальном суде должны рассматриваться действия, которые собираются предпринять спецслужбы в форме электронного наблюдения или физического поиска для целей внешних структур спецслужб или аналогичных структур внутри страны. Следуя этому способу для осуществления деятельности спецслужб, нужно убедить суд в том, что целью расследования является предотвращение угрозы безопасности государства, и в том, что другие технологии получения информации не дали желаемых результатов.¹³³

¹³² Hulnick, Arthur S. Winter. 1986-1987. CIA's Relations with Academia: Symbiosis Not Psychosis. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 1, no. 4; pp. 41-50.

¹³³ Sandberg, Justin M. Winter 2002. The Need for Warrants Authorizing Foreign Intelligence Searches of American Citizens Abroad: A Call for Formalism. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 69, no.1; pp. 403-427.

К наилучшим способам для осуществления деятельности спецслужб относится гарантия проведения особых мер по овладению вопросами внутренних структур спецслужб с учетом сохранения установленных принципов неприкосновенности личности, гражданских прав и свобод. При этом они отвечают законным нуждам государства. В этом случае наблюдение и контроль особенно необходимы. Защищаются права человека и другие свободы подозреваемых граждан, и предотвращается смертельная опасность для граждан стать жертвами. Судебный контроль призван установить ограничения для того, чтобы добиться равновесия между защитой личных прав и получением важнейшей информации.

Совокупность порядков для осуществления деятельности спецслужб обычно устанавливается и утверждается главным уполномоченным судебной власти, как правило, Генеральным Прокурором. Порядки осуществления деятельности спецслужб гарантируют сбор информации с наименьшим вмешательством и ее использование исключительно в законных государственных целях.

Действия внутренних структур спецслужб могут быть предметом судебных разбирательств после их осуществления, могут рассматриваться жалобы в отношении действий спецслужб со стороны общественности, включая предписания министров. Лучшим способом осуществления судебного контроля над деятельностью спецслужб является предоставление судьям открытого доступа к секретной информации, так как она имеет непосредственное отношение к доказательству вины или невиновности. Обращение к вопросам секретности требует предоставления фактов, объясняющих, почему раскрытие определенной информации может принести вред.

Действия Генерального Прокурора, направленные на эффективность судебного контроля, предусматривают следующее:

- Получать и рассматривать доклады спецслужб.
- Своевременно уведомлять ответственных министров, премьер-министра или президента о деятельности спецслужб, затрагивающих вопросы законности.
- Докладывать ответственным министрам, премьер-министру или президенту о решениях или предпринятых мерах в ответ на доклады спецслужб.
- Информировать ответственных министров, премьер-министра или президента об официальных мнениях, наносящих вред деятельности спецслужб.
- Устанавливать и утверждать порядок осуществления деятельности спецслужб, отвечающий законам, защищающий конституционные права и неприкосновенность личности граждан. Он гарантирует осуществление деятельности спецслужб внутри государства по принципу наименьшего вмешательства в дела граждан и обеспечивает использование, распространение и сбережение информации, касающейся граждан, которая приобретена в результате деятельности спецслужб исключительно в государственных целях.

Свобода действий спецслужб сдерживается судебной системой. Также как и другие структуры правительства и их сотрудники, они могут преследоваться судом за предпринятые ими действия во время исполнения служебных обязанностей. Надо отметить, что в большинстве стран субъекты, действовавшие в интересах защиты национальной безопасности, очень редко обвинялись в нарушении закона. Лиц, нарушающих закон или установленную линию поведения, обязывают и вызывают в суд по гражданским или криминальным делам. К ним могут быть применены административные санкции. Они обязаны выдавать любую информацию по требованию суда.

Имеется и другая, более слабая форма судебного контроля, в рамках которой судебные разбирательства в отношении деятельности работников спецслужб проводятся судебными органами, созданными самими спецслужбами. А вот организация института омбудсмана для защиты гражданских прав является более эффективным средством контроля над деятельностью спецслужб.

4.4. Неформальный контроль над деятельностью спецслужб со стороны общественности

Различные организации гражданского общества, такие как неправительственные организации, политические движения и партии, профсоюзы, культурные и правозащитные организации, а также средства массовой информации вносят свой посильный вклад в процесс осуществления контроля над деятельностью спецслужб. Участие общественности в наблюдении за деятельностью спецслужб доказывает тот факт, что работа этих служб нацелена на благо всего общества¹³⁴, а не какой-либо одной политической силы или элитной группы. Участие структур гражданского общества в этом процессе стимулирует ответственность спецслужб и органов безопасности и предотвращает давление на их работу со стороны заинтересованных политических сил.

Будучи наделенными правдивой информацией, гражданское население государства способствует тому, чтобы правительство несло ответственность за свои действия. В процессе осуществления наблюдения и обеспечения принципа прозрачности в действиях спецслужб необходимым условием распространения информации является то, что она становится достоянием общественности не сразу, а по прошествии некоторого времени. Четко обозначенный период времени неразглашения секретной информации может регулироваться законами о «свободе информации» или правилами рассекречивания секретных материалов. Прозрачность в действиях спецслужб, пусть и с отсрочкой времени, способствует осуществлению демократического контроля. С этой точки зрения, рассекречивание документов является очень важным, так как если общество не имеет доступа к материалам такого рода, в его распоряжении практически не остается других механизмов осуществления наблюдения над деятельностью спецслужб. В США и Канаде, где работа спецслужбы, равно как и всего государственного департамента и агентств правительства, подчинена Закону о

¹³⁴ Vitkauskas, Dovydas. June 1999. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*. Chapter III, Opening up to the public scrutiny. Brussels: NATO. Democratic Institutions Fellowship Programme. pp. 49-51.

свободе информации¹³⁵, средства массовой информации и общественные организации используют свои права для изучения деятельности правительства по тем вопросам, которые в течение длительного периода времени были закрыты от общества. Тем не менее, тот факт, что общественные и неправительственные организации смогли настоять на принятии закона о доступе к информации, говорит о той значительной роли, которую играет общество в процессе осуществления контроля над деятельностью спецслужб.¹³⁶

Очень важно, чтобы ситуации, которые могут представлять угрозы государственным интересам страны, были четко сформулированы, и общество было проинформировано о них. Это будет способствовать повышению уровня доверия к спецслужбам, а также осуществлению более эффективного контроля над их деятельностью.

Организации гражданского общества призывают правительство к ответственности за свои действия и привлекают внимание общественности в случае нарушения гражданских прав и свобод. Различные правозащитные движения и организации оказывают помощь в информировании общества и дают свои оценки действиям правительства. Задача гражданского общества состоит в создании эффективных органов, которые могли бы способствовать развитию демократии. Хотя процесс достижения консенсуса в гражданском обществе порой бывает достаточно напряженным, общественное согласие и политическое сотрудничество всегда идет на пользу развития государства.

Правозащитные организации зачастую выступают позитивным сдерживающим фактором в деятельности спецслужб. Имея доступ к секретным материалам¹³⁷, они знакомят с ними тех, кто так или иначе пострадал от действий спецслужб и органов безопасности. Помимо этого, организации по защите прав граждан имеют право законодательной инициативы, а также проводят большую просветительскую работу по вопросам деятельности спецслужб. Обладая информацией о деятельности спецслужб, будучи компетентными в вопросах гражданских прав и свобод, они могут оказывать определенное давление на парламент по поводу принятия необходимых законов путем информирования общественности и средств массовой информации о нарушениях в деятельности спецслужб, заставляя газеты, радио и телевидение пробудить общественный интерес к вопросам безопасности государства и органов, которые призваны обеспечивать безопасность.

¹³⁵ Некоторые документы ЦРУ на основании другого закона освобождены от действия одного из пунктов Закона о свободе информации, в котором идет речь о предоставлении материалов общественным организациями по их запросам. Информация, которая была засекречена по распоряжению президента, также не может подвергаться разглашению и рассекречиванию. Поскольку основные документы, связанные с деятельностью спецслужб, являются засекреченными, очень незначительная часть информации об их работе может быть обнародована в соответствии с данным Законом.

¹³⁶ Banisar, David. 2002. *Freedom of Information: International Trends and National Security*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3-5 October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

¹³⁷ Как это произошло в Польше и Германии (бывшей ГДР) и ряде других восточноевропейских странах. См.: Majtény, Lászlo. 2002. *Reconciliation and Developing Public Trust: Opening State Security Files to the Public*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 3-5 October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Роль средств массовой информации в процессе осуществления контроля над деятельностью спецслужб является более противоречивой. Зачастую информация о работе спецслужб подается через призму скандалов. В своих материалах средства массовой информации делают акцент на промахах в работе органов безопасности, утечке разведанных, увлекаясь вопросами секретности. Имея возможность обнародовать незаконные действия и превышение полномочий в действиях спецслужб, электронные и печатные средства массовой информации могут привлекать внимание тех, кто призван непосредственно осуществлять контроль над деятельностью спецслужб.¹³⁸ В то время как органы внутреннего контроля, как правило, не занимаются расследованием сомнительных действий своих сотрудников, а органы внешнего контроля не всегда имеют возможность выявлять такие случаи,¹³⁹ журналистика может выступить в роли «неофициальной оппозиции» или «резервного механизма контроля». Однако до тех пор, пока журналисты не станут профессионалами в области работы спецслужб и в вопросах безопасности, остается опасность погони за сенсацией и перехода на личности вместо статей, написанных со знанием дела. Существует множество примеров, когда публикация материалов в средствах массовой информации граничила ни с чем иным, как халатностью и безответственностью.¹⁴⁰ Наверное, надо сказать, что бывают ситуации (пусть и в малом количестве), когда средствам массовой информации необходимо удержаться от обнародования некоторых материалов в целях национальной безопасности.¹⁴¹ С другой стороны, существуют примеры того, как средства массовой информации использовались как инструменты распространения слухов, дезинформации, клеветы, подготовленные как раз спецслужбами.¹⁴²

Изменение норм этики и морали в средствах массовой информации сопряжено с их изменением и в других сферах жизнедеятельности общества. Деятельность спецслужб огорожена стеной как от пытливых глаз журналистов, так и от других посторонних лиц. Абсолютно не приходится надеяться на то, что средства

¹³⁸ См.: материалы конференции *„The Role of the Media in Public Scrutiny and the Democratic Oversight of the Security Sector“*, held in Budapest, 6-8 February 2003, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). At: http://www.dcaf.ch/Media_Budapest0203/ws_papers.htm

¹³⁹ В отличие от многих демократических стран, правительство Великобритании может налагать запрет на публикацию материалов о деятельности спецслужб, если они несут угрозу национальной безопасности.

¹⁴⁰ См., например, серию статей в газете «Балтимор Сан» о деятельности агентства США по национальной безопасности, материалы, которые в результате привели к тому, что Европейский Союз заинтересовался проектом ЭШЕЛОН и выразил свое недовольство по этому поводу.

¹⁴¹ В истории США были периоды, когда средства массовой информации договаривались о непубликации материалов, связанных с деятельностью спецслужб, в интересах государственной безопасности. Так, информация о кубинских тренировочных лагерях во Флориде стала достоянием гласности раньше, чем информация о деле в заливе Пигс. Средства массовой информации знали о строительстве платформы «Glomar Explorer», которую заказало ЦРУ для поднятия затонувшей советской подводной лодки в Тихом океане. Информация не публиковалась в течение года, а затем в 1975 году произвела эффект разорвавшейся бомбы, появившись на страницах «Лос-Анжелес Таймс».

¹⁴² См.: Zybortowicz, Andrzej. 2002. *Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks*. Paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, held in Geneva 3-5 October 2002, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

массовой информации смогут проломить эту стену. Да и едва ли большинство граждан будет одобрительно относиться к тому, что вопросы, касающиеся государственной тайны, могут являться столь уязвимыми. И тем не менее, несмотря на все трудности, с которыми сталкиваются средства массовой информации при осуществлении контроля над деятельностью спецслужб, всегда находятся те журналисты, которые берут на себя ответственность доводить до сведения общественности и органов власти информацию о работе спецслужб, которую сами спецслужбы не хотели бы обнародовать, информацию, которая тут же занимает первые полосы газет и выходит на первый план в программах новостей. Сегодня тяжело представить себе, что пишущие журналисты и ведущие новостей согласятся отложить подачу информации, касающуюся скандалов вокруг работы спецслужб, или вовсе утаить ее от общественности, как это было до Уотергейтского кризиса. С некоторой долей сожаления необходимо констатировать, что возможности утечки информации и даже раскрытия тайной информации делают средства массовой информации достаточно мощным инструментом осуществления публичного контроля над деятельностью спецслужб.

5. Преобразование и реформирование спецслужб

5.1. Задачи, стоящие перед государствами в переходный период в свете реформирования своих спецслужб

Изменения никогда не бывают легкими. Преобразование спецслужб из репрессивного органа в орган, защищающий демократические принципы и открытый для демократического контроля, - чрезвычайно сложная задача. Это очевидно для властей, которые медленно проводят реформы и которые, большей частью из-за экономических проблем, ошибок при приватизации и другого наследия прошлого, противопоставляют себя возрастающему социальному напряжению и теряют поддержку населения.

Некоторым реформам мешало отсутствие демократического опыта¹⁴³ и слабость законодательной базы. В большей степени слабость законодательства видна в "секторе безопасности", где главные институты слишком долго заявляли об ответственности за защиту от внешних врагов и за, главным образом, неопределенную область внутренних проблем. В большинстве стран переходного периода такие заявления находят поддержку ввиду отсутствия гражданского понимания и опыта в военной, разведывательной областях и области национальной безопасности. Таким образом, одним из необходимых условий реформы является сосредоточение наиболее знающих гражданских умов. Более

¹⁴³ Результатом изменений в переходный период необязательно является стабильный демократический режим. Центр внимания должен быть сосредоточен на демократической консолидации, наличие которой отражает тот факт, что структуры и процессы становятся стабильными. Если избранная власть не контролирует спецслужбы, то это по определению не консолидированная демократия. См.: Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press; pp. 5-6.

того, необходимо обучить достаточное количество гражданских лиц, а для этого может понадобиться консультация и помощь извне.

Как и в других странах переходного периода¹⁴⁴, центрально- и восточноевропейские страны избрали путь реформирования спецслужб разными способами. Например, в Чехословакии была реорганизована СТБ – коммунистическая секретная служба, насчитывавшая около 17000 человек к середине февраля 1990 г., приняты на работу некоторые бывшие работники спецслужб, уволенные после вторжения советских войск в 1968 г., а также некоторые сотрудники были оставлены¹⁴⁵ – а позже была проведена чистка, во время которой ОРСД сократили до 1000 старых работников и заменили теми, кто пришел после 1989 г. В Германии во время объединения был принят закон, который запрещал работникам спецслужб ГДР в дальнейшем занимать посты в обновленных спецслужбах. В то время как в Венгрии большому количеству офицеров позволили остаться, в Польше все агенты спецслужб были уволены на следующий год после первых свободных выборов. Была сформирована комиссия из 140 депутатов и сенаторов для принятия решения о возможности или невозможности для бывших членов спецслужб быть снова принятыми на работу в органы. Из 24000 человек расформированной СБ 14000 решили подать заявления о приеме на работу, около 10000 прошли отбор, но только 4000 остались работать в новообразованном Агентстве государственной безопасности УОР.¹⁴⁶

И хотя каждый переходный период уникален своей спецификой, и нет двух стран с одинаковым опытом переходного периода, многие из проблем и задач, стоящих перед спецслужбами государств в переходный период во всем мире аналогичны:

- Исторически сложилось так, что большинство спецслужб в странах, переживающих сейчас переходный период от авторитарного к демократическому управлению, имели характер репрессивных органов и функционировали за пределами норм законов. Они использовались для упрочнения власти, выявления и слежки за диссидентами, нейтрализации их оппозиционной деятельности, а также для поиска различных способов формирования безразличия внутри страны, в том числе и с помощью подконтрольных средств массовой информации.
- В этих странах разведка в большинстве случаев понималась как контрразведка¹⁴⁷, которая защищала государственные секреты от

¹⁴⁴ Например, в Аргентине, ЮАР, Боливии, Чили, Перу.

¹⁴⁵ См.: Cerny, Oldrich. 2002. Czechoslovak (Czech) Intelligence after the Cold War. Доклад, представленный на Семинаре по демократическому и парламентскому контролю над спецслужбами, проходившему в Женеве 3-5 октября 2002 г., организованный Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (DCAF).

¹⁴⁶ См.: Zybortowicz, Andrzej. 2002. Transformation of Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks. Доклад, представленный на Семинаре по демократическому и парламентскому контролю над спецслужбами, проходившему в Женеве 3-5 октября 2002 г., организованный Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (DCAF).

¹⁴⁷ В СССР, сейчас Россия, ученые ввели термин "контрразведывательное государство" для уточнения смысла степени проникновения государства. Тоталитарное государство, такое как СССР, должно было контролировать поток информации. Советский режим был так обеспокоен угрозой самиздата, что в 1971 г. простой гражданин не мог и близко подойти к ксерокопировальной машине, не говоря уже о компьютере.

непосвященных. А так как практически все можно подвести под определение государственной тайны, область того, что должно было контролироваться, была безгранична. А также, пока в большинстве случаев спецслужбы связывали внутреннюю оппозицию с предполагаемыми внешними врагами, они концентрировались скорее на борьбу с внутренней оппозицией, чем с внешним воздействием.

- Наибольшим негативным наследием спецслужб в новых демократических странах была их причастность к нарушению прав человека. Временами информация, которую они собирали на своих собственных гражданах, добывалась незаконными методами и использовалась для уничтожения внутренней оппозиции жестоким способом.
- Часто достаточно большое количество работников спецслужб скрытно остается работать в других министерствах или посольствах за границей. Более того, существует высокий уровень политизации и желание среди спецслужб сохранить автономию и придерживаться националистической политики, тогда как взаимоотношения с гражданским обществом остаются шаткими или очень специфическими.
- Большинство служб остаются скорее реакционными, чем активно работающими во благо. Им не хватает современных подходов, кодекса поведения, эффективности в работе и, что еще важнее, их подрывает противоборство между разными организациями внутри системы спецслужб, а также они слишком расточительны и дороги для государства.
- Большинству офицеров спецслужб, воспитанным в режиме секретности, особо не знающим, кто из них чем занимается, сложно приспособиться к большей открытости. Политическая культура секретных организаций, замкнутых и живущих по принципу "необходимо знать все", по доброй воле не поделится имеющейся информацией с обществом без четкого понимания такой необходимости.
- Достаточно часто им не хватает профессионализма, стратегических и аналитических способностей, их характеризует плохая координация работы между разными спецслужбами государства. Последнее является общей проблемой всех спецслужб.
- В большинстве случаев у спецслужб перебор рабочей силы по численности, что идет вразрез с современными нуждами, и они не знают, как исправить ситуацию.
- Давнишние проблемы проявляются в том, что старая классификация врагов государства не исчезла сама по себе из голов чиновников, что по большей части спецслужбы все еще функционируют без четкой законодательной базы распределения бюджетных средств, что часто процесс распределения

Более детальное исследование "контрразведывательного государства" см. в Walter, Michael J. 1994 *Secret Empire: The KGB in Russia Today*. Boulder: Westview Press; p. 13.

ресурсов спецслужбам происходит с нарушениями, а растущие расходы на персонал исключают вложение средств в новые технологии.

- Организационные структуры у большинства спецслужб остаются неэффективными, насущной необходимостью становится использование современных методов управления.
- Помимо идеологической составляющей, недавняя история спецслужб в странах переходного периода изобилует фактами коррупции и незаконных действий, таких как вымогательство и шантаж.

Однако для общественности существует две главные проблемы. Одна состоит в том, что обществу не хватает информации о деятельности спецслужб. Большинство штатских политиков, не говоря уже об обществе, не владеют информацией о спецслужбах для того, чтобы прийти к мнению об их деятельности. Более того, нехватка информации сочетается со страхом, который обусловлен недостатком информации.

Другая проблема состоит в том, что образ действия многих спецслужб, работающих под опекой различных министерств, функции которых часто накладываются друг на друга, лишен прозрачности и механизмов гражданского контроля. Таким образом, опасность для стран переходного периода состоит в том, что обновленные спецслужбы воспринимаются как такие же по сути, как и старые.¹⁴⁸ В результате, официальное опровержение любой связи новых спецслужб с их печально известными предшественниками по большей части не может рассеять подозрение, что они являются последователями старых спецслужб, реанимированными под другими именами и с более специализированными функциями.

Тем не менее, чем дольше необходимые изменения и новый статус воплощаются в жизнь вместе с давними традициями и все распространяющейся коррупцией, тем все больше возрастает количество и степень давления тех, кто обвиняет спецслужбы в медлительности, если не в неспособности проведения процессов реструктуризации, переориентирования и адаптации их деятельности к новым опасностям, рискам и угрозам. Поэтому необходимо разработать программу системной и смелой замены всех нежелательных аспектов старой системы новыми основами и новым инструментарием.

¹⁴⁸ См.: Zybortowicz, op. cit. p. 3, который является приверженцем того мнения, что одним из результатов преобразований в Польше (как и во многих других постсоветских государствах) стало то, что на процесс принятия государственных решений влияют скорее неформальные элитные группы, чем демократические институты.

5.2. Замена старой системы новыми демократически контролируемыми спецслужбами

Предварительным условием для разработки такой программы является четкое видение идеального места спецслужб в рамках закона и политики. Базовые принципы, отражающие ожидаемое идеальное положение спецслужб, должны определяться законом. Закон, регулирующий деятельность спецслужб, должен возлагать четко определенные задачи на каждую организацию в рамках спецслужб, а также ограничивать стандартный набор функций спецслужб до специфических категорий безопасности, притом, что ими будут признаваться права человека и фундаментальные свободы граждан. Проблема в том, что самые лучшие рекомендации, зафиксированные в законодательстве, могут быть эффективными только в таких условиях, когда либо закон, либо политический процесс достижения согласия по его поводу, принимается очень серьезно. Обе эти силы должны преодолеть идеологический аспект, старые угрозы и понимание безопасности, традиции соответствующих органов, долгую историю подчинения "органам безопасности" и в частности военным, а также подавить своекорыстие. К тому же, уважение закона просто потому, что он был принят, вряд ли будет достаточно для сдерживания такой совокупности сил. Открытые демократические процессы, общественное обсуждение законодательной терминологии и обоснование совместного принятия решений являются более важными и более обещающими. Публичные дебаты расширят круг людей, получающих информацию о насущных вопросах, верящих, что избранные лидеры могут и должны поставить задачи ограничения "сектора безопасности" и обеспечить выполнение этих задач. Такое вырабатывание общего мнения является одним из ключевых элементов институциональной реформы. Усиление степени согласованности и сотрудничества между политическими силами благотворно для страны. Во многих случаях участие отдельных представителей разных общественных секторов окажется значительным вкладом в процесс вырабатывания общего мнения.

Более того, вынесение этих вопросов на общественное обсуждение может создать спрос общества на профессионализм, который при более тщательном рассмотрении во многом является практической мерой в ответ на существующие недостатки. Профессионализм может дать спецслужбам больше общественной поддержки, веры в демократические ценности и принести больше пользы обществу, больше заинтересованности в эффективности, способствовать развитию этического кодекса поведения, чувства гордости и самоуважения и обеспечить невовлеченность в политику и независимость от нее.

Ряд государств успешно начали реформирование спецслужб путем нахождения согласия по основным принципам, на которых будут строиться законы и которым будут следовать институты.¹⁴⁹ Общественные обсуждения этих вопросов и принципов также стали примером для некоторых региональных институтов и международных организаций, защищающих права человека, в их стремлении

¹⁴⁹ Интересное исследование спецслужб в странах новых демократий см.: Deletant, Dennis & Kieran, Williams. 2001. *Security Intelligence Services in New Democracies: The cases of the Czech Republic, Slovakia and Rumania*. Houndmills: Palgrave Publishers Limited.

определить, что должно быть содержанием деятельности спецслужб и каковы их функции, контролируемые принятыми парламентом законами.¹⁵⁰

Лучших результатов можно достичь, если преобразование спецслужб основано на следующих пяти базовых принципах, согласно которым спецслужбы должны:

- Обеспечить эффективность спецслужб, необходимую для обеспечения безопасности государства;
- Создать соответствующую законодательную базу, в рамках которой осуществлять свою деятельность согласно нормам права, которые признают права человека и основные свободы граждан;
- Создать эффективную систему управления, которая обеспечила бы ответственное руководство и уважение норм права;
- Быть подотчетными президенту, премьер-министру или министрам, которые в свою очередь отвечают перед парламентом;
- Быть открытыми для внутренних и внешних проверок и парламентского контроля, цель которых получить подтверждение того, что спецслужбы не злоупотребляют своей властью, а правительство не использует их в своих корыстных интересах.

Настоящей проверкой демократического контроля является способность спецслужб реагировать на реальные задачи без искажения базовых принципов.

Программа системной и полной замены всех нежелательных аспектов старой системы новыми основами и методами работы должна включать следующие пять элементов:

- Четкое управление спецслужбами и координация их работы;
- Контроль и надзор за спецслужбами;
- Профессионализация спецслужб;
- Укрепление связи между законодательной базой и реформой;
- Практические меры для осуществления программы изменений и реформирования.¹⁵¹

¹⁵⁰ Саммит ОБСЕ в Будапеште в 1994 г., когда государства, подписавшие Кодекс поведения в вопросах военно-политической безопасности, признали, что "демократический политический контроль вооруженных сил, военизированных подразделений, внутренних сил безопасности, а также спецслужб и полиции является неотъемлемым элементом стабильности и безопасности". А также: WEU. 4 December 2002. *Parliamentary oversight of the intelligence services on the WEU countries - current situation and prospects for reform*. Paris. Forty-Eighth Session. Document A/1801. См. части о Венгрии, с. 12; Польше, с. 14; Чешской Республике и Эстонии, с. 15; Латвии и Литве, с. 16; Румынии, с. 16-17; Словакии, с. 17; Словении, с. 18.

¹⁵¹ Для уточнения сущности этих элементов см. одно из последних исследований: Bozhilov, Nikolai. 2002. *Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The experience from the last decade*. Доклад, представленный

5.2.1. Четкое управление спецслужбами и координация их работы

Руководство должно осуществляться с самого верхнего уровня. Правительство должно руководить работой спецслужб, а не наоборот. К тому же, необходимо создать Национальный совет специальных органов или подобный координационный орган секретных служб со следующими функциями:

- Определение угроз, опасностей и рисков для государства вместе с Советом национальной безопасности и разработка специальных предложений по вопросам, на которые должны реагировать спецслужбы;
- Вынесение рекомендаций для президента, премьер-министра и соответствующих министров относительно вопросов национальных приоритетов для спецслужб, распределения заданий и четкого определения направлений работы для различных подразделений спецслужб;
- Гарантия того, что у спецслужб разработаны четкие процедуры для проведения санкционированных операций внутри страны и что эти спецслужбы могут быть подвержены проверке эффективности их работы в случае, если президент, премьер-министр или соответствующие министры пожелают убедиться в законности конкретных операций;
- Постоянная координация сбора информации и содействие в ее распространении среди подразделений спецслужб.

5.2.2. Контроль и надзор над спецслужбами

Должен быть установлен внутренний, внешний и судебный контроль и надзор, а также контроль со стороны парламента как важные механизмы поддержки и воплощения в жизнь заданной программы изменений.

Внутренний и внешний контроль и надзор могут иметь несколько форм:

- Главные инспекторы министерств могут контролировать, соответствует ли работа спецслужб определенным приоритетам, и выполняют ли они свои специальные задачи, но только задачи, которые им поручены. Им может быть вменен сбор определенной информации о работе спецслужб, ее эффективности и законности, а также предоставление отчетности исполнительной и законодательной властям.
- Министр, перед которым отчитываются спецслужбы, может быть обеспечен штатом сотрудников, которые будут следить за эффективностью работы и за тем, чтобы спецслужбы работали в установленных рамках. Этим сотрудникам

на Семинаре по демократическому и парламентскому контролю над спецслужбами, проходившему в Женеве 3-5 октября 2002 г., организованный Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (DCAF).

должен быть предоставлен доступ ко всей информации о деятельности спецслужб.

- Могут быть организованы отдельные комитеты наблюдения за спецслужбами и стратегией их деятельности. Члены комитетов подбираются из числа негосударственных служащих на основе их способностей, знаний, опыта и репутации для проведения тщательного изучения деятельности спецслужб и их стратегического курса.
- Может быть назначен уполномоченный по рассмотрению жалоб, которому вменяются либо общие обязанности, либо более специфические по рассмотрению заявлений о злоупотреблениях спецслужб.

Должен быть также установлен парламентский контроль. Лучше всего это сделать путем создания специальных или временных комитетов законодателей, включая членов партий, которые находились в оппозиции к власти во время выборов. В обязанности членов таких комитетов входит проведение проверок фактов, связанных с вопросами безопасности, имевших место в прошлом, принятие должностной присяги; и эти парламентарии не должны быть связаны ни со спецслужбами, ни с органами, которым спецслужбы подотчетны. У комитетов должны быть полномочия и желание не допускать нарушений закона и ошибок в работе. Этого можно достичь, предоставив им доступ к бюджетному органу и соответствующим документам, а также дав право проводить расследования. Предложения по поводу изменений методов работы и преобразований в порядке осуществления действий, а также по поводу смещения руководителей спецслужб могут быть адресованы министрам, которым спецслужбы подотчетны. У комитетов должен быть в распоряжении штат обученных сотрудников.

Судебный контроль предполагает проверку и оценивание конституционности всех законов, установление границ для достижения необходимого баланса между защитой личных прав граждан, получением нужной информации и проверкой распоряжений, даваемых министрами, и т. п.

5.2.3. Профессионализация спецслужб

Достижение высокого профессионального уровня может быть обеспечено рядом мер:

- открытым и тщательным процессом подбора кадров, обучением персонала, профессиональной ориентацией и разумным руководством;
- созданием единой школы спецслужб, которая предоставит базовый курс обучения для всех слушателей и которая будет служить тройной цели воплощения идеалов профессионализма, посвящения себя интересам общества и улучшения качества взаимодействия различных подразделений спецслужб;
- назначением офицеров спецслужб и продвижением их по службе только в том случае, если это отражает их желание работать в определенных областях

национальной безопасности, и стремление делать это в рамках демократических норм;

- избранием новых руководителей, проповедующих принципы профессионализма и отвечающих за мотивацию персонала, внедрение механизмов работы в интересах нации, установление высоких стандартов выполнения поставленных задач, личное соблюдение строгих моральных принципов и этических норм профессии, а также несущих ответственность за дисциплину, включая увольнения или переводы на другое место работы как реакцию на непрофессионализм и недостойное поведение.

5.2.4. Укрепление связи между законодательной базой и реформой

В законодательную базу необходимо включить предписание для исполнительной власти о создании отдельной независимой комиссии для наблюдения за изменениями и реформой, в обязанности которой входило бы:

- разработка специальных мер для решения необходимых задач в рамках программы изменений и реформы спецслужб и доведение их до сведения всех заинтересованных сторон каждый раз перед принятием соответствующих законов, а также доклад президенту, премьер-министру, парламенту и общественности о происходящих изменениях в структуре и работе спецслужб;
- проведение публичных слушаний по результатам наблюдений и выводам, сделанным независимой комиссией, которые необходимо учитывать при распределении бюджетных средств исполнительной и законодательной ветвями власти.

5.2.5. Практические меры для осуществления программы изменений и реформирования

При осуществлении программы изменений и реформирования необходимо сосредоточить свое внимание на следующих практических мерах:

- При необходимости в существующее законодательство должны быть в срочном порядке внесены поправки для четкого определения законом структуры и места спецслужб в государственном устройстве.
- Обществу должны быть представлены важные элементы новых спецслужб, а также с ними должны ознакомиться внутри системы спецслужб.
- Следует развивать и укреплять управленческие навыки и умения для того, чтобы спецслужбы смогли эффективно преодолеть трудности преобразований и процесса профессионализации.

- Для достижения результатов в работе необходимо создать четкую систему постановки задач, разработать стандарты, согласующиеся с законами и стратегией развития.
- Следует избавляться от тех руководителей подразделений, которые не добиваются поставленных целей или превышают полномочия, предоставленные спецслужбам.
- Каждый новый случай злоупотребления или нарушения, напоминающий о прошлых временах, должен использоваться как возможность ускорить проведение изменений, реформы и профессионализации.
- Краткосрочные комиссии по расследованию или министерские специальные комиссии могут стать удобными и эффективными инструментами для расследования злоупотреблений и более четкого определения необходимых изменений и сути реформы.
- Краткосрочные специальные министерские комиссии могут быть использованы для разработки узконаправленных инструкций, которые помогут избежать несогласованных действий и полумер.
- Следует проводить внутренние исследования методов работы для определения, согласуются ли они с новым законодательством и соответствуют ли министерским распоряжениям.
- Приоритеты спецслужб должны быть в центре внимания соответствующего курирующего министерства, чтобы четко информировать о планировании бюджетного цикла спецслужб, а также для большего обеспечения финансовой открытости.
- Использование системы контроля и подотчетности¹⁵² является важным фактором во время переходного периода. Таким образом, любое финансирование деятельности спецслужб, которое не было санкционировано и для которого нет никаких оснований, должно быть немедленно прекращено.
- Следует установить контроль качества в случае, если принято решение улучшить качество, значимость, своевременность и, следовательно, полезность предоставляемых спецслужбами услуг.

¹⁵² Взаимоотношения основаны на обязательстве демонстрировать результаты работы и отвечать за выполнение своих обязанностей в рамках согласованного определения целей. Предварительные условия таковы: (1) четко определенные роли и обязанности; (2) понятные, согласованные предположения, что и как должно быть сделано, что не должно делаться и что должно быть достигнуто; (3) предполагаемые действия, которые регулируются в зависимости от возможностей каждой стороны - например, наличие полномочий, навыков и ресурсов; (4) периодическая и достоверная отчетность о проделанной работе согласно плану; (5) обзор и замечания по предоставленному отчету о работе для того, чтобы признать достижения и внести необходимые коррективы.

5.3. Угрозы безопасности и события 11 сентября 2001 года

События 11 сентября, которые в США частично связывают с ошибками в работе спецслужб¹⁵³, подняли на повестку дня вопрос о реформировании спецслужб как в странах старой демократии, так и в странах новой демократии. Как наилучшим образом использовать информацию и мобилизовать спецслужбы для обеспечения безопасности государства? Большинство дискуссий по поводу реформирования работы спецслужб в отношении борьбы с терроризмом сводятся к обмену информацией между структурами власти. Однако только путем осознания природы задач спецслужб по борьбе с терроризмом можно выработать необходимую "архитектуру" или организационную структуру, пригодную для решения поставленной задачи. Задача спецслужб на данном этапе включает в себя следующие четыре составляющие: (1) своевременный сбор существенной, дающей основание для выработки программы действий информации; (2) упорядочивание и сопоставление информации, полученной из всех возможных источников; (3) анализ информации – "соединение точек" и "составление из кусочков большой головоломки"; и (4) донесение этой информации до тех, кому она необходима для осуществления соответствующих действий – высшим должностным лицам, руководителям правоохранительных органов, непосредственным исполнителям и общественности в форме, которая бы позволила им выполнять свои функции.

Каждое государство должно выработать свое определение и подробные характеристики национальной безопасности и органов, ее обеспечивающих. Как старые, так и новые демократии нуждаются в практических мерах, которые бы обеспечивали понимание изменившихся угроз для выработки программы действий спецслужб. Очень важно, чтобы угрозы были определены четко, чтобы общество было проинформировано об этих угрозах и, в результате, активнее поддерживало спецслужбы.¹⁵⁴ Сфера деятельности спецслужб должна быть ограничена вопросами безопасности, и эти вопросы должны периодически пересматриваться. Определение главных вопросов для спецслужб будет зависеть от того, какие вражеские силы угрожают нации и ее интересам. Именно их враждебность и возможность применения силы создают риски для тех государств, сфера деятельности чьих спецслужб не отвечает требованиям. Наиболее важным фактором является то, что какие бы угрозы безопасности ни стояли перед обществом, деятельность спецслужб должна быть санкционирована демократически избранными органами исполнительной и законодательной власти, которые, в свою очередь, подотчетны обществу. Спецслужбы не должны определять главные вопросы сферы своей деятельности, хотя могут и должны давать свои рекомендации по этому поводу.

Налоговые и финансовые затруднения ускорили изменения стратегии безопасности, которая преобразуется из сферы ухода от рисков в сферу управление рисками и которая контролируется системой безопасности,

¹⁵³ Это стало причиной решения Конгресса США о проведении расследования. Публичные слушания проведенного Объединенной комиссией расследования начались 18 сентября 2002 г. См.: CRS Report RL 31650; The Intelligence Community and 9/11: Congressional Hearings and the Status of the Investigation; GPO. Окончательный отчет должен быть подготовлен к середине 2004 года.

¹⁵⁴ См.: WEU. 4 June 2002. Report: *The new challenges facing European intelligence - reply to the Annual Report of the Council*. Forty-Eighth Session. Paris: Document A/1775; 20 pp.

основанной на предотвращении угроз, и посредством этого определяются и сводятся к минимуму новые появляющиеся риски. Таким образом, предотвращение теперь становится главным обоснованием существования спецслужб.

Новые факторы геополитической ситуации, а именно возрастающая сила "негосударственных" деятелей, те факты, что большинство рисков и опасностей имеют транснациональный характер, а возрастающее число угроз асимметрично по природе, а также 11 сентября как определяющий момент и политический водораздел, очень изменили условия работы спецслужб и сразу поставили вопрос о некоторых наиболее фундаментальных исходных условиях структурирования институтов спецслужб в демократических государствах.

В то время как разделение между внешней разведкой, внутренней разведкой и правоохранительными органами оказалось достаточно действенным во время холодной войны, события 11 сентября изменили многие из существующих правил.¹⁵⁵ Международный терроризм не только бросает вызов целой концепции упорядоченного свободного гражданского общества, а также демократическим конституционным условиям самозащиты государств, но и предьявляет свои притязания сути институциональной и правовой дихотомии спецслужб, так как в ее основе лежат как внешние, так и внутренние угрозы, и она осуществляет сложное взаимодействие между ними. Хотя терроризм не уникален и существуют другие примеры размывания традиционных внутренних/внешних и государственных/негосударственных структур, ни традиционные внешние, ни внутренние модели организации и осуществления защиты не являются полностью приемлемыми. Поэтому контртеррористические инициативы можно разбить на категории по их значимости для борьбы с терроризмом, по степени влияния на демократические ценности или степени поддержки обществом и союзниками. Инициативы должны гарантировать, что демократические ценности не смогут быть подорваны мерами, предпринимаемыми для борьбы с терроризмом.

Как показывает практика, в угоду следования основным задачам по защите от терроризма произошел перевес в сторону от защиты прав личности к защите общества в целом и обеспечению общественной безопасности:

- В США Патриотический акт¹⁵⁶, получивший силу закона в октябре 2001 г., в значительной степени разрушил регуляторное разграничение между внутренней и внешней разведкой, которое было введено в конце 1970-х гг. вследствие расследования злоупотреблений спецслужбами во время Уотергейтского скандала. ЦРУ и ФБР сейчас более свободно обмениваются информацией. Иностранцы граждане, подозреваемые в терроризме, могут быть арестованы и содержаться под стражей до семи дней без предварительного судебного разбирательства, а те, которые признаны

¹⁵⁵ См.: Gill, Peter. 2002. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11*. Доклад, представленный на Семинаре по демократическому и парламентскому контролю над спецслужбами, проходившему в Женеве 3-5 октября 2002 г., организованный Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (DCAF).

¹⁵⁶ Объединение и усиление Америки путем предоставления необходимых инструментов для противостояния терроризму. Детальный юридический анализ сделан Исследовательской службой Конгресса (CRS): *Report for Congress: The USA Patriotic Act: A legal analysis*. См: <http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf>

представляющими угрозу для общества, могут содержаться под стражей неограниченное время; иностранцы, обвиняемые в финансовой поддержке террористических организаций, могут быть депортированы. ФБР предоставлена большая свобода действий в получении доступа к электронным средствам связи. Казначейство США получило право отдавать распоряжения банкам определять и раскрывать источники подозрительных счетов, а также применять штрафные санкции по отношению к учреждениям, отказывающимся от сотрудничества, а банкам США запрещено проводить операции с неконтролируемыми оффшорными банками.

- Парламент Великобритании в декабре 2001 г.¹⁵⁷ принял законы, сопоставимые по значимости с Патриотическим актом США, они включают в себя требования к компаниям, предоставляющим услуги связи, о сохранении записей совершенных звонков и отосланной электронной почты, а также более спорные полномочия задержания подозреваемых в международном терроризме на неопределенный срок. Более того, Великобритания усилила финансовый надзор и санкционирование ограничений с целью улучшения внутреннего обмена разведывательными данными, планирует сузить критерии предоставления убежища и дать право официальным лицам иммиграционной службы отклонять прошения о предоставлении убежища лицам из стран, которые признаны безопасными для проживания.
- Германия¹⁵⁸ увеличила уровень доступа правоохранительных органов к личной и финансовой информации, санкционировала возможность предъявления обвинения иностранным гражданам, связанным с международными террористическими организациями, и разрешила депортацию лиц, которые совершают политическое насилие или же угрожают "основным постулатам демократической свободы".
- Франция, Италия, Испания и другие страны принятием новых законов укрепили действующие на основе закона антитеррористические режимы.

В результате нововведений властям стало намного легче получать доступ к информации о гражданах, имеющейся у третьей стороны, т.е. у финансовых или лечебных учреждений, работодателей, школ. Отход от конституционных норм, оправданный антитеррористическими причинами, может неувовимо изменить культуру самих спецслужб и других институтов безопасности. Все в большей степени спецслужбам и органам безопасности позволяется ставить граждан под надзор без предупреждения, что может создать опасный прецедент нарушения гражданских прав. Таким образом, для граждан, омбудсменов и НГО может быть все сложнее держать правительственные органы под контролем, так как информация о деятельности официальных органов по наблюдению за подозреваемыми необязательно будет им предоставляться. Более того,

¹⁵⁷ Акт об антитерроризме, преступности и безопасности 2001 года, получивший одобрение королевы 14 декабря 2001 г. См.: <http://www.hmsa.gov.uk/acts/acts2001/20010024.htm> И: Wood, Edward. 2002. The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. Disclosure of Information. House of Commons Library. Research Paper 02/54.

¹⁵⁸ Правительство Германии приняло два всеобъемлющих антитеррористических пакета в сентябре и декабре 2001 г.

иммигранты, лица, просящие убежища, иностранцы могут оказаться мишенью антитеррористических мер, и это может привести к тому, что неконтролируемые действия могут усилить напряженность между разными этническими группами в обществе и ослабить правовую норму равенства всех перед законом.

Хотя достаточно радикальные изменения полномочий внутренних правоохранительных органов и спецслужб по ведению наблюдения, ожидавшиеся сразу же после событий 11 сентября, оказались на удивление мягкими, демократиям необходимо укрепить созданные основы общественного устройства, а не отказываться от них. Когда система ценностей демократии под угрозой, она должна укрепляться. Таким образом, отклонение маятника в сторону от защиты прав личности к защите общества в целом должно быть уравновешено путем увеличения демократического и парламентского контроля над спецслужбами, иначе все проиграют, особенно государства переходного периода.¹⁵⁹ С другой стороны, строгая приверженность принципам, которые считаются конституционными, может, если она не имеет вида на будущее и не отвечает здравому смыслу, быть такой же опасной для конституционного порядка, как и растлевающий отход от указанных принципов.

К счастью, факт остается фактом, что возможности правительств США и европейских стран существенно ограничены по проведению внутри этих стран секретных операций, наблюдению за гражданами, контролированию террористических организаций. В Европе такими ограничениями являются четкие стандарты прав человека, принятые Советом Европы, а также пестрая история проявления чрезмерности сил безопасности по отношению к террористам внутри страны. В США ограничениями являются конституция, которая содержит норму, не позволяющую вооруженным силам вмешиваться в вопросы национальной безопасности, и высокая степень журналистского надзора над правоохранительными органами.

Главным образом, именно внутренние спецорганы вызывают проблемы, имея полномочия вмешиваться в частное пространство с разведывательными целями. В меньшей степени это относится к внешним разведывательным службам. Внешняя разведка, концентрируясь в большей мере на деятельности иностранных спецслужб и возможных угрозах, исходящих от них, может действовать вполне свободно, без правовых ограничений в плане сбора информации и последующей ее обработки и применения. Секретность методов работы, защита источников и даже скрытность, характерная для всех спецслужб, являются основными принципами работы органов внешней разведки. Ответность органов внешней разведки в высокой степени также является секретной.

Поэтому соединение функций внутренних и внешних разведывательных служб, характерное для спецслужб стран переходного периода, создает такую возможность, когда спецслужбы, работающие внутри страны, и правоохранительные органы этой страны пропитываются секретностью, ложью и беспощадностью, характерными для иностранных разведок. Именно в этой

¹⁵⁹ См.: Winkler, Theodor. The Implications of 11 September: A Year On. In: *Proceedings of the Second Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) - IISS Workshop; Welcome Speech*; London, 11-13 July 2002.

ситуации особенно необходимы контроль и надзор. Четкое распределение обязанностей среди различных служб уменьшает этот риск. Кроме того, это создает напряжение и конкуренцию между отдельными службами, что предохраняет их от злоупотреблений.

Четкое разграничение должно быть проведено между спецслужбами и правоохранительными органами. В отличие от спецслужб, правоохранительные структуры существуют совершенно в другой системе правил и традиций. В условиях демократии наиболее важным является правило, когда перед тем, как государство сможет использовать свою власть принуждения или наказания, оно обязано предоставить доказательства беспристрастному органу – судебной ветви власти. Перед тем, как государство сможет использовать информацию против своих собственных граждан, должна применяться надлежащая правовая процедура, предполагающая определенную степень открытости. Идеальное применение уголовного права в открытом, демократическом обществе состоит в том, что органам, которым вменена эта задача, следует сосредоточиться на установлении меры ответственности после совершения преступления. Им следует больше заниматься сбором информации в формах, предусмотренных системой уголовного судопроизводства, той информации, которая используется либо с целью проведения расследования после совершения преступления, либо как улика в формальном, индивидуализированном судопроизводстве для вынесения судебного наказания за конкретное, доказанное правонарушение. Чем больше правоохранительные органы соответствуют демократическим и конституционным процессам, тем большее внимание уделяется самим правоохранительным органам, занятым следственной работой, и тому, насколько законно они используют собираемую информацию, а также ответственности правоохранительных органов перед обществом и конституционно определенной политической властью. Следование этим принципам должно быть в центре внимания при проведении реформирования правоохранительных структур.

Постановка перед спецслужбами, работающими внутри страны, целей, которые стоят перед правоохранительными органами, может обеспечить выполнение двух важных задач в области борьбы с терроризмом: (1) обеспечение надлежащих стандартов деятельности, которым проще давать оценку; (2) обеспечение большего уважения демократических ценностей.

6. Краткие выводы

Можно сделать несколько выводов:

- Спецслужбы могут и должны определяться и регулироваться сочетанием общественного права и ведомственных предписаний.
- Система контроля и надзора необходима для обеспечения гарантий того, что подходы к работе спецслужб отвечают стандартам общества, которому они служат.
- Правовые ограничения могут быть применены по отношению к сферам деятельности спецслужб без ослабления их функций, необходимых для

демократического государства. "Источники и методы" регулируются законами и контролируются без рассекречивания их деятельности, необходимой для осуществления безопасности.

- Для осуществления эффективного контроля и надзора недостаточно иметь только законодательную базу. Должны также быть разработаны эффективные способы толкования и проведения в жизнь этих законов с помощью независимых организаций, о чем общественность должна информироваться и за чьим выполнением должна следить. Разделение властей может способствовать созданию необычайно действенной структуры для обеспечения независимого контроля и надзора.
- Без таких структур по контролю и надзору – законов и независимых организаций – функции спецслужб будут не более, а наоборот, менее эффективными. Спецслужбы будут испытывать искушение прибегнуть к менее строгим стандартам и методам работы и основываться на менее надежных и более сомнительных с правовой точки зрения способах сбора информации.
- Реформирование спецслужб не должно входить в конфронтацию с антитеррористическими мероприятиями. События 11 сентября как никогда ранее поставили более строго вопрос о необходимости получения гарантий того, что структуры, обеспечивающие демократию, не находятся под угрозой, и что антитеррористические и специальные операции действительно являются эффективными.

Главная дилемма для спецслужб во всем мире состоит в том, как, с одной стороны, действовать для защиты демократии, одновременно, с другой стороны, занимаясь секретными операциями, закрытыми для общественности. В демократических обществах всем службам приходится сталкиваться с проблемой достижения баланса между секретностью и открытостью. Сохранение определенной степени открытости деятельности спецслужб – наилучший способ обеспечения демократической ответственности и контроля, которые необходимы для увеличения осведомленности общества и общественной поддержки спецслужб. Однако всегда необходимо быть бдительным: природа спецслужб такова, что баланс между секретностью и демократией всегда кто-нибудь будет стараться нарушить.



Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Established in October 2000 on the initiative of the Swiss government, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) encourages and supports States and non-State governed institutions in their efforts to strengthen democratic and civilian control of armed and security forces, and promotes security sector reform conforming to democratic standards.

The Centre collects information and undertakes research in order to identify problems, to gather experience from lessons learned, and to propose best practices in the field of democratic governance of the security sector. The Centre provides its expertise and support, through practical work programmes on the ground, to all interested parties, in particular governments, parliaments, military authorities, international organisations, non-governmental organisations, and academic circles.

Detailed information on DCAF can be found at www.dcaf.ch

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):
rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: ++41 22 741 77 00; fax: ++41 22 741 77 05; e-mail: info@dcaf.ch;
website: www.dcaf.ch