

Предисловие

Создание системы контроля над деятельностью органов безопасности, которая была бы демократической и эффективной, является одной из актуальных проблем, стоящих сегодня перед мировым сообществом. Актуальность этой трудной задачи состоит в том, что политическое руководство в процессе проведения реформ в секторе безопасности способствует, с одной стороны, предотвращению злоупотребления полномочиями со стороны спецслужб, а с другой стороны, влияет на эффективность работы всех ветвей власти.

Проведя небольшой сравнительный анализ организации контроля над деятельностью органов безопасности, мы пришли к выводу, что на сегодняшний день еще рано говорить о принятых международных нормах демократической ответственности в действиях спецслужб. Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, Норвежский парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб и Центр по правам человека Дерамского университета объединили свои усилия в попытке обобщить и оценить имеющиеся правовые нормы в осуществлении демократического контроля над деятельностью органов безопасности, что вылилось в публикацию данной книги. Данная публикация также содержит рекомендации по осуществлению контроля, которые могут быть применены как в странах переходного периода, так и в установившихся демократиях.

Предлагаемые правовые нормы и примеры, взятые из опыта осуществления контроля над деятельностью органов безопасности, отнюдь не допускают существования единственно возможной модели осуществления контроля, приемлемой для всех стран. Система демократического контроля над деятельностью спецслужб зависит от исторических условий развития того или иного государства, его конституции и законодательной базы, а также от традиций демократии и политической культуры.

Нормы и правила, которые применимы и эффективны в одном государстве, могут оказаться менее уместными в другом. Принимая во внимание подобные различия, мы отдаем себе отчет в том, что некоторые рекомендации, содержащиеся в данной книге, неизбежно окажутся неприемлемыми для ряда государств. С точки зрения демократического управления, контроль над деятельностью спецслужб представляет собой разделение ответственности между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти. Необходимо создание эффективной системы сдержек и противовесов, при которой исполнительная власть не будет иметь эксклюзивного права осуществлять контроль над деятельностью органов безопасности. Таким образом, контроль осуществляется самими органами безопасности, национальными парламентами и независимыми органами и ревизорами.

Мы надеемся, что настоящая публикация поможет общественному сознанию понять всю сложность и значимость данной сферы государственного управления и будет способствовать формированию сектора безопасности, способного отражать надежды и чаяния людей, которым он и должен служить.

Лейф Мевик, председатель Норвежского парламентского комитета по контролю над деятельностью спецслужб

Теодор Винклер, директор Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами

Содержание

Предисловие	
Содержание	
Список блоков	
Раздел I. Введение	
Глава 1. Определение демократического контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности	
Глава 2. Необходимость осуществления контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности	
Глава 3. В поисках правовых норм осуществления контроля: цели, задачи и методы	
Раздел II. Спецслужбы	
Глава 4. Определение сферы компетенции	
Глава 5. Назначение директора	
Глава 6. Санкционирование использования особых полномочий	
Глава 7. Информация и досье	
Глава 8. Внутреннее управление и контроль над работой органов	
Раздел III. Роль исполнительной власти	
Глава 9. Контроль, осуществляемый исполнительной властью	
Глава 10. Информированность министерств и контроль над деятельностью спецслужб	
Глава 11. Контроль над секретными операциями	
Глава 12. Международное сотрудничество	
Глава 13. Меры по защите от должностных злоупотреблений	
Раздел IV. Роль парламента	
Глава 14. Парламентский контроль: «за» и «против»	
Глава 15. Полномочия Комитета по безопасности и контролю над деятельностью служб безопасности	
Глава 16. Структура парламентского комитета по вопросам безопасности и контроля	
Глава 17. Осуществление проверки членов комитета на благонадежность	
Глава 18. Полномочия парламента на получение информации и документов	
Глава 19. Отчет комитета перед парламентом	
Глава 20. Бюджетный контроль	

Раздел V. Роль внешних экспертных структур	
Глава 21. Удовлетворение жалоб граждан	
Глава 22. Контроль, осуществляемый независимыми органами над деятельностью спецслужб, находящихся в подчинении правительства	
Глава 23. Независимые аудиторские службы	
Обзор рекомендаций	
Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (DCAF)	
Центр по правам человека Дерамского университета	
Норвежский парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб	
Составители	
Глоссарий	

Список блоков

- Блок № 1 Правовые нормы и стандарты по осуществлению контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности, принятые рядом международных организаций
- Блок № 2 Участники осуществления контроля
- Блок № 3 Неотъемлемые права граждан.
- Блок № 4 Необходимость создания законодательной базы, регламентирующей деятельность разведывательных служб в соответствии с ЕКПЧ (Великобритания)
- Блок № 5 Проверка качества закона
- Блок № 6 Европейский суд по правам человека и национальная безопасность
- Блок № 7 Законодательное определение национальной безопасности (Босния и Герцеговина).
- Блок № 8 Гарантии по предотвращению использования органов разведки правительственными чиновниками против их внутренних политических оппонентов (Аргентина).
- Блок № 9 Участие парламента в процессе назначения директора (Австралия)
- Блок № 10 Участие исполнительной власти в процессе назначения директора (Венгрия)
- Блок № 11 Основания для увольнения главы разведывательного агентства (Польша)
- Блок № 12 Особые полномочия органов внутренней безопасности и разведывательных органов
- Блок № 13 Избранное из Руководства комиссии министров Совета Европы по правам человека и борьбе против терроризма 2002 г.
- Блок № 14 Дела Европейского суда по правам человека относительно права на неприкосновенность частной жизни.
- Блок № 15 Право на ознакомление с информацией (Нидерланды)
- Блок № 16 Донесение о незаконных действиях в Законе о службе безопасности и разведывательных органах Боснии
- Блок № 17 Правила защиты при разглашении информации (Канада)
- Блок № 18 Кодекс поведения для служащих разведывательных органов (ЮАР)
- Блок № 19 Закон о службе безопасности и разведывательных органах Боснии и Герцеговины
- Блок № 20 Разграничение сфер компетенции министра и руководителя службы безопасности (Польша).
- Блок № 21 Права министра. Обязанности органов безопасности.
- Блок № 22 Консультации директора с министром (заместителем)
- Блок № 23 Определение секретных операций (США)
- Блок № 24 Санкции на секретные операции за границей (Соединенное Королевство).

- Блок № 25 Пытки
- Блок № 26 Легализация контроля исполнительной власти над секретными операциями (Австралия)
- Блок № 27 Различные аспекты взаимодействия органов безопасности: двусторонний обмен
- Блок № 28 Многосторонний обмен разведывательной информацией: обязательства между ЕС и США
- Блок № 29 Передача информации о своих гражданах иностранным спецслужбам: пример из законодательства Германии об органах безопасности
- Блок № 30 Сотрудничество органов безопасности Боснии с Международным судом по делу над бывшей Республикой Югославией
- Блок № 31 Управление и контроль над органами национальной безопасности в Венгрии
- Блок № 32 Обязанности министра по отношению к органам безопасности
- Блок № 33 Меры защиты беспристрастности органов безопасности
- Блок № 34 Право доступа руководителя органов к премьер-министру (Соединенное Королевство)
- Блок № 35 Сравнение деятельности внешних и парламентских комитетов по безопасности и контролю работы спецслужб в ряде стран
- Блок № 36 Полный список задач парламентского комитета по безопасности и контролю
- Блок № 37 Осуществление парламентского контроля над работой спецслужб в Германии
- Блок № 38 Предоставление Комитету по безопасности и контролю специальных полномочий по вопросам оперативных действий
- Блок № 39 Парламентский надзор, главной задачей которого является проверка соблюдения законности, а также прав человека (на примере Норвегии)
- Блок № 40 Назначение членов парламентского комитета (на примере нескольких государств)
- Блок № 41 Проверка на благонадежность членов Норвежского парламентского комитета по вопросам контроля над деятельностью спецслужб
- Блок № 42 Отказ в доступе к секретной информации членам парламента: опыт Боснии и Герцеговины
- Блок № 43 Право Аргентинской межпарламентской комиссии на получение информации
- Блок № 44 Обязанность полно и своевременно информировать контролирующий орган о деятельности спецслужб (США)
- Блок № 45 Сообщение о секретных операциях комитетам конгресса по вопросам деятельности разведывательных служб
- Блок № 46 Получение внешней экспертной оценки (Люксембург)
- Блок № 47 Информирование законодательной и исполнительной власти о деятельности комитета и подготовленных им рекомендациях (ЮАР)
- Блок № 48 Ограничения на обнародование информации в парламенте (Австралия)

- Блок № 49 Проведение финансовой ревизии Комиссией по контролю над деятельностью спецслужб Германии
- Блок № 50 Осуществление всестороннего бюджетного контроля (Венгрия)
- Блок № 51 Рассмотрение жалоб: голландские государственные омбудсмены
- Блок № 52 Рассмотрение жалоб: Норвежский парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб
- Блок № 53 Рассмотрение жалоб: Канадский Комитет по наблюдению за деятельностью секретных служб.
- Блок № 54 Функции канадского Генерального инспектора
- Блок № 55 Главный аудитор
- Блок № 56 Передача аудитору информации о деятельности спецслужб согласно закону (Великобритания)
- Блок № 57 Финансовая отчетность (Люксембург)
- Блок № 58 Независимый аудит проектов: пример проверки проекта строительства национальной штаб-квартиры Канадской службы безопасности и разведки (КСБР) Главным аудитором Канады

Раздел I

Введение

Глава 1

Определение демократического контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности

Сегодня, очевидно, пришло время обратиться к изучению вопросов, связанных с контролем над работой органов безопасности и спецслужб. В свете событий 11 сентября 2001 года, второй войны в Ираке, событий 11 марта 2004 года (террористических взрывов в Мадриде) многие из тех, кто несет ответственность за осуществление контроля над работой спецслужб как в сфере законодательной, так и в сфере исполнительной власти, заняты сегодня расследованием их деятельности, а также задаются вопросом, насколько эффективно используются данные, полученные в ходе работы спецслужб, различными политическими силами. Те, кто осуществляет данный контроль (не только парламент и соответствующие министерства, но и судебная ветвь власти и, в некоторой степени, средства массовой информации и организации гражданского общества), сталкиваются сегодня с очень трудной задачей. Балансируя между проблемами безопасности и демократии, им приходится принимать решения по поводу того, насколько, с одной стороны, предложения, выдвигаемые спецслужбами, способствуют их более эффективной работе, и, с другой стороны, насколько деятельность спецслужб является подотчетной и следует букве закона.

Международное согласие

В то же время наблюдается рост международного единодушия в вопросах демократического контроля над деятельностью спецслужб. Международные организации, такие как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹, Организация Объединенных Наций (ООН)², Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)³, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)⁴ и Межпарламентский союз⁵, безоговорочно признают, что деятельность спецслужб должна стать объектом демократического контроля. В Блоке № 1 дано краткое описание правовых норм и стандартов по осуществлению контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности, принятых как на национальном, так и на международном уровнях⁶.

Участники осуществления демократического контроля

Демократическая ответственность спецслужб предполагает наличие контроля со стороны исполнительной власти и организацию наблюдения за деятельностью спецслужб со стороны парламента, а также участие в этом процессе гражданских общественных организаций. Можно сказать, что целью демократического контроля является недопущение политического влияния на деятельность спецслужб и органов безопасности и осуществление руководства их деятельностью со стороны исполнительной власти⁷. Органы безопасности и спецслужбы должны реагировать на нужды людей через избранных представителей, т.е. через граждан, избранных в правительство и парламент, которые и осуществляют политический контроль над деятельностью спецслужб и органов безопасности. Иными словами, демокра-

тический контроль над деятельностью спецслужб осуществляется широким кругом организаций и отдельных граждан (см. Блок № 2)⁸.

Блок № 1		
Правовые нормы и стандарты по осуществлению контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности, принятые рядом международных организаций		
Организация	Нормы / Стандарты	Источник информации
Программа развития ООН (ПРООН)	Демократический контроль над деятельностью армии, полиции и других сил безопасности (доклад перечисляет принципы демократического управления в секторе безопасности).	Доклад о развитии человечества (2002)
ОБСЕ	«Демократический политический контроль над деятельностью армии, военизированных формирований и сил внутренней безопасности, а также спецслужб и полиции» (есть положения с детализированным описанием).	Кодекс поведения по военно-политическим аспектам безопасности (1994)
Совет Европы (Парламентская ассамблея)	«Службы внутренней безопасности должны уважать Европейскую конвенцию по правам человека... Любые нарушения Европейской конвенции по правам человека в оперативной деятельности служб внутренней безопасности должны быть санкционированы законом». «Законодательная власть должна принимать прозрачные и адекватные законы, регламентирующие деятельность служб внутренней безопасности».	Рекомендации 1402 (1999)
Европейский парламент	При определении «Копенгагенских критериев» следует учитывать: «законодательную ответственность полиции, армии и секретных служб [...]».	Программа действий (§ 9, 2000)
Американский саммит	«Конституционное подчинение вооруженных сил и органов безопасности конституционно избранному правительству в наших государствах является основой демократии».	Квебекский план действий (2001)
Межпарламентский союз	«Демократический контроль над деятельностью структур органов безопасности должен начинаться с создания четкой и ясной законодательной базы, регламентирующей государственную деятельность спецслужб с одобрения парламента. Законы должны определять рамки полномочий спецслужб, методы их деятельности и возможности осуществления контроля».	<i>Парламентский контроль над деятельностью сектора безопасности: принципы, механизмы и опыт работы.</i> Книга для парламентариев № 5. Женева: ДКВС, 2003. – С. 64.
Ассамблея Западно-европейского союза (ЗЕС)	«Национальные парламенты должны: 1) оказывать поддержку планам реформирования систем безопасности, оставляя за собой прерогативы осуществлять эффективный и надежный контроль над тем, каким образом органы безопасности ведут сбор информации и как эта информация в дальнейшем используется».	Резолюция 113 (принята единогласно и без поправок на 9 заседании Ассамблеи 4 декабря 2002г.)
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	Система безопасности (включая органы безопасности и спецслужбы) должна руководствоваться теми же принципами подотчетности и прозрачности своей деятельности, что и весь государственный сектор, в особенности за счет более эффективного гражданского контроля над деятельностью органов безопасности.	Рекомендации Комитета содействия развитию (КСР) «Реформирование системы безопасности и ее руководство: политика и опыт», 2004

У каждого участника или отдельной организации, осуществляющей контроль, есть свои функции. Исполнительная власть осуществляет контроль путем инструктирования спецслужб, включая определение целей и задач, приоритетов их деятельности и предоставления источников для работы. Парламент осуществляет дополнительный контроль, который ограничен анализом общих вопросов в организации деятельности спецслужб и принятием бюджета. Парламент играет важную роль в расследованиях, связанных со скандалами в деятельности спецслужб. Судебная власть следит за использованием особых полномочий в работе спецслужб (и выносит решения о неправомерности их использования). Гражданское общество, специалисты и простые граждане могут также выступать в роли сдерживающего фактора в работе спецслужб путем выдвижения альтернативных точек зрения (специалисты), разоблачения скандалов и кризисных ситуаций (средства массовой информации) или подачи жалоб по поводу превышения полномочий в деятельности спецслужб (простые граждане).

Блок № 2

Участники осуществления контроля

- Внутренний контроль, осуществляемый самими спецслужбами путем законодательной легализации своей деятельности (принятие законов парламентом), внутренней регламентации и стимуляции своей профессиональной деятельности.
- Исполнительная власть, которая осуществляет непосредственный контроль, определяет статьи расходов и устанавливает приоритеты в деятельности спецслужб и органов безопасности.
- Законодательная власть, которая осуществляет парламентский контроль путем издания законов, определяющих и регламентирующих деятельность спецслужб и органов безопасности, а также определяет их особые полномочия и утверждает соответствующие статьи расходов в бюджете.
- Судебная власть, которая следит за исполнением особых полномочий в деятельности спецслужб и органов безопасности и принимает судебные решения в случае превышения данных полномочий сотрудниками спецслужб.
- Организации гражданского общества, средства массовой информации, специалисты, научно-исследовательские институты, которые следят за деятельностью спецслужб, в основном в качестве общественных органов контроля. Отдельные граждане могут служить сдерживающим фактором в деятельности спецслужб путем организации специальных гражданских судов, института независимых омбудсменов, а также путем обращения в национальные и международные судебные органы.
- На международном уровне контроль над деятельностью спецслужб и органов безопасности не осуществляется. Тем не менее Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), который действует под эгидой Международной конвенции о правах человека, может получать жалобы от отдельных граждан по вопросам деятельности органов государственного управления практически из всех европейских стран.

Помимо этого, поскольку демократический контроль над деятельностью спецслужб и органов безопасности включает в себя и вопросы, связанные с нормами поведения всех участников этого процесса, можно говорить и об уровне политической культуры. Основные принципы демократической ответственности, такие как прозрачность, подотчетность, участие (в судьбах людей) и реагирование (на нужды людей), подразумевают наличие культуры поведения, которая выходит за рамки законов и правил. И все же именно законодательная база формирует культуру открытости и уважения к правам человека.

Глава 2

Необходимость осуществления контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности

Спецслужбы и органы безопасности играют важную роль в демократических обществах, защищая национальную безопасность и государственное устройство в демократической стране. Поскольку спецслужбы работают тайно, а сама природа их задач заставляет их выполнять свои функции секретно, они невольно вступают в противоречие с принципом открытости общества. Именно из-за этого парадокса (защита открытого общества осуществляется тайными средствами) спецслужбы и органы безопасности должны стать объектом демократического гражданского контроля. Гражданский контроль этих служб необходим, по крайней мере, по пяти причинам.

Во-первых, в отличие от принципа открытости и прозрачности, который лежит в основе демократического контроля, спецслужбы и органы безопасности очень часто действуют тайно. Поскольку секретность защищает спецслужбы от огласки их действий, очень важно, чтобы парламент и особенно исполнительная власть внимательно следили за операциями спецслужб.

Во-вторых, спецслужбы и органы безопасности наделяются особыми полномочиями, такими как вмешательство в частную жизнь и нарушение права на приватное общение, что, конечно же, может лимитировать права человека и требует наблюдения со стороны специально созданных институтов контроля. Как было заявлено на заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ):

«Существует серьезная озабоченность по поводу того, что службы внутренней безопасности стран-членов СЕ очень часто ставят интересы национальной безопасности и интересы своего государства выше интересов уважения к правам отдельных граждан. Поскольку, кроме того, контроль над деятельностью этих служб не всегда эффективно организован, существует большой риск того, что спецслужбы могут превышать свои полномочия и нарушать права человека, если законодательный и конституционный контроль не обеспечен должным образом»⁹.

Основные проблемы возникают в тех случаях, когда службы внутренней безопасности получают особые полномочия, такие как использование в своей деятельности превентивных и принудительных методов, при неэффективном контроле со стороны исполнительной, законодательной и судебной власти, а также тогда, когда в государстве существует большое количество различных секретных служб¹⁰.

В-третьих, в период окончания холодной войны и особенно после событий 11 сентября 2001 года органы безопасности практически всех стран находятся в процессе приспособления к новым угрозам. Наибольшей угрозой существования демократического общества на сегодняшний день уже не является угроза военного вмешательства извне. Теперь это организованная преступность, терроризм, влияние региональных конфликтов и экономически нестабильных государств, а также нелегальный оборот людских ресурсов и товаров. Процесс приспособления к новым угрозам должен находиться под тщательным контролем со стороны органов государственного управления, которые должны убедиться, что реформирование спецслужб и органов безопасности отвечает потребностям граждан той или иной

страны. Более того, поскольку службы безопасности представляют собой большие государственные бюрократии, в которых укоренилось нежелание изменяться и которые обладают большой степенью бюрократической инерции, внешние институты власти, такие как исполнительная власть и парламент, должны быть уверены, что изменения в деятельности спецслужб осуществляются в нужном направлении.

В-четвертых, задачей спецслужб и органов безопасности является сбор и анализ информации о потенциальных угрозах и оценка этих угроз. Поскольку оценивание потенциальных угроз является отправной точкой для действий других силовых структур государства (армии, полиции, пограничных войск), очень важно, чтобы эти оценки давались в условиях демократического контроля. Это особенно важно еще и потому, что такие оценки предполагают определение приоритетов в угрозах, что, в свою очередь, имеет важные политические последствия. Пятая причина применима к тем странам, которые находились в условиях авторитарных режимов и которые совершили переход к демократии совсем недавно. Еще несколько лет назад основной задачей работы спецслужб и органов безопасности в этих странах являлась защита авторитарных лидеров от своего собственного народа. В основном спецслужбы выполняли репрессивные функции. Можно лишь представить себе всю глобальность задачи, связанную с реформированием старой системы безопасности в этих странах в современных условиях демократии. Реформирование спецслужб с целью превращения их из инструмента репрессий в современный механизм проведения политики безопасности требует внимательного наблюдения за их деятельностью со стороны исполнительной власти и парламента.

Роль законодательной власти

Верховенство права является основополагающим и неотъемлемым элементом демократии. Лишь в случае, если деятельность органов безопасности определяется законом, а их полномочия имеют законные основания, можно говорить о легитимности спецслужб. Без такой законодательной базы нет оснований для различия между действиями, предпринятыми от имени государства, и действиями, предпринятыми нарушителями закона, включая террористов. «Национальная безопасность» не может быть предлогом для нарушения принципа верховенства права – основополагающего принципа демократии – даже в самых экстремальных ситуациях. С другой стороны, исключительные полномочия спецслужб и органов безопасности должны основываться на законе и включать возможности осуществления законного контроля по их применению.

Законодательная власть является воплощением демократической воли. Во многих странах принятие законов (а также осуществление контроля над деятельностью правительства) является ключевым моментом в работе парламента. И если в демократических обществах применяется принцип верховенства закона, то спецслужбы и органы безопасности должны получать свои полномочия от законодательной власти, а не использовать применение исключительных полномочий как прерогативу своей деятельности. Такой подход повышает цену легитимности спецслужб и органов безопасности и дает возможность демократически избранным представителям использовать те принципы, которыми должен руководствоваться в своей работе столь важный государственный сектор, как сектор безопасности. Более того, если оправдывать тезис о превосходстве интересов национальной безопасности над правами отдельных граждан, очень важно, чтобы сектор безопасности получал свои полномочия именно от органов законодательной власти.

Определение полномочий органов безопасности со стороны парламента является важным, но не исчерпывающим условием сохранения принципа верховенства права. Законодательная основа увеличивает легитимность как самих спецслужб, так и полномочий (даже исключительных), которыми они наделяются. Как и в ряде других случаев, одной из основ-

ных задач законодательной власти является наделение полномочиями исполнительных органов. Однако не менее важной задачей является определение и ограничение дискреционных полномочий в соответствии с законом.

Ограничение конституционных прав человека

Роль законодательной власти также велика в случае, если конституционные права граждан необходимо ограничить, исходя из интересов безопасности государства. Такое ограничение прав может иметь место в двух случаях. Во-первых, права граждан могут быть ограничены, исходя из интересов общества¹¹. Самый яркий пример – ограничение свободы слова руководителей органов безопасности с целью сохранения секретности их работы. Второй случай – это чрезвычайные ситуации, при которых безопасность государства выходит на первый план и при которых ряд гражданских прав может быть частично ограничен. Как видно из Блока № 3, некоторые права граждан остаются неотъемлемыми в любых ситуациях.

Блок № 3

Неотъемлемые права граждан

В соответствии со Ст. 4 § 2 Международной конвенции о гражданских и политических правах (МКГПП), неотъемлемыми считаются следующие права граждан:

- право на жизнь (Ст. 6);
- право не подвергаться пыткам, жестокому, негуманному и унижительному обращению или наказанию (Ст. 7);
- право не находиться в рабстве или неволе (Ст. 8);
- право не быть лишенным свободы за невыполнение договорных обязательств (Ст. 11);
- право не подвергаться наказанию по истечении срока давности (Ст. 15);
- право на признание как личности перед законом (Ст. 16);
- право на свободу мысли и вероисповедования (Ст. 18).

Источник: Международная конвенция о гражданских и политических правах (вступила в силу в 1976 г.)

Что касается прав, которые могут быть ограничены на международном уровне, то Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ), например, позволяет частично ограничивать право на проведение открытого судебного процесса, на уважение к частной жизни, право на свободу вероисповедования, свободу выражения и свободу объединений «в соответствии с законом» (см. Блок № 5) и «в случае необходимости в демократическом обществе» в интересах национальной безопасности¹². Однако если органы безопасности имеют законные полномочия вмешиваться в частную жизнь и собственность, то граждане должны иметь возможность подавать жалобы в случае, если эти полномочия превышаются. Таким образом, государства, подписавшие ЕКПЧ, могут выполнять свои обязательства по обеспечению эффективной защиты прав граждан в случае их нарушения согласно Ст. 13 данной конвенции (см. также Главу 21).

Говоря о роли законодательной власти в процессе ограничения политических и гражданских прав, необходимо сделать еще два вывода. Первый: работа органов безопасности должна основываться на законодательной базе; второй: особые полномочия, которые даются органам безопасности, должны быть основаны на законе.

Работа органов безопасности должна основываться на законодательной базе

В настоящее время многие страны предпринимают попытки создать законодательную базу для организации деятельности своих органов безопасности. В качестве примеров можно

привести законодательства Боснии и Герцеговины, Словении, Литвы, Эстонии и ЮАР¹³. Однако в них есть существенные различия. Не удивительно, что беспокойство по поводу деятельности спецслужб на национальном уровне порождает страх о возможности превышения полномочий или появления скандалов, связанных с работой спецслужб, и в давно устоявшихся демократиях. А в государствах переходного периода национальные органы безопасности зачастую несут на себе отпечаток репрессивного прошлого.

В этой связи многие государства создали законодательную базу для работы своих органов безопасности совсем недавно, в основном, в последние два десятилетия. Многие страны неохотно подводят законодательную базу под деятельность своих внутренних спецслужб, как, например, в случае с секретной службой Великобритании МИ6 в Законе об органах безопасности от 1994 года¹⁴. Еще меньшее количество государств подготовило законы, регламентирующие деятельность военной разведки¹⁵ и координацию разведывательных служб¹⁶.

Блок № 4

Необходимость создания законодательной базы, регламентирующей деятельность разведывательных служб в соответствии с ЕКПЧ (Великобритания)

При рассмотрении дела «Харман и Хьюит против Великобритании»¹⁷, разбирательство по которому проходило в Европейском суде по правам человека, отсутствие законодательной базы, регламентирующей деятельность службы безопасности Великобритании МИ5, оказалось фатальным при заявлении о том, что ее деятельность «осуществлялась в соответствии с законом» при проведении слежки, что противоречило Ст. 8 Конвенции о праве на неприкосновенность частной жизни. Административная хартия – директива Максвелла-Файфа от 1952 года – оказалась недостаточным основанием для проведения слежки, поскольку она не имела силы закона. К тому же, сама формулировка не позволяла определить, «каким именно объемом полномочий обладали спецслужбы и какими методами она пользовались при проведении секретных операций по наблюдению за гражданами»¹⁸. В итоге Великобритания пришлось принять закон, регламентирующий деятельность МИ5 (Закон об органах безопасности от 1989 г.), а затем и соответствующий закон о работе разведывательных служб (Закон о разведывательных службах от 1994 г.).

Особые полномочия, которые даются органам безопасности, должны основываться на законе

Законность подразумевает, что органы безопасности используют свои полномочия в соответствии с законом. Следовательно, любые вмешательства в права человека могут быть оправданы только в случае применения законных действий в соответствии с Европейской конвенцией. Например, когда было установлено, что Служба национальной безопасности Греции в нарушение своих полномочий вела слежку за членами организации «Свидетели Иеговы», было признано, что спецслужбы нарушили статью 8, которая гарантирует уважение к частной жизни¹⁹.

Законность, однако, подразумевает не просто видимость. Так, Европейский суд по правам человека проводит проверку «качества закона» (см. Блок № 5), в которой акцентируется внимание на ясности, предсказуемости и доступности закона. Так, например, когда королевским указом в Голландии были определены функции военной разведки без указания на возможность ведения слежки в отношении гражданских лиц, то такая слежка была признана нелегитимной²⁰. Аналогично при рассмотрении дела «Ротару против Румынии»²¹ Страс-

бургский суд постановил, что закон о секретных материалах недостаточно четко формулирует процедуру работы с секретными материалами, что он не указывает на сроки действия этих материалов, возможность их использования и не устанавливает механизмов контроля над ними.

Проверка «качества закона» ЕСПЧ накладывает определенную ответственность на законодателей. Одним из проявлений такой ответственности является указание в тексте закона на то, что использование особых полномочий возможно лишь в случае необходимости, и что использование альтернативных действий, которые не ограничивают права человека, всегда предпочтительно, и что принцип пропорциональности должен всегда соблюдаться²². В законодательстве Нидерландов говорится о том, что любой механизм следственных действий, который может быть использован органами безопасности, должен быть детально прописан в законе (см. Раздел 6)²³.

Блок № 5

Проверка качества закона

В Европейской конвенции о правах человека говорится о том, что в демократическом обществе право на неприкосновенность частной жизни (Ст. 8), свободу мысли и вероисповедования (Ст. 9), также как право на свободу самовыражения (Ст. 10) и право на свободу объединений (Ст. 11) могут быть ограничены, равно как и другие права, в интересах национальной безопасности и сохранения государственного устройства. Тем не менее, конвенция предписывает, что такие ограничения могут осуществляться только «в соответствии с законом». Прецедентное право Европейского суда по правам человека гласит, в частности, что органы безопасности и спецслужбы могут использовать свои особые полномочия, только если это регулируется законом. В этой связи в соответствии с заявлениями Европейского суда:

- Под законами понимают законы общего права, а также все подзаконные акты. Суд признал, что для того, чтобы норму можно было квалифицировать как закон, она должна быть адекватно сформулирована, что давало бы основание гражданам регулировать свое поведение («Санди Таймс» против Великобритании», 26 апреля 1979 г., 2 EHRR 245, § 47).
- Закон, который «позволяет использовать неограниченную свободу действий в отдельном случае, не может считаться предсказуемым законом и, соответственно, не может считаться законом. Объем полномочий должен быть четко обозначен» («Сильвер и др. против Великобритании», 25 марта 1983 г., 5 EHRR 347, § 85).
- Необходимо установить все возможные гарантии для предотвращения злоупотребления со стороны спецслужб своими полномочиями в соответствии с основополагающими правами человека. Должны существовать гарантии невозможности превышения полномочий, установленных законом («Сильвер и др. против Великобритании», §§ 88–89);
- Если такие гарантии не прописаны в самом законе, закон, по крайней мере, должен установить условия и процедуры вмешательства («Класс против ФРГ», № 5029/71, доклад от 9 марта 1977 г., § 63; «Круслин против Франции», 24 апреля 1990 г., A/176-A, § 35; «Ху-виг против Франции», 24 апреля 1990 г., A/176-B, § 34).

Источник: веб-сайт Европейского суда по правам человека <http://www.echr.coe.int/>
Иан Кэмерон «Национальная безопасность и Европейская конвенция о правах человека»,
2000, Kluwer Law International

Глава 3

В поисках правовых норм осуществления контроля: цели, задачи и методы

С целью объяснить природу осуществления контроля над деятельностью спецслужб и органов безопасности, а также с тем, чтобы дать рекомендации по его проведению, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС), Центр по правам человека Дерамского университета (Великобритания) и Норвежский парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб решили объединить свои усилия в разработке правовых норм демократической ответственности органов безопасности и спецслужб и в обобщении имеющегося опыта организации контроля. В данном разделе речь пойдет о правовых нормах на основе анализа правовой базы, регламентирующей проведение контроля над деятельностью спецслужб в демократических государствах Америки, Европы, Африки и Азии. Цель нашей работы – поделиться опытом осуществления контроля, который используется на практике в различных демократических странах, и предоставить информацию, которая может быть полезной парламентариям, государственным чиновникам, представителям самих органов безопасности и гражданскому обществу в целом (средства массовой информации, научно-исследовательские институты и т.д.). Мы поговорим об основных аспектах осуществления демократического контроля над деятельностью органов безопасности и спецслужб, включая роль исполнительной, законодательной и судебной властей, а также независимых институтов наблюдения, таких как институт омбудсменов и ревизоров.

Эффективное управление

Правовые нормы и опыт осуществления контроля над деятельностью спецслужб отобраны нами в соответствии с тем, способствуют ли они организации эффективного управления сектором безопасности. Эффективное управление является важным аспектом осуществления демократического контроля в секторе безопасности для любого действующего правительства. Как было заявлено Мировым банком:

Эффективное управление характеризуется предсказуемой, открытой и ясной политикой. Это форма управления, в которой присутствует дух профессионализма и которая способствует осуществлению общественного блага на основе верховенства закона, принципа открытости и участия общественности в решении государственных вопросов²⁴.

В основе эффективного управления лежат следующие принципы:

- справедливость;
- участие;
- плюрализм;
- партнерство;
- взаимодополняемость;
- прозрачность;

- ответственность;
- верховенство закона;
- соблюдение прав человека;
- эффективность;
- результативность;
- перативность;
- жизнеспособность²⁵.

Если эффективное управление со своими нормами и институтами власти ставит во главу угла уважение к правам человека, то неэффективное руководство можно охарактеризовать как неподотчетную и несправедливую систему управления, в которой присутствует злоупотребление полномочиями со стороны исполнительной власти, процветает коррупция, а гражданское общество оказывается оторванным от решения государственных вопросов²⁶. Приверженность административного аппарата принципам эффективного управления является особо важным условием формирования приемлемых политических и законодательных основ деятельности органов безопасности и спецслужб.

Задачи

Задачи осуществления контроля над деятельностью органов безопасности и спецслужб ограничены определенными рамками. Во-первых, предлагаемые правовые нормы регулируют только деятельность спецслужб и не касаются вопросов применения законов. Во-вторых, поскольку многие аспекты осуществления деятельности органов спецслужб регулируются постановлениями и указами, издаваемыми исполнительной властью, в нашей работе речь пойдет только о самых общих вопросах осуществления демократического контроля.

Анализ и оценка имеющихся правовых норм осуществления контроля, которые могут быть полезны многим государствам, пытающимся в настоящий момент адаптировать свои законодательные базы по осуществлению контроля над деятельностью органов безопасности, не могут считаться панацеей от всех бед. Главная проблема заключается в том, что законы в ряде случаев лишь провозглашают определенные нормы, и только. Основными гарантиями демократических ценностей являются средства массовой информации и общественное мнение при наличии политической и правовой культуры. Современная история изобилует примерами государств, в которых права человека были полностью попораны в то время, как эти же государства принимали самые демократические конституции и подписывали такого же характера договоры. И тем не менее, правовая база может оказать помощь в процессе укрепления демократических ценностей и придать им статус, который заставит политических деятелей уважать их. Это особенно актуально в тех странах, где новые институты власти только формируются – правовая база может стать инструментом возрождения демократического строя и осуществления демократических реформ.

Поиск универсальных принципов может оказаться тщетным, если принимать во внимание различия в политических и культурных традициях разных стран. Помимо существенных различий между западными странами и зарождающимися демократиями, имеется большой спектр различий в самих конституционных моделях, как, например, президентско-правительственная модель в США, двойственная во Франции или парламентско-правительственная в Великобритании. Ряд стран передают полномочия по проверке конституционности законов судам по аналогии с Верховным судом США, в других (например, в Великобритании) суды подчиняются парламенту. И даже внутри одной системы могут существовать определенные различия: разные модели осуществления контроля над деятельностью

органов безопасности и спецслужб существуют в Великобритании, Австралии, Канаде и Новой Зеландии²⁷.

В этой связи мы не пытались показать один единственно возможный план осуществления контроля или одну единственно возможную модель закона, которую можно было бы адаптировать к любой национальной законодательной базе без учета конституционных различий. Наоборот, наша цель – определить общие направления в осуществлении контроля, которые существуют вне зависимости от имеющихся различий, и предложить пути преодоления этих различий за счет описания основных демократических норм и примеров эффективного осуществления контроля, которые существуют в разных государствах. Анализируя и обсуждая опыт организации контроля над деятельностью органов безопасности и спецслужб в демократических странах, мы хотим предоставить законодателям, представителям государственных органов и гражданского общества в установившихся и зарождающихся демократиях основные направления для формирования своих национальных законодательных баз, оставляя за ними право выбора.

Методы

Правовые нормы и рекомендации по осуществлению контроля над деятельностью органов безопасности и спецслужб должны быть разработаны на четырех уровнях, каждый из которых необходимо рассматривать как отдельный элемент, переходящий на следующий уровень:

- внутренний контроль на уровне самих спецслужб;
- контроль со стороны исполнительной власти;
- парламентский контроль;
- независимый контроль.

Вначале контроль осуществляется на уровне самих спецслужб и органов безопасности. На этом этапе он включает в себя такие аспекты, как исполнение законов и правительственной политики, полномочия и деятельность руководителей служб, законное обращение с информацией и материалами, использование особых полномочий в соответствии с законом, выполнение внутренних инструкций и распоряжений. Процедуры внутреннего контроля являются основой для осуществления дальнейшего демократического контроля со стороны исполнительной и законодательной власти и независимых органов контроля. Механизмы внутреннего контроля дают гарантии того, что правительственная политика проводится в жизнь эффективно, профессионально и на законных основаниях.

Второй уровень – это контроль со стороны исполнительной власти, который акцентирует свое внимание на определении задач и приоритетов в работе спецслужб, включая министерский контроль над деятельностью спецслужб, наблюдение за проведением секретных операций, сотрудничество спецслужб на международном уровне, и устанавливает меры безопасности, не позволяющие спецслужбам превышать объем своих полномочий.

Третий уровень относится к парламентскому контролю, который играет важную роль в системе сдержек и противовесов и включает в себя контроль над проведением общей политики, финансированием спецслужб и их легитимностью. В большинстве стран деятельность спецслужб регламентируется законами, принятыми парламентом.

Роль независимых органов контроля – четвертый уровень демократического контроля – сводится к независимой оценке деятельности спецслужб со стороны гражданского населения (посредством омбудсменов или уполномоченных по правам человека при парламенте), со стороны налогоплательщиков, чьи средства идут на финансирование деятельности

спецслужб (посредством независимых аудиторских организаций), и со стороны независимых ревизоров.

Еще два участника демократического контроля незримо присутствуют в данной схеме. Судебная власть (включая международные суды) выведена за пределы этой схемы, поскольку контроль со стороны судебной власти осуществляется на всех четырех этапах, как, например, в случае использования спецслужбами особых полномочий или обращения с жалобами. Кроме того, гражданское общество находится за пределами данной схемы, поскольку в данном издании анализируется роль независимых государственных институтов. Однако роль гражданского общества при осуществлении демократического контроля обсуждается в разных главах данной книги, например, когда речь идет об обращении с секретной информацией и роли парламента как представительского органа, а также при обсуждении процедур обращения с жалобами граждан.

Примеры правовых норм и рекомендации по осуществлению демократического контроля над деятельностью спецслужб основаны на обширном материале, имеющемся во многих странах, сформулированы в ходе сравнительного анализа. Среди этих государств можно перечислить такие, как Австралия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Канада, Эстония, Германия, Венгрия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, ЮАР, Турция, Великобритания и США. Данные страны представляют собой демократические государства, в которых законодательная база включает в себя законы, регламентирующие деятельность спецслужб; они представляют собой пример как парламентских, так и президентских политических систем; они являются как установившимися, так и зарождающимися демократиями и имеют различную политическую культуру.

Примечания

1. OECD, Development Assistance Committee, Development Co-operation Report 2000, p. 8. Report available at: <<http://www.oecd.org/home/>>
2. UNDP, *Development Report 2002*, Deepening democracy in a fragmented world, p. 87. Report available online at: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>
3. OSCE, *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 1994, §§ 20–21.
4. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation 1402*. Available online at: <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>>.
5. Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (eds.) *Parliamentary Oversight of the Security Sector; Principles, Mechanisms and Practices*, (Geneva: IPU/DCAF, 2003), pp. 64–69.
6. See also Hänggi, H. "Making Sense of Security Sector Governance", in: Hänggi, H., Winkler, T. (eds.) *Challenges of Security Sector Governance*. (Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers, 2003).
7. Leigh, I. "More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences", in: Born, H., Johnson, L., Leigh, I. *Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, V.A.: Potomac Books, INC., 2005).
8. Based on Born, H. et al. "*Parliamentary Oversight*", p. 21.
9. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1402, pnt. 2.
10. *Ibid.*, pnt. 5.
11. См. также: Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (UN Doc, E/CN.4/1985/Annex 4), available at: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/siracusaprinciples.html>>; Lillich, R. B., "The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency", *American Journal of International Law*, Vol. 79 (1985), pp. 1072–1081.

12. European Convention on Human Rights, Arts. 6, 8, 9, 10 and 11.
13. Словения: Закон об обороне, 28 декабря 1994 г., Ст. 33–36; Основы национальной безопасности Литвы, 1996 г.; Эстония: Закон об органах безопасности принят 20 декабря 2000 г.; ЮАР: Закон о спецслужбах, 1994 г.
14. Те же законы регулируют деятельность радиотехнических разведывательных служб, GCHQ.
15. См., например, Закон об органах безопасности и спецслужбах Нидерландов, 2000 г., Ст. 7.
16. Ст. 5 того же Закона Нидерландов; Закон о стратегии органов национальной безопасности, 1994 г., ЮАР.
17. *Harman and Hewitt v UK* (1992) 14 E.H.R.R. 657.
18. *Ibid.*, para. 40.
19. *Tsavachadis v Greece*, Appl. No. 28802/95 (1999) 27 E.H.R.R. CD 27.
20. *V and Others v Netherlands*, Commission report of 3 Dec. 1991; and see also in applying the “authorised by law” test to various forms of surveillance: *Malone v UK* (1984) 7 E.H.R.R. 14; *Khan v UK*, May 12, 2000, European Ct HR (2000) 8 BHRC 310; *P.G. and J.H. v UK*, European Court of Human Rights, 25 Sept. 2001, ECtHR Third Section.
21. No. 28341/95, 4 мая 2000 г. См. также дело «Линдер против Швеции» (1987) 9 E.H.R.R. 433, в котором говорится, что для того, чтобы «соответствовать закону», процесс вмешательства в частную жизнь должен быть предсказуемым, и его применение должно быть четко сформулировано. Это не означает, что гражданин способен предугадать весь процесс вмешательства (иначе такого вмешательства легко было бы избежать), но закон должен быть достаточно ясен и четок в определении основных положений, касающихся вмешательства в частную жизнь.
22. Такой подход практикуется в Эстонии (Закон об органах безопасности, § 3).
23. Закон об органах безопасности и спецслужбах 2002, Ст. 17–34.
24. The World Bank “Governance: The World Bank’s Experience”, cited in Born, H. et al. “*Parliamentary Oversight*”, p. 23.
25. Необходимо особо отметить Магди Мартинеса Солимана, руководителя проекта демократического управления, за его ценные замечания, касающиеся принципов эффективного управления. Вы можете также обратиться к Глоссарию, где можно найти различные подходы, касающиеся понятия подотчетности и ответственности органов безопасности. Также см. веб-страницу: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>
26. *Ibid.*
27. Lustgarten, L., Leigh, I. *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1994), Chapters 15 and 16, which gives a fuller treatment of the issue of accountability.

Раздел II

Спецслужбы

Глава 4

Определение сферы компетенции

Ключевой аспект подотчетности спецслужб и разведки заключается в том, что их роль и сфера деятельности должны быть четко определены. Это следует осуществлять через законодательство, подчеркивая, что ответственность за определение задач спецслужб и разведки лежит на парламенте и что указанная роль не может изменяться за пределами законодательства. В странах переходных политико-экономических систем это может особенно помочь в обеспечении защиты от злоупотреблений со стороны правительства по отношению к спецслужбам. Законодательная база также необходима, поскольку подобные службы часто наделяются исключительными полномочиями.

Также важен тот факт, что спецслужбы и разведывательные органы отделены от других институтов, таких как законодательные органы, и законодательное закрепление сфер компетенции может способствовать этому. Неспособность провести такие четкие разграничения, приведет, однако, к размытости областей ответственности и подотчетности и к риску, что особые полномочия, которые имеют спецслужбы и разведка, могут использоваться в обычных ситуациях, в которых не существует серьезной угрозы безопасности государства.

Довольно сложно, но необходимо сделать разграничения между угрозой национальной безопасности и преступными действиями¹. Терроризм и шпионаж являются криминальными деяниями, которые напрямую подрывают и даже противоречат демократическим процессам, а также угрожают целостности государства и его ключевых институтов. Однако организованная преступность – это нечто другое. Совет Европы принял следующее определение:

«Организованная преступность означает следующее: противозаконные действия, осуществляемые структурированными группами из трех и более человек, существующие в течение длительного периода времени и имеющие целью совершение тяжких преступлений посредством согласованных действий с использованием запугивания, насилия, подкупа и других средств для получения, прямо или косвенно, финансовых или других материальных благ...»².

Для многих государств организованная преступность, а также торговля наркотиками и людьми являются главными социальными и экономическими бедами, однако они не угрожают стабильности или жизнеспособности правительственного аппарата. В некоторых странах, особенно в странах зарождающихся демократий, эти вопросы могут подниматься до уровня угрозы, и они могут, таким образом, обоснованно рассматриваться как угроза «национальной безопасности...»³. В большинстве случаев организованная преступность характеризуется широким размахом, жизнеспособностью и секретной инфраструктурой, что отличает ее от «обычной» преступной деятельности, но не поднимает ее до уровня, который оправдывает участие спецслужб и разведки для расследования и борьбы с ней. Иногда могут наблюдаться явные связи между организованной преступностью и терроризмом, но не следует делать такое допущение в каждом отдельном случае. Поэтому в некоторых странах, где спецслужбы и разведка не являются ведущими органами по расследованию дел об организованной преступности, им, тем не менее, предоставляются полномочия оказывать помощь правоохранительным органам⁴.

В любом случае, очевидно, лучше посредством закона определять различные аспекты национальной безопасности, чем предоставлять практически неограниченные права спец-

службам и разведке, используя выражения типа «защита государственной безопасности». Важность придания конкретного содержания концепции национальной безопасности можно проиллюстрировать двумя примерами: один – из прецедентного права уважаемого международного арбитра (Европейского суда по правам человека, см. Блок № 6); второй – из недавно принятого Боснией и Герцеговиной законодательного акта (см. Блок № 7).

Блок № 6

Европейский суд по правам человека и национальная безопасность

Основываясь на прецедентном праве Суда, следующие виды деятельности можно рассматривать в качестве угрожающих национальной безопасности:

- шпионаж (например, «Класс V» в решении Суда Федеративной Республики Германии от 6 сентября 1978 г., § 48);
- терроризм (там же);
- подстрекательство/попустительство терроризму (решение суда по делу Зана от 19 декабря 1997 г., §§ 48–50);
- подрывная деятельность по отношению к парламентской демократии (решение суда по делу Леандер от 26 марта 1987 г., § 59);
- сепаратистско-экстремистские организации, которые угрожают единству или безопасности государства насильственными либо недемократическими средствами (решение суда по делу Турецкой компартии и других от 30 января 1998 г., §§ 39–41);
- подстрекательство к нарушению присяги военнослужащими (ходатайство № 7050/75 «Арроусмит против Соединенного Королевства» – отчет Европейского комитета по правам человека, принятый 12 октября 1978г.)

Источник: прецедентное право ЕКПЧ

Кроме того, небесполезно обращаться к отчету экспертов Совета Европы, в котором отмечается, что «иными обстоятельствами, которые могут рассматриваться как угроза национальной безопасности, являются следующие: а) внешняя угроза экономическому благосостоянию государства; б) отмывание денег в масштабах, которые могут подрывать банковскую и финансовую системы; в) вмешательство в электронные базы данных, касающиеся обороны, иностранных дел и других сфер,

затрагивающих жизненно важные интересы государства; и г) организованная преступность в масштабах, которые могут отразиться на безопасности и благосостоянии общества либо его значительной части»⁵.

Пример закона Боснии и Герцеговины показывает преимущества, которые имеет кодифицированное юридическое определение «национальной безопасности». Во-первых, это дает возможность парламентариям непосредственно участвовать в процессе обсуждения жизненно важных интересов национальной безопасности. Часто эти общие дебаты являются очень показательными и позитивно влияют на качество законодательства. Во-вторых, дефиниция делает более легитимной деятельность спецслужб, осуществляемую в интересах национальной безопасности в правовом поле. Таким образом, наличие закона, который четко определяет аспекты национальной безопасности, способствует защите нации от политизации и откровенных злоупотреблений со стороны спецслужб и разведки.

Второй аспект, достойный внимания, касается полномочий спецслужб, относится к сферам их компетенции и различным степеням вовлеченности в процесс.

Блок № 7**Законодательное определение национальной безопасности (Босния и Герцеговина)**

В целях реализации данного закона «угроза безопасности Боснии и Герцеговины» должна пониматься как угроза суверенитету, территориальной целостности, конституционному порядку и основам экономической стабильности Боснии и Герцеговины, а также как угроза глобальной безопасности, которая наносит ущерб Боснии и Герцеговине, включая:

- 1) терроризм, в том числе международный;
- 2) шпионаж, направленный против Боснии и Герцеговины или же наносящий ущерб безопасности Боснии и Герцеговины;
- 3) диверсионная деятельность, направленная против жизненно важной национальной инфраструктуры Боснии и Герцеговины или же наносящая ущерб Боснии и Герцеговине;
- 4) организованная преступность, направленная против Боснии и Герцеговины или же наносящая ущерб Боснии и Герцеговине;
- 5) торговля наркотиками, оружием и людьми, направленная против Боснии и Герцеговины или же наносящая ущерб Боснии и Герцеговине;
- 6) незаконное распространение оружия массового поражения или его компонентов, а также сырья и оборудования, необходимого для его производства;
- 7) незаконная продажа технологий и продукции, которые контролируются в мировом масштабе;
- 8) деяния, за которые предусмотрена ответственность в соответствии с международным гуманитарным законодательством, организованные акты насилия или запугивания в отношении этнических и религиозных групп на территории Боснии и Герцеговины.

Источник: Ст. 5 Закона о разведке и службе безопасности Боснии и Герцеговины, 2004 г

Можно выделить четыре фактора: внутреннюю (национальную) службу, внешнюю (зарубежную) службу; мандат (полномочие), ограниченный сбором и анализом информации, а также мандат, позволяющий службам противостоять угрозе безопасности внутри страны и извне. Что касается первых двух факторов, обычной практикой является употребление выражения «разведслужбы» по отношению к службам (агентствам) с зарубежными мандатами, а выражение «службы безопасности» – с полномочиями внутри страны. И разведслужбы, и службы безопасности могут как иметь более широкие полномочия, так и ограничивать свою деятельность сбором и анализом информации. Сочетая указанные факторы, разными странами приняты различные виды институциональных мер:

А. Единый орган службы безопасности и разведки (как внутренней, так и внешней), например в Боснии и Герцеговине, Нидерландах, Испании и Турции.

Б. Отдельные органы для внутренней и внешней разведки и госбезопасности при раздельной или пересекающейся территориальной компетенции, например в Соединенном Королевстве, Польше, Венгрии и Германии.

В. Внутренний орган госбезопасности при отсутствии (теоретическом или реальном) органа внешней разведки, например в Канаде.

В связи с этим следует также отметить особое положение разведки в таких федеративных государствах, как Соединенные Штаты или Германия. Вследствие федеративного государственного устройства каждая из 16 земель Германии (Bundeslander) имеет свою собственную разведку (Landesamt für Verfassungsschutz), которая сотрудничает со всеми остальными и с федеральной разведкой (Bundesamt für Verfassungsschutz).

В общем, справедливо заключить, что, чем больше разведывательных органов, тем больше будет опасность возникновения ошибок.

Там, где разведка уполномочена работать за пределами страны, обычно имеются гарантии относительно граждан этой страны (см., например, законодательство об Австралийской секретной разведслужбе)⁶. Использование и контроль над особыми полномочиями разведывательных органов достойны отдельного обсуждения (см. Главу 6).

Сохранение политического нейтралитета

В поставторитарных обществах остаются яркие воспоминания об органах безопасности и разведке, наделенных широкими полномочиями мандатами, которые существовали для того, чтобы использовать их для защиты диктаторских режимов против восстаний их народов. Службы использовались этими режимами для подавления политической оппозиции, предотвращения любых демонстраций и уничтожения лидеров профсоюзов, СМИ, политических партий и других организаций гражданского общества. Таким образом, службы глубоко вмешивались в политическую и личную жизнь граждан. После прихода к демократии новые лидеры были полны решимости урезать мандаты и полномочия служб и гарантировать их политический нейтралитет. Яркий пример подобной практики представлен в Национальном законе о разведке Аргентины от 2001 г. Этот закон включает, кроме всего прочего, институциональные и законодательные гарантии по предотвращению использования служб чиновниками правительства против их политических оппонентов (см. Блок № 8).

Блок № 8

Гарантии по предотвращению использования органов разведки правительственными чиновниками против их внутренних политических оппонентов (Аргентина)

Разведывательный орган не должен:

1. Заниматься репрессивной деятельностью, иметь полномочия по принуждению, осуществлять функции полиции или проводить уголовные расследования, если это не требуется органами юстиции в случае юридических действий или если это не обусловлено законом.
2. Получать информацию, заниматься сбором разведанных и хранить информацию об отдельных лицах в связи с их расой, религией, частной деятельностью и политической идеологией или в связи с их членством в общественных, профсоюзных, кооперативных организациях, организациях культуры, труда, по оказанию помощи или с легальной деятельностью, осуществляемой в любой области.
3. Оказывать влияние на институциональное, политическое, военное, социальное и экономическое положение в стране, ее внешнюю политику и существование легально основанных политических партий или влиять на общественное мнение, отдельные личности, средства массовой информации или вообще любые виды объединений.

Источник: Ст. 4 Закона о национальной разведке № 25520 (Аргентина)

Рекомендации

- ✓ Роль службы безопасности и разведывательных органов должна быть четко определена и ограничена обстоятельствами, представляющими угрозу национальной безопасности и общественному строю.

- ✓ Понятия угрозы национальной безопасности и государственному строю должны быть определены юридически.
- ✓ Территориальная компетенция службы безопасности и разведывательных органов должна быть четко определена, и любые полномочия действовать за пределами территории должны сопровождаться соответствующими гарантиями.
- ✓ Задачи и полномочия органа в рамках его мандата должны четко определяться законодательством, принятым парламентом.
- ✓ Важно (особенно в поставторитарных государствах) иметь законодательные и институциональные гарантии, препятствующие использованию службы безопасности и разведывательных органов против внутренних политических оппонентов.

Глава 5

Назначение директора

Ключевым моментом законодательства о разведывательных органах и службах безопасности является процедура назначения директора. Для назначаемого человека необходимо иметь личные качества лидера, он должен быть целостной и независимой фигурой. Это, по определению, высокая официальная должность, и важно, чтобы процесс назначения гарантировал и укреплял статус этой должности. Желательно, чтобы представители исполнительной власти (либо глава государства, либо – в смешанной системе – премьер-министр) проявляли инициативу в такого рода назначениях.

Необходимо, чтобы процедура назначения была открытой для наблюдения со стороны находящихся вне исполнительной ветви власти. Однако конституционные традиции относительно процедуры назначения на высшие правительственные посты различны. В некоторых странах (например, Великобритании) гарантии против злоупотреблений обеспечиваются рядом традиций, которые в случае нарушения вызывают политическую критику и возможное осуждение со стороны независимых официальных лиц. В других государствах обычным является формальное утверждение или процедура консультаций, что дает возможность законодательной ветви власти либо налагать вето, либо просто выражать свое мнение по поводу назначения. Следующее может быть предусмотрено положениями конституции: либо официальные назначения должны быть одобрены парламентом, либо их можно заблокировать решением парламента (например, утверждение Конгрессом назначений федеральных чиновников и судей по Конституции США). Следует заметить, что вердикт парламента относительно несогласия по поводу предлагаемой кандидатуры может не иметь последствий вето *де-юре*, однако часто такие последствия возникают *де-факто*. Другие достойные внимания процедуры существуют в Бельгии, Австралии и Венгрии. В Бельгии генеральный директор до вступления в должность обязан принять присягу перед председателем Постоянного комитета по наблюдению за деятельностью органов безопасности и разведывательных органов⁷. В Австралии премьер-министр должен провести консультации с лидером оппозиции в Палате представителей относительно предполагаемого назначения (см. Блок № 9). Это положение направлено на достижение широкой политической поддержки кандидатуры Директора. Независимо от особенностей процесса эти процедуры имеют общую черту – инициатива принадлежит правительству, поскольку только последнее может выдвигать кандидатуру, парламент играет контролирующую роль. Эта роль, прежде всего, способна препятствовать выдвижению недостойных кандидатов и может вызвать дискуссии в правительстве, а в некоторых случаях согласование действий с другими политическими деятелями с тем, чтобы избежать политической конфронтации и обеспечить двухпартийный подход к решению вопроса.

Блок № 9**Участие парламента в процессе назначения директора (Австралия)**

«(...) До предоставления рекомендации генерал-губернатору (главе государства) по поводу назначения генерального директора премьер-министр должен провести консультации с лидером оппозиции в Палате представителей».

Источник: Закон о разведке 2001 (Содружества), часть 3, раздел 17 (3)

При рассмотрении участия исполнительной власти в процессе назначения директора представляет интерес закон Венгрии (см. Блок № 10), поскольку он касается как соответствующего министра, так и премьера. По венгерской модели целью является создать более широкий политический консенсус между ведущими политиками путем увеличения количества министров кабинета, принимающих участие в процессе назначения.

Блок № 10

Участие исполнительной власти в процессе назначения директора (Венгрия)

Раздел 11, 2

В рамках своей компетенции министр ...

- к) вносит предложения премьер-министру по поводу назначения и освобождения от занимаемой должности генеральных директоров.

Источник: Закон Венгрии о службе национальной безопасности, Закон СХХV, 1995 г.

Кроме собственно процесса назначения, необходимо обеспечить существование гарантий как против незаконного давления на директора, так и против злоупотребления им служебным положением. Таким образом, обычно существуют положения об обеспечении безопасности при исполнении обязанностей, которые прекращают действовать, если директором допускаются нарушения. Это можно проиллюстрировать положением из законодательства Польши (см. Блок № 11).

Блок № 11

Основания для увольнения главы разведывательного агентства (Польша)

Ст. 16

Главу разведывательного агентства можно освободить от занимаемой должности в случае: его отказа занимать должность, отказа от польского гражданства или приобретения гражданства другого государства, его осуждения приговором суда за совершенное преступление или сокрытие доходов, утраты личных качеств, необходимых для занятия должности, невыполнения обязанностей вследствие болезни, протекающей более трех месяцев.

Источник: Закон о внутренней службе безопасности и внешней разведке, Варшава, 24 мая 2002 г.

Рекомендации

- ✓ Процесс назначения директора службы безопасности и разведывательных органов, а также минимум требований или любые факторы, препятствующие занятию должности, должны устанавливаться в законодательном порядке.
- ✓ Процесс назначения должен быть открытым для наблюдения вне рамок исполнительной власти, предпочтительно парламентом.
- ✓ Желательно, чтобы в процессе назначения директора принимали участие представители парламентской оппозиции.
- ✓ В законодательстве должны содержаться гарантии, исключающие незаконное давление на директора и злоупотребление им служебным положением (например, положение о безопасности пребывания в должности, которая снимается, если директором допускаются нарушения).

- ✓ Критерии назначения и снятия с должности должны быть четко сформулированы в соответствующем законе.
- ✓ Желательно, чтобы в процессе назначения директора принимали участие члены кабинета (более одного), например глава государства, премьер-министр и соответствующий министр.

Глава 6

Санкционирование использования особых полномочий

Некоторые органы разведки занимаются исключительно составлением отчетов и анализом (например, Национальное бюро оценок в Австралии, Информационный комитет в Эстонии и Объединенная комиссия разведки в Великобритании). Однако в тех случаях, когда органы безопасности и разведывательные органы активно занимаются сбором информации, им обычно предоставляются законодательно закрепленные полномочия. Тем более такие полномочия предоставляются, когда их роль включает предотвращение и уничтожение угроз национальной безопасности, активную разведку и правоохранительную деятельность в сфере национальной безопасности. Таким образом, термин «особые полномочия» применим к предоставлению расширенных полномочий органам безопасности и разведывательным органам, которые непосредственно связаны с гражданскими свободами (см. Блок № 12).

Блок № 12

Особые полномочия органов внутренней безопасности и разведывательных органов

Сбор информации может обусловить необходимость наделения разведывательных органов исключительными или особыми полномочиями, которые предусматривают ограничение прав человека, в частности права на частную жизнь. Можно указать на следующие особые полномочия:

- 1) проводить наблюдения и регистрировать информацию, а также отслеживать информацию;
- 2) проводить обыск в закрытых помещениях и обыскивать закрытые объекты;
- 3) распечатывать письма и другие отправления без согласия отправителя или адресата;
- 4) использовать похищенные или фальшивые удостоверения личности, ключи, специальное программное обеспечение для тайного доступа, копирования и повреждения базы данных;
- 5) прослушивать, получать, записывать и контролировать беседы, телекоммуникации, перемещение и передачу других данных – внутри страны и за рубежом;
- 6) обращаться к провайдером общественных сетей телекоммуникации и службам общественных телекоммуникаций с просьбой уточнять информацию, относящуюся к установлению личности пользователей, а также все передвижение информации, имевшее место или которое будет иметь место;
- 7) иметь доступ ко всем местам для установления наблюдения.

Источник: Ричард Бест «Вопросы разведки для Конгресса»,
Служба исследований конгресса, 12 сентября 2001 г., Вашингтон

Естественно, что предоставляются более широкие полномочия, чем те, которые обычно имеет полиция или другие правоохранительные органы, поскольку угроза национальной безопасности рассматривается как более серьезное обстоятельство, чем обычные преступления. Мы не пытаемся здесь определить и четко ограничить круг полномочий, которые необходимы. Разве что указать тот минимум, который соотносится с международными юридическими нормами относительно защиты неотъемлемых прав человека, какова бы ни была угроза государству.

Например, не существует обстоятельств, при которых государство санкционирует использование убийств или пыток в качестве приемов, доступных государственным служащим.

После 11 сентября Совет Европы ощутил необходимость сформулировать список минимальных норм, которые должны регулировать использование особых полномочий в рамках борьбы с международным терроризмом (см. Блок № 13).

Блок № 13

Избранное из Руководства комиссии министров Совета Европы по правам человека и борьбе против терроризма 2002 г.

II. *Запрещение произвола.* Все меры, принятые для борьбы с терроризмом, должны предусматривать уважение прав человека и принципа верховенства закона, исключая любую форму произвола, а также любое дискриминационное и расистское обращение. За этими мерами должен осуществляться надлежащий контроль.

III. *Законность антитеррористических мер.* 1. Все меры, принятые государствами для борьбы с терроризмом, должны находиться в рамках закона. 2. Когда какая-либо мера ограничивает права человека, эти ограничения должны определяться с максимальной точностью и быть необходимыми и соразмерными с искомой целью.

IV. *Абсолютное запрещение пыток.* Применение пыток либо бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания категорически запрещено при любых обстоятельствах. В частности, при проведении ареста, допроса и задержания лица, подозреваемого или осужденного за террористическую деятельность независимо от характера деяний, в которых подозревается лицо либо за которые он/она были осуждены.

V. *Сбор и обработка персональных данных любым компетентным органом в области государственной безопасности.* В контексте борьбы с терроризмом сбор и обработка персональных данных любым компетентным органом в области государственной безопасности может нарушать принцип уважения к частной жизни, если подобный сбор и обработка, в частности, 1) регулируются соответствующими положениями внутреннего права; 2) соразмерны с целью, ради достижения которой предусмотрены сбор и обработка данных; 3) могут быть проконтролированы независимым внешним органом.

VI. *Меры, которые предполагают вторжение в частную жизнь.* 1. Меры, используемые в борьбе с терроризмом, которые предполагают вторжение в частную жизнь, должны быть предусмотрены законом. Речь идет о личном досмотре, обыске жилища, прослушивании телефона, установке подслушивающих устройств, контроле над перепиской и использовании шпионажа. Должны быть предусмотрены положения, дающие возможность оспорить законность применения этих мер в суде. 2. Меры, предпринимаемые для борьбы с терроризмом, должны быть спланированы и контролируемы соответствующими органами с тем, чтобы минимизировать – насколько это возможно – применение смертельного оружия. В рамках этого положения, применение оружия силами безопасности должно строго соответствовать цели защиты лиц против незаконного насилия либо необходимости осуществления законного ареста.

XV. *Возможные нарушения прав.* (...) 2. Однако ни при каких обстоятельствах государство (независимо от деяний лица, подозреваемого в террористической деятельности либо осужденного за такую деятельность) не может лишиться права на жизнь, гарантированного международными нормами; нарушить запрет на применение пыток и бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание; нарушить принцип законности приговоров и предпринятых мер; нарушить запрет на отсутствие уголовного закона обратной силы.

Источник: Руководство по правам человека и борьбе с терроризмом, принятое Комиссией министров Совета Европы 11 июля 2002 г.

http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CMGuidelines_20020628.asp

Использование разведывательной информации в судебных процедурах

При условии соблюдения международного права четко очерченные особые полномочия, предоставляемые органам безопасности и разведывательным службам, следует понимать в смысле обычных полномочий, имеющихся в распоряжении правоохранительных органов и модели уголовного законодательства и процедуры в каждой стране. Особые полномочия могут включать прослушивание телефона, установку подслушивающих устройств, перехват почты и электронных средств коммуникации, скрытую видеосъемку, вторжение в жилище, транспортные средства и компьютерные системы. Юридические системы различаются в отношении степени, до которой использование указанных приемов может нарушать общие принципы, например Закон о частной собственности. Тем не менее, общепринятым является следующие обстоятельство: озабоченность по поводу вторжения в личную жизнь, имеющего место в отмеченных ситуациях, требует, чтобы они (вторжения) имели законодательную базу и были подконтрольны.

В некоторых странах, таких как Германия, показания от служб безопасности заслушивают в суде, в то время как в других они играют второстепенную «поддерживающую» роль в любом расследовании. В некоторых системах, например Ирландии и Испании, специально учрежденные суды и трибуналы рассматривают вопросы, касающиеся предполагаемого терроризма, в момент предоставления разведывательных данных. Таким образом, даже в сфере уголовного расследования существует значительное различие между странами, в которых действует судья, ведущий судебное следствие, или независимый обвинитель, т.е. является ли процесс следственным или состязательным в плане рассмотрения показаний. Значительные различия делают нереальной попытку создать общий детализированный подход ко многим вопросам надзора, касающегося специальных полномочий. Главная проблема таких рекомендаций – это надзор, а не детализированная процедура контроля над оперативной деятельностью или детализированное описание норм, касающихся прав человека. Наши комментарии по поводу минимального допустимого подхода, таким образом, ограничены высоким уровнем, касающимся буквы закона и соразмерности.

Контроль над использованием особых полномочий

Полезный практический совет по поводу того, что это означает по отношению к одной важной сфере – наблюдению, предоставлен комитетом МакДональда (Комитет по расследованию злоупотреблений Канадской королевской конной полиции), который доложил о результатах работы в 1980 г. Для обеспечения защиты частной жизни от назойливого наблюдения комитет Мак-Дональда предложил четыре общих принципа:

- буква закона должна строго соблюдаться;
- приемы расследования должны быть соразмерны с угрозой безопасности, которая расследуется, а также рассмотрены с точки зрения нарушения гражданских свобод и ущерба демократическим структурам;
- менее ущемляющие альтернативные меры должны приниматься, где это возможно;
- следует осуществлять такой контроль, при котором чем больше степень вторжений в частную жизнь, тем выше уровень, на котором получены соответствующие санкции⁸.

К принципам комитета Мак-Дональда следует добавить пятый: законодательство, регулирующее применение исключительных полномочий, должно быть всеобъемлющим. Если закон распространяется только на некоторые из имеющихся в распоряжении приемы сбора информации, то появится искушение прибегнуть к менее регламентированным методам (например, таким, которые не требуют получения разрешения извне). Это также подчеркивает важность

третьего принципа комитета Мак-Дональда. Примеры всеобъемлющего законодательства можно найти, скажем, в Германии, Нидерландах и Соединенном Королевстве⁹. Следует заметить, что последнее не охватывает не только наблюдение, но и сбор информации от агентов. Тем не менее, принципы комитета Мак-Дональда представляют полезную основу для обсуждения проблем контроля по следующим рубрикам: буква закона; соразмерность и способы контроля над злоупотреблением особыми полномочиями.

Первое – буква закона. Требованием закона является следующее: отдельные полномочия, которые используют службы безопасности, должны быть прописаны в соответствующем законодательстве. Следовательно, особые законные полномочия необходимы, к примеру, для прослушивания телефона и использования подслушивающих устройств. Желательно, чтобы законодательство было ясным, например в отношении использования особых полномочий, круга лиц, к которым можно предпринимать указанные действия; точного указания приемов, которые можно использовать, и периода, в течение которого они могут использоваться. Некоторые из этих обстоятельств можно указать в ордере или другом документе, но важен сам факт наличия особых указаний.

Блок № 14

Дела Европейского суда по правам человека относительно права на неприкосновенность частной жизни

В серии дел по Ст. 8 Европейского суда по правам человека ЕСПЧ подтвердил необходимость создания некой законодательной основы для использования исключительных полномочий, таких как прослушивание телефона, перехват в сфере частных систем коммуникации, установление и использование подслушивающих устройств. Более того, суд применил в отношении этих полномочий тест на «качество закона», который сфокусирован на четкости, предсказуемости и доступности соответствующего законодательного режима (см. также Блок № 5). Закон, регулирующий прослушивание телефона, данный тест не прошел, поскольку в нем не указывается с достаточной ясностью степень свободы, которая предоставлена властям, особенно в отношении того, чьи телефоны могут прослушиваться, в связи с какими предполагаемыми преступлениями, в течение какого времени. В законе также не прописана процедура уничтожения пленок и записей. Сходным образом установленная законом коммуникация между адвокатом и его или ее клиентом требует большей защиты от перехвата информации, чем решение о делегировании права записывать беседы младшему персоналу. Хотя подобные решения имеют отношение к нормам, предусмотренным одним из международных соглашений по правам человека, которое не используется повсеместно, тем не менее они (решения) являются полезными показателями жесткого, основанного на законности подхода к вопросу использования исключительных полномочий.

Источники: Harman and Hewitt v UK (1992) 14 EHRR 657; Tsavachadis v Greece, Appl. No. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; Malone v UK (1984) 7 EHRR 14; Khan v UK, May 12, 2000, European Ct HR (2000); BHRC 310; P G; J.H. v UK. European Court of Human Rights, 25 Sept. 2001, ECtHR Third Section; Leander v Sweden (1987) 9 E.H.R.R. 433

Второй важный принцип – принцип соразмерности – также согласно Европейской конвенции о правах человека применим к особым полномочиям (например, наблюдению); сбору информации; к законодательным привилегиям и исключениям для органов безопасности и разведки. Суд по правам человека, таким образом, применил этот тест, чтобы определить, являлись ли законы, разрешающие прослушивание телефонов в связи с угрозой национальной безопасности, необходимыми в интересах демократического общества по Ст. 8 ЕСПЧ¹⁰. Проводя указанное в жизнь, суд рассмотрел ряд институциональных гарантий относительно предоставления и пересмотра этих полномочий в некоторых странах. Этот же

подход применялся по отношению к законам, разрешающим открывать и задерживать досье, хранящиеся в органах безопасности¹¹.

В-третьих, важно установить контроль над злоупотреблениями исключительными полномочиями. Такой контроль должен касаться процесса санкционированного использования особых полномочий, периода, на который они санкционируются, видов и способов использования полученных материалов, мер по отношению к лицам, сообщаящим о злоупотреблениях этими полномочиями (см. Главу 21). Контроль может осуществляться как до, так и после использования полномочий, что демонстрируют следующие примеры.

До установления наблюдения или сбора информации во многих системах требуется санкция лица, не имеющего отношения к органу безопасности. Это может быть судья (как в Боснии и Герцеговине, Эстонии, Канаде), либо суд (как в Нидерландах в соответствии с Законом о службе безопасности и разведке или в США согласно Закону о наблюдениях над внешней разведкой), либо министр (например, в Соединенном Королевстве). В последнем случае, поскольку министр является представителем исполнительной власти, важно наличие контроля, предотвращающего политические злоупотребления. В этом отношении следует отметить, что в соответствии с законодательством Германии требуется, чтобы министр санкционировал использование особых полномочий и чтобы он доложил об этом соответствующему комитету парламента или органам наблюдения за деятельностью разведывательных органов¹².

Контроль за происходящим может включать законы, регулирующие, что именно (пленки, фотографии, записи и др.) может быть изъято (и на какой период), кому можно ознакомиться с содержанием изъятого и для какой цели. В зависимости от конкретной юридической системы материалы, полученные и хранящиеся с нарушениями установленного порядка, могут считаться неприемлемыми к использованию. Однако даже в подобном случае, если обвинение может получить определенный результат от такого сбора информации, то это может рассматриваться в качестве контролирующей меры.

Рекомендации

- ✓ Требованием буквы закона является следующее: любые особые полномочия, которыми обладают или к которым прибегают органы безопасности и разведывательные органы, должны иметь законодательное закрепление.
- ✓ Закон должен быть четким, ясным и всеобъемлющим, с тем чтобы у соответствующего органа не возникало соблазна прибегнуть к мерам, которые менее урегулированы на законодательном уровне.
- ✓ Принцип соразмерности должен включаться в законодательство, регулирующее использование и наблюдение за использованием особых полномочий.
- ✓ Следует установить способы контроля над злоупотреблением особыми полномочиями лицами, не работающими в органах, как до, так и после использования данных полномочий.
- ✓ Все действия, осуществляемые службами безопасности и разведывательными службами для борьбы с терроризмом, должны предполагать уважение к правам человека и к принципу буквы закона. Каковы бы ни были деяния лица, подозреваемого или осужденного за террористическую деятельность, службы разведки никогда не должны ущемлять право на жизнь, что гарантировано ЕКПЧ и Международной конвенцией о гражданских и политических правах (МКГПП).
- ✓ Чтобы избежать произвольного использования особых полномочий и нарушений прав человека, действия органов безопасности и разведывательных органов должны находиться под надлежащим наблюдением и контролем.

Глава 7

Информация и досье

Прямо скажем, большая часть деятельности органов безопасности и разведывательных органов предполагает хранение информации (часть из нее – личного характера) о действиях и намерениях отдельных лиц. Эти лица могут обоснованно быть в сфере внимания служб по причинам, связанным с террористической деятельностью, диверсиями на ключевых объектах инфраструктуры и шпионажем. Помимо обнаружения или противостояния этим действиям *per se*, информация личного характера может храниться с целью проверки благонадежности, особенно в случае доступа к должностям государственной важности.

Тем не менее, существует очевидная опасность, связанная с составлением, хранением и использованием досье, содержащих собранные сведения личного характера. Эта опасность заключается в следующем: возможность сбора избыточной информации (данные собираются, поскольку они могут оказаться полезными, а не для какой-нибудь определенной цели); информация может быть ложной, неподкрепленной или вводящей в заблуждение; она может быть разглашена без соответствующего повода (т.е. неуполномоченным лицам или без обоснованной цели); возможности и карьеры отдельных лиц могут подвергаться серьезному риску без шанса поправить ситуацию.

Перечисленные негативные обстоятельства обусловили учреждение международных стандартов относительно хранения информации личного характера. Один из примеров – Конвенция Совета Европы от 28 января 1981 г. о защите граждан в связи с автоматической обработкой сведений личного характера, которая вступила в силу 1 октября 1985 г. Она нацелена на «обеспечение ... для каждого лица ... уважения к его правам и основным свободам и, в частности, его праву на сохранение конфиденциальности в связи с автоматической обработкой сведений личного характера, относящихся к этому лицу» (Ст. 1). В качестве примера из национального законодательства рассмотрим закон, недавно принятый в Нидерландах (см. Блок № 15).

Европейский суд по правам человека рассматривает хранение государственным учреждением информации, относящейся к частной жизни лица, ее использование и отказ предоставить возможность для ее опровержения как посягательство на право уважения к частной жизни (Ст. 8 (1) Европейского суда по правам человека). Прецедентное право суда предусматривает существование национальной законодательной базы для хранения и использования информации, а также то, что для соответствия тесту «качества закона» последний должен применяться к соответствующему лицу и быть предсказуемым в аспекте результатов его применения (т.е. закон должен быть сформулирован достаточно четко, чтобы у любого лица была возможность, в случае необходимости, после получения необходимой консультации регулировать свои действия)¹³.

Блок № 15**Право на ознакомление с информацией (Нидерланды)****Ст. 47. Право на ознакомление со сведениями личного характера**

1. Соответствующий министр должен уведомить каждого по его просьбе в кратчайшие сроки (не позднее, чем за три месяца), собирались ли спецслужбами или по их поручению сведения об этом лице (и если да, то какие). Соответствующий министр может отложить свое решение не больше, чем на четыре недели. Мотивированное письменное уведомление об отсрочке должно быть отправлено лицу, обратившемуся с запросом, до истечения первого срока.
2. В случае удовлетворения запроса, о котором идет речь в § 1, соответствующий министр должен в кратчайшие сроки (но не позднее четырех недель, следующих за уведомлением о его решении) предоставить лицу, осуществившему запрос, возможность ознакомиться с информацией о нем.
3. Соответствующий министр должен принять необходимые меры, чтобы личность человека, осуществившего запрос, была надлежащим образом установлена.

Ст. 51. Право на ознакомление с информацией, не носящей личного характера

1. Соответствующий министр должен уведомить каждого по его просьбе в кратчайшие сроки (не позднее, чем в течение трех месяцев), можно ли ознакомиться с информацией, не носящей личного характера, относительно административного дела, о котором говорится в запросе. Соответствующий министр может отсрочить свое решение максимум на четыре недели. Лицо, осуществляющее запрос, должно получить обоснованное письменное уведомление об отсрочке до истечения первого срока.
2. В случае удовлетворения запроса, о котором идет речь в § 1, соответствующий министр должен предоставить запрашивающему лицу необходимую информацию в кратчайшие сроки, но не позднее четырех недель после уведомления о своем решении.

Источник: Закон о разведке и спецслужбах 2002 г.,
Ст. 47, 51, Нидерланды (неофициальный перевод)

Рекомендации

- ✓ Законодательный мандат службы безопасности и разведывательных органов должен ограничивать цели и обстоятельства, при которых осуществляется сбор информации и раскрываются досье в отношении лиц и законности действий спецслужб.
- ✓ Закон также должен обеспечивать эффективный контроль над сроками хранения информации, ее использованием и правилами доступа к ней, а также соответствие международным нормам защиты информации. Следует предусмотреть процедуру аудита с участием независимых специалистов для обеспечения соблюдения указанных принципов.
- ✓ Спецслужбы и разведывательные органы нельзя лишать прав на свободу информации и доступа к досье. Напротив, в случае необходимости им следует разрешать пользоваться информацией, которая связана с концепцией национальной безопасности и сферой компетенции спецслужбы¹⁴.
- ✓ Суды или другие независимые органы в соответствии с законодательством должны иметь право определять (при соответствующем доступе к достаточному объему сведений из досье службы безопасности), что подобные исключения обоснованно используются в любом деле, возбужденном истцом.

- ✓ В случаях, когда информация получена от зарубежных или международных спецслужб, она должна храниться в соответствии с действующими в стране происхождения законами и стандартами, которые установлены соответствующим законодательством страны – получателя информации.
- ✓ Информация должна разглашаться зарубежным спецслужбам, вооруженным силам или международным спецслужбам только в случае, если они обязуются сохранять и использовать ее в соответствии с теми же нормами, которые действуют в стране происхождения по отношению к службе, которая ее (информацию) разглашает (в дополнение к законам, которые действуют в отношении служб, получающих информацию).

Глава 8

Внутреннее управление и контроль над работой органов

В этой главе описываются наиболее важные факторы, обеспечивающие корректность и законность работы органов. Конечно, не представляется возможным подробно прописать в законе все обстоятельства, касающиеся деятельности органов безопасности и разведывательных органов. Более того, это может быть нежелательным, поскольку будут разглашаться деликатные моменты оперативных приемов. Тем не менее важно, чтобы эти приемы имели законодательный базис, были стандартизированы, чтобы предотвратить злоупотребления, и чтобы у наблюдательных органов был доступ к соответствующим административным рычагам.

Заявления о незаконных действиях

Наиболее надежная информация о незаконных действиях органа безопасности или разведывательного органа, вероятно, может исходить из самого органа. Следовательно, обязанность сообщать о незаконных действиях и принимать меры по их коррекции является полезной: это также усиливает позиции штата внутри органа по поводу обеспокоенности о возможных незаконных действиях. Например, в Министерстве обороны США создан внутренний канал для передачи информации о сомнительных или незаконных действиях разведки помощнику министра обороны по наблюдению за разведкой и генеральному советнику, которые отвечают за информирование министра обороны и его заместителя¹⁵.

То же справедливо по отношению к так называемым «положениям о разоблачителях», которые предусматривают защиту таких лиц от юридических преследований, когда они (лица) сообщают информацию такого рода соответствующим контролирующим органам. Следующий пример из законодательства Боснии и Герцеговины показывает, как это может быть урегулировано в Законе о службе безопасности и разведывательных органах.

Блок № 16

Донесение о незаконных действиях в Законе о службе безопасности и разведывательных органах Боснии

Ст. 41

В случае если работник считает, что он или она получили незаконный приказ, он или она должны обратить внимание лица, от которого получили приказ, на ее/его озабоченность относительно законности приказа. Когда приказавший повторяет свой приказ, работник должен запросить письменное подтверждение этого приказа. Если у работника все еще остаются сомнения, она или он передают приказ непосредственному начальнику автора приказа и докладывают обстоятельства вопроса Генеральному инспектору (ревизору). Работник может отказаться выполнить приказ.

Источник: Закон о службе безопасности и разведывательных органах Боснии

Равным образом и штат должен нести ответственность за незаконные действия (включая исполнение незаконных приказов). В иерархически упорядоченных бюрократических странах дисциплинарные санкции зачастую более наглядны и эффективны¹⁶.

Кроме этого, в качестве ответного шага штат должен быть защищен от дисциплинарных мер и уголовного преследования за сообщения о незаконных действиях. Подробную иллюстрацию защиты общественных интересов от уголовной ответственности можно найти в разделе 15 (4) Закона Канады об информационной безопасности от 2003 г. Это касается разглашения информации об уголовных преступлениях, когда общественный интерес в разглашении перевешивает общественный интерес в неразглашении (см. Блок № 17) при условии, если была предпринята безуспешная попытка решить вопрос по внутренним каналам через заместителя министра и соответствующие наблюдательные органы¹⁷.

Блок № 17

Правила защиты при разглашении информации (Канада)

В решении вопроса, является ли разглашение информации более важным для общественных интересов, чем ее неразглашение, судья или суд должны учитывать:

- а) является ли степень разглашения большей, чем это обоснованно необходимо для раскрытия предполагаемого преступления или предотвращения заказа или продолжения предполагаемого преступления в зависимости от обстоятельств;
- б) тяжесть предполагаемого преступления;
- в) прибегало ли лицо к другим доступным альтернативным шагам до того, как предпринять разглашение; а при разглашении информации, соответствовали ли действия лица соответствующим правилам, установкам и законам, распространяющимся на это лицо;
- г) имеет ли лицо достаточные основания считать, что разглашение информации будет служить общественным интересам;
- д) будет ли разглашение информации служить общественным интересам;
- е) степень ущерба или риска причинить ущерб разглашением информации;
- ж) существование не терпящих отлагательств обстоятельств, оправдывающих разглашение информации.

Источник: Закон о безопасности информации, раздел 15 (4), Канада, 1985 г.

Кодекс профессиональной этики работников службы безопасности и разведывательных органов

У многих профессиональных сообществ, в работе которых существуют особые интересы и высокий риск, имеется кодекс, основанный на характере их деятельности, набор правил поведения, которые считаются необходимыми для удовлетворительного исполнения соответствующих функций на работе с точки зрения норм морали. Создание кодекса профессиональной этики и обучение ему штата разведки является полезным средством для установления и поддержания минимального уровня общих правил для служащих разведывательных органов. Например, в США помощник министра обороны (наблюдатель по разведке) должен, помимо всего прочего, заниматься вопросами ориентации, осознания и обучения всего персонала разведки в сфере наблюдения и контроля над деятельностью разведывательных органов (например, соответствие букве закона, защита законных и конституционных прав граждан США)¹⁸.

В Южно-Африканской Республике создан кодифицированный свод правил поведения для служащих разведывательных органов, который содержит четкие рекомендации для работников по поводу этических аспектов их деятельности (см. Блок №18).

Блок № 18

Кодекс поведения для служащих разведывательных органов (ЮАР)

Следующий кодекс поведения был предложен в 1994 году в Белой книге о разведке. Он распространяется в равной степени на каждого служащего южноафриканской разведки.

Кодекс поведения предусматривает:

- клятву верности государству и конституции;
- соблюдение законов страны и подчинение букве закона;
- уважение демократических ценностей, таких как права человека;
- соблюдение клятвы о сохранении тайны;
- приверженность принципу политического нейтралитета;
- соблюдение принципа высшей степени объективности и непредвзятости при оценке информации;
- приверженность укреплению взаимного доверия между политиками и разведчиками-профессионалами.

При демократическом правительстве органы, которым доверены разведывательные функции, должны выполнять свои задачи следующим образом:

- в качестве первостепенного они должны принимать главенство демократических институтов общества и тех конституционных органов, которым общество делегировало право участвовать и/или осуществлять наблюдение за формированием приоритетов разведывательных органов;
- они должны осознавать, что в доктринах, структурах и процедурах системы национальной безопасности не могли осуществляться изменения, если последние не одобрены народом и его представительскими органами;
- они должны следовать принятым в контракте с электоратом положениям посредством взаимно согласованного набора норм и кодекса поведения.

Источник: Белая книга о разведке, приложение А, Южно-Африканская Республика, октябрь 1994 г.

Не требует доказательств, что приверженность профессиональной этике чрезвычайно важна на уровне внутреннего управления. Также важно иметь в наличии подробно разработанный законодательно план работы по руководству деятельностью отдельных служащих. Это имеет два главных преимущества. Во-первых, это гарантирует, что дискреционные решения в службе принимаются сбалансированно и последовательно. Во-вторых, это дает возможность законодательно регулировать приемы оперативной работы, когда подробное описание в доступном широкой публике законодательстве будет противоречить интересам общества. Блок № 19 содержит типы вопросов, которые могут регулироваться указанным образом.

Блок № 19**Закон о службе безопасности и разведывательных органах
Боснии и Герцеговины****Ст. 27**

Генеральный директор отвечает за использование, кроме всего прочего, следующего свода правил, норм и инструкций:

- а) Этический кодекс;
- б) План о безопасности информации;
- в) Книга правил о классификации и деклассификации данных;
- г) Книга правил о процедуре проверки благонадежности;
- д) Книга правил об охране секретных сведений и хранении информации;
- е) Правила о распространении сведений;
- ж) Книга правил о вербовке, оплате и обращении с информаторами;
- з) Книга правил об использовании и применении специальных технических средств;
- и) Книга правил об использовании огнестрельного оружия;
- к) Книга правил о работе;
- л) Книга правил о заработной плате;
- м) Книга правил о внутренней безопасности;
- н) Книга правил о дисциплинарных процедурах;
- о) Книга правил о работе за границей;
- п) Книга правил об отпусках работников органов;
- р) Книга правил о сотрудничестве с органами и институтами в Боснии и Герцеговине;
- с) Книга правил о заключении меморандумов о взаимопонимании с органами и институтами в Боснии и Герцеговине;
- т) Книга правил о сотрудничестве с международными органами и обмене в рамках разведки;
- у) Книга правил о работниках связи;
- ф) Книга правил об удостоверениях личности.

Источник: Закон о службе безопасности и разведывательных органах Боснии, 2004 г.

Рекомендации

- ✓ Службы разведки должны работать в правовом поле. Поэтому служащие, которые подозревают или узнают о незаконных действиях и приказах внутри органов, должны быть обязаны сообщить о своих подозрениях.
- ✓ Должна быть в наличии кодифицированная практика, гарантирующая надлежащую поддержку и безопасность осведомителей.
- ✓ Штат служб разведки необходимо обучить правилам поведения, которые включали бы положения об этических границах его (штата) деятельности. Подобная подготовка должна проводиться регулярно и быть в наличии на протяжении всего срока службы работников.
- ✓ Политика внутреннего управления должна быть определена в соответствии с четким законодательным статусом.
- ✓ Политика внутреннего управления с четким законодательным статусом должна регулировать дела, которые слишком детализированы или деликатны для того, чтобы прописываться в законодательстве.

Примечания

1. Об этих различиях см.: Brodeur, J.-P., Gill, P. in: Brodeur, J.-P., Gill, P., Töllborg, D. *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* (Aldershot: Ashgate, 2003).
2. Council of Europe, *Crime Analysis: Organised Crime – Best Practice Survey No. 4* (Strasbourg: CoE, 2002), p. 6.
3. «Все страны должны определить для себя, происходят ли события, которые вызывают обеспокоенность, в таких масштабах и являются ли настолько значительными, чтобы считаться угрозой национальной безопасности государства, имея в виду, что безопасность государства и продолжение пребывания определенного правительства у власти не являются одним и тем же». Council of Europe, Experts Report: European Committee on Crime Problems (CDPC), Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC), Addendum IV, *Final Activity Report*, 40703, para. 3.2.
4. Например, в Великобритании см.: Security Service Act 1996, s. 1, материал, относящийся к второстепенной роли «в поддержке действий полицейских подразделений и других силовых структур по предотвращению и выявлению серьезных преступлений».
5. Council of Europe, Experts Report, para. 3.2.
6. Intelligence Services Act 2001 (Cth), s. 15.
7. Act Governing the Supervision of the Police and Intelligence Services, 1991, Art. 17.
8. Commission of Enquiry into Certain Actions of the RCMP, *Freedom and Security under the Law* (Ottawa, 1980), Vol. 1, pp. 513 ff.
9. German *Sicherheitsüberprüfungsgesetz* 1994, Dutch Intelligence and Security Services Act 2002; UK Regulation of Investigatory Powers Act 2000.
10. *Klass v FRG*, (1979) 2 EHRR 214; *Mersch v Luxembourg*, (1985) 43 D and R 34.
11. *Leander v Sweden* (1987) 9 E.H.R.R. 433; *Esbester v UK* App. No. 18601/91, 2 April 1993.
12. German *Bundesverfassungsschutzgesetz*, 1990, § 9 (3) 2.
13. В деле «Ротару против Румынии» № 28341/95, 4 мая 2000 г., суд в Страсбурге полагал, что Закон о безопасности досье был недостаточно ясен в аспекте обоснований и процедур, поскольку он не устанавливал процедуры относительно срока хранения досье, вариантов их использования, круга лиц, имеющих к ним доступ, форм досье, а также не содержал положений по поводу осуществления контроля. См. также дело «Линдер против Швеции» (1987) 9 E.H.R.R. 433, в котором устанавливается, что для того, чтобы «соответствовать закону», вторжение в частную жизнь должно предусматриваться и авторизовываться в терминах, доступных каждому лицу. В контексте проверок с точки зрения безопасности это не требовало, чтобы истец должен был полностью представить предстоящий процесс (в противном случае его можно было бы легко предотвратить), а скорее авторизирующий закон должен быть достаточно ясен и четок, чтобы дать общее представление о существующей практике. Закон как раз это и обеспечивал.
14. Подробно см.: Leigh, I. "Legal Access to Security Files: the Canadian Experience", *Intelligence and National Security*, Vol. 12:2 (1997), pp. 126–153.
15. Дальнейшая информация на сайте: <http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>
16. См., например, Закон о разведывательной службе Боснии и Герцеговины, Ст. 59. Служащие могут нести ответственность за нарушения служебного долга, что предусмотрено этим законом. Нарушение служебного долга понимается следующим образом: а) осуществление действий, определяемых как уголовное преступление против исполнения служебного долга, или другие тяжкие или незначительные преступления/проступки, наносящие вред репутации органа; б) разглашение государственной, военной или служебной тайны в нарушение соответствующего законодательства и норм; в) злоупотребление служебным положением или

превышение власти; г) отказ исполнять законный приказ непосредственного начальника; д) осуществление действий, которые могут затруднять или мешать гражданам реализовать их права в соответствии с этим или другим релевантным законом; е) причинение существенного материального ущерба в процессе его/ее работы преднамеренно либо вследствие чрезвычайной небрежности; ж) отсутствие на службе без уважительной причины; з) неспособность выполнять полученные задания / функции и обязанности своевременно и надлежащим образом; и) нарушение этического дисциплинарного кодекса по этой статье не должно пониматься в качестве наличия уголовной ответственности. Процедура определения дисциплинарной ответственности должна быть прописана в Своде правил, составленном Генеральным директором.

17. Section 15.5 of the Canadian Security of Information Act 2003.
18. Подробная информация на сайте: <http://www.pentagon.mil/atstdio/faq.html>

Раздел III

Роль исполнительной власти

Глава 9

Контроль, осуществляемый исполнительной властью

В современных государствах службы безопасности и разведывательные органы играют важнейшую роль в обеспечении поддержки правительства во внутренней, оборонительной и внешней политике посредством предоставления и анализа существенной развединформации и противостояния конкретной опасности. Это распространяется как на внутреннюю безопасность (особенно противостояние терроризму и шпионажу, угрозам демократической природе государства), так и на сферу международных отношений, дипломатии и обороны. Однако необходимо, чтобы органы и служащие, которые исполняют свои функции, находились под демократическим контролем избранных политических деятелей, а не только под внутренним контролем в рамках этих органов; именно избранные политики при демократии являются реальными хранителями законности в госструктурах.

Важнейшие полномочия и законность деятельности разведывательных органов основаны на законодательном закреплении их власти, деятельности и бюджета. Однако по причинам практического характера и из-за деликатности вопроса эффективный внешний контроль над этими органами должен осуществляться правительством, т.е. исполнительной ветвью власти. Не существует изначального противоречия между эффективным контролем и парламентским надзором (см. Раздел IV). Напротив, эффективный парламентский надзор *visum* от эффективного контроля министров над деятельностью органов. Парламенты могут только обоснованно требовать у министров отчета о действиях разведывательных органов, если у министров есть реальные полномочия контроля и адекватная информация о действиях, предпринятых от их имени. Там, где такие обстоятельства отсутствуют, единственной демократической альтернативой является заполнение вакуума парламентским органом или членом парламента. Однако это является неадекватной заменой, поскольку законодательные органы могут эффективно анализировать использование полномочий и бюджета *ex post facto*, но им не присуща функция руководства и управления такими делами, в то время как правительственные структуры призваны этим заниматься.

В рамках надлежащего конституционного порядка министрам необходимы как полномочия, достаточная степень контроля над органами разведки, так и право требовать от них информацию с тем, чтобы нести свою ответственность в качестве представителей исполнительной власти, действующих от имени народа. Министры по своему рангу должны требовать от органов разведки безоговорочной лояльности в деле проведения политики правительства в интересах государства. Министрам также необходимо иметь надлежащие рычаги контроля и информацию, чтобы они могли отчитываться перед парламентом об использовании органами своих полномочий и расходе бюджетных средств.

Эффективный контроль со стороны исполнительной власти не предполагает, однако, непосредственной управленческой ответственности за действия службы безопасности и разведывательных органов. В законе должны быть прописаны соответствующие сферы компетенции как определенных министров, так и руководителей органов с тем, чтобы не допустить злоупотреблений и чтобы это служило предпосылкой осуществления эффективного контроля. В интересах эффективности работы эти сферы компетенции должны быть четко определены, а также должны носить взаимодополняющий характер. Если министры прини-

мают слишком активное участие в рутинной работе органов, им будет невозможно исполнять роль источника внешнего контроля, и вся система надзора будет ослаблена. Сложно провести демаркационную линию, разделяющую соответствующие функции министров и руководителей органов. Однако одна приемлемая модель сформулирована в Законе Канады о Службе безопасности и разведки 1984 г. В законе указывается, что руководитель службы безопасности осуществляет «контроль и руководство службой под руководством» министра¹. В законодательстве о разведывательных органах Польши содержится положение, которое четко разграничивает соответствующие сферы компетенции премьер-министра и руководителей разведки (см. Блок № 20).

Блок № 20

Разграничение сфер компетенции министра и руководителя службы безопасности (Польша)

Ст. 7

Премьер-министр определяет направление деятельности органов посредством соответствующих распоряжений.

- Руководители органов не позднее трех месяцев до истечения календарного года – каждый в рамках своей компетенции – представляют премьер-министру план работы на следующий год.
- Руководители органов в пределах своей компетенции каждый – до 31 января – представляют премьер-министру отчеты о проделанной органами работе за предыдущий календарный год.

Источник: Закон о службе безопасности и разведывательных органах, Польша, 2002 г.

Законодательство о разведывательных органах Голландии также заслуживает внимания. Согласно ему, «службы и координатор их деятельности выполняют свои обязанности в соответствии с законом и в подчинении соответствующему министру»². Также в этом положении закона подчеркивается необходимость работать в «соответствии с законом», который устанавливает ограничения на руководящую роль министра.

В обществе переходного периода, где размыта граница между гражданским и военным правлением, может оказаться необходимым разработать детализированные запреты с тем, чтобы избежать злоупотреблений в будущем. Например, в новом законодательстве Боснии и Герцеговины, с одной стороны, прописано, что Председатель Совета министров имеет ряд детализированных функций в отношении политики органов и контроля над ними, но, с другой стороны³, в соответствии со Ст. 10, он или она не имеют права принимать на себя «в целом или частично» «права и обязанности, ответственность» Генерального директора службы разведки и его заместителя⁴.

В этом же законе указываются права и обязанности Генерального директора таким образом, что ясно очерчивается их рутинный управленческий характер. Кроме всего прочего, его задачи включают подготовку ежегодного бюджета органов, руководство аналитической, технической, административной, партнерской деятельностью, а также внешней деятельностью органов. В законе также отмечается защита источников информации разведки, защита намерений органов и соответствующих операций от несанкционированного обнародования, а также получение – через Председателя Совета министров – одобрения и поддержки от Министра иностранных дел в связи с деятельностью, которая может серьезно повлиять на внешнюю политику Боснии и Герцеговины⁵.

Глава 10

Информированность министерств и контроль над деятельностью спецслужб

Эффективный демократический контроль и поддержка политической линии зависит от двухстороннего процесса доступа к информации министров и служащих органов. Министрам необходим доступ к соответствующей информации разведывательных органов и к основанным на ней выводам; министры также в случае необходимости должны быть в состоянии представить общественности отчет о деятельности служб безопасности. Служащие же должны иметь возможность информировать министров правительства по особо деликатным вопросам. Таким образом, важно, чтобы по отношению к органам министры проводили открытую политику.

В законе должны содержаться четкие положения о политическом руководстве и, если речь идет об органах внутренней безопасности, о политической независимости с тем, чтобы вопросы политики определялись политиками, подотчетными обществу. Желательно, чтобы различные механизмы были эксплицитно выражены в законодательстве и подкреплялись надлежащими законодательными обязанностями. Это не для того, чтобы рутинные отношения между органами и министрами регулировались законодательно. Скорее, законодательные рамки, в которых соответствующие полномочия и обязанности четко прописаны, могут сами по себе сдерживать злоупотребления и способствовать установлению ответственных и открытых рабочих взаимоотношений.

В законе должны быть указаны следующие пункты (см. Блок № 21). В отношении министерства, законы о разведке должны включать установление обязанности определять политику по вопросам безопасности и разведки (конечно, в рамках законодательного мандата органов); право получать отчеты от органов; закрепление права санкционировать решение политических вопросов деликатного характера (например, вопросы сотрудничества с органами других стран)⁶ или действия, которые затрагивают фундаментальные права (такие, как использование особых полномочий независимо от необходимости получения дополнительной внешней санкции, например, от судьи)⁷. В отношении органов безопасности должны быть кодифицированы следующие обязанности: обязанность проводить политику правительства; обязанность отчитываться перед министерством; а также обязанность получать санкции по определенным вопросам деликатного характера. В следующем примере проводится сравнение прав министра с соответствующими обязанностями органов.

Четко очерченный механизм контроля исполнительной властью может включать положение, согласно которому соответствующие распоряжения давались в письменном виде; включать четко сформулированные в письменном виде направления политики, цели, определяющие приоритеты органов; включать право на получение информации и требование, чтобы вопросы деликатного свойства получали санкции министров; включать процессы принятия бюджета, а также регулярную отчетность и аудит.

<p>Блок № 21</p> <p>Права министра</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ответственность за разработку политики по вопросам безопасности и разведки; ✓ право получать отчеты от органов безопасности; ✓ закрепление права санкционировать вопросы деликатного характера (такие, как сотрудничество с органами безопасности других стран) либо мероприятия, которые затрагивают фундаментальные права (санкционирование использования особых полномочий независимо от того, требуется ли дополнительная внешняя санкция, например, санкция суда). 	<p>Обязанности органов безопасности</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ обязанность проводить политику правительства; ✓ обязанность отчитываться перед министрами; ✓ обязанность обращаться за санкциями в связи с определенными вопросами деликатного характера.
--	--

В законодательстве Канады, например, отмечаются ситуации, в которых от директора службы безопасности и разведки Канады требуется проведение внешних консультаций с заместителем министра (т.е. с главным чиновником министерства). Это случай, когда директор сталкивается с принятием решений, затрагивающих «общую оперативную политику служб», когда министр затребовал консультаций до того, как обратиться за санкцией суда по получению полномочий для проведения разведывательных действий (см. Блок № 22).

<p>Блок № 22</p> <p>Консультации директора службы безопасности с министром (заместителем)</p> <p>Раздел 7</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Директор обязан проконсультироваться с заместителем министра по поводу общей оперативной политики службы безопасности. 2. Директор или любой сотрудник, назначенный министром с целью обращения за санкцией в соответствии с разделом 21 или 23, должен проконсультироваться с заместителем министра до обращения за санкцией или за возобновлением санкции. <p style="text-align: right;">Источник: Закон Канады о разведывательных органах и службе безопасности, раздел 7 (1, 2), 1984 г.</p>
--

Во многих странах министру в выполнении контролирующих функций оказывает помощь так называемый Генеральный инспектор (ревизор): этот институт в большинстве случаев устанавливается законом и ему придаются различные права и обязанности относительно и исполнительной власти, и парламента (больше сведений об этой должности можно найти в разделе V «О роли внешних наблюдательных органов»). В данном контексте Генеральный директор следит за тем, выполняет ли служба безопасности политику правительства в отношении разведки надлежащим образом.

Очевидно, что права исполнительной власти должны быть хорошо сбалансированы – так, чтобы не допустить злоупотреблений исполнительной власти по отношению к органам безопасности. Для этой цели могут использоваться различные формы гарантий, что будет подробно рассматриваться в Главе 13.

Рекомендации

- ✓ В законодательстве о разведывательных органах должно содержаться положение о двух различающихся правах доступа: право исполнительной власти на существенную информацию, которой обладают органы, и право руководителей органов на доступ к общению с соответствующим министром.
- ✓ Министр должен законодательно нести ответственность за разработку политики по вопросам безопасности и разведки. Закон должен предусматривать регулярное получение министром отчетов органов, а также ответственность министра за санкционирование деликатных вопросов политики.

Глава 11

Контроль над секретными операциями

Секретные операции – это вмешательство или мероприятия, предпринятые разведывательным органом на территории другой страны или в дела другой страны, которые не становятся достоянием гласности. Например, указ президента США 12333 определяет термин «особая деятельность» следующим образом (см. Блок № 23):

Блок № 23**Определение секретных операций (США)**

Особая деятельность означает операции, проводимые в поддержку задач внешней политики государства за границей, которые планируются и проводятся таким образом, что роль правительства США и функции, выполняемые для поддержки такой деятельности не являются очевидными или признанными публично. Однако это не направлено на оказание влияния на политические процессы США, общественное мнение, политику, СМИ и не включает дипломатическую деятельность или сбор и производство разведывательной информации или связанных с этим функций⁸.

Источник: Указ президента США 12333, § 3,4 (h), 1981 г.

Проведение секретных операций предполагает подотчетность, по меньшей мере, по двум причинам. Во-первых, поскольку этот вид деятельности является секретным, его трудно контролировать в законодательном порядке (даже если законодатели осведомлены о происходящем). Тем не менее существует законный интерес парламента к деятельности, проводимой государственными служащими, и расходу государственных средств. Во-вторых, проблема имеет этическое измерение. Исторически сложилось, что ряд программ секретных операций включал противоречивые стратегии и приемы исполнения. Тот факт, что операции секретны и обычно незаконны с точки зрения норм государства, на территории которого они проводятся, значительно увеличивает искушение совершить злоупотребление. Следовательно, возрастает важность того, чтобы избранные политики установили основные нормы по поводу приемлемости деятельности (например, соответствие международному закону о правах человека) и нести ответственность за предоставление санкций на секретные операции.

Юридические прецеденты, которые можно привести в качестве примера, немногочисленны. Одна из немногих эксплицитных моделей такого рода – это предоставление министерских санкций по законодательству Соединенного Королевства, которое, при условии выдачи санкции, приравнивается к государственной защите по закону Соединенного Королевства за деяния, совершенные за рубежом разведывательными органами, которые нарушали гражданское или уголовное право (см. Блок № 24).

Поучительны размышления по поводу двух вопросов, которые не затрагиваются в этой схеме. Во-первых, когда совершаются подобные действия, по закону не требуется получение санкции от министра. Второй недостаток касается законности. По очевидным причинам государство может искать исключения в своей законодательной системе относительно экстерриториальной ответственности за секретные операции и в равной степени, очевидно, что эти действия будут проводиться в нарушение законодательства, в рамках которого они совершаются. Тем не менее, существует законодательная сфера, которую нельзя обойти либо проигнорировать, а именно – международный закон о правах человека.

Блок № 24**Санкции на секретные операции за границей (Великобритания)**

7(1). Если, помимо этого раздела, физическое лицо должно привлекаться к ответственности в Соединенном Королевстве за деяния, совершенные вне Британских островов, оно не будет привлекаться к ответственности, если деяние является санкционированным посредством санкции, выданной Государственным секретарем в соответствии с данным разделом. (...)

7(3). Государственный секретарь не обязан выдавать санкцию в соответствии с данным разделом, если он не уверен в том, что:

А. Любые деяния, которые могут быть совершены в рамках полученной санкции или же, как может произойти, операция, в ходе которой такие деяния могут быть совершены, будут необходимы для надлежащего исполнения функций разведки;

Б. Созданы удовлетворительные условия для обеспечения того,

- а) чтобы ничего не предпринималось в рамках полученной санкции за пределами необходимости для надлежащего выполнения функции разведки; и
- б) чтобы, если любые деяния могут совершаться в рамках полученной санкции, их характер и вероятные последствия были в пределах разумного с учетом целей, ради достижения которых они совершаются; и

В. Созданы удовлетворительные условия по разделу 2 (2 а) в отношении раскрытия информации, полученной посредством использования положений этого раздела, и что любая информация, полученная посредством любых действий, которые предприняты в рамках получения санкции, будут соответствовать этим условиям.

Источник: Закон о разведывательных органах, Соединенное Королевство, раздел 7, 1994 г.

Юридические права и обязанности, вытекающие из этого закона, имеют универсальный характер, т.е. их использование не изменяется с изменениями во внутреннем положении страны. Международный закон о правах человека содержит ряд универсальных юридических гарантий, направленных на защиту граждан и групп от действий правительств, которые нарушают фундаментальные свободы и унижают человеческое достоинство⁹. Становится все более понятным, особенно в случае ЕКПЧ (Европейская комиссия по правам человека), что государства могут нести ответственность не только за нарушение прав человека на их собственной территории, но также в других местах, на которые распространяется их юрисдикция, или где нарушения следуют из действий или являются результатом действий их официальных лиц, т.е. где бы подобные нарушения ни происходили.

Когда речь идет о проведении секретных операций разведывательными службами, в качестве возрастающей роли международного законодательства по правам человека следует особо подчеркнуть значение Конвенции о гражданских и политических правах (МКГПП)¹⁰, а также Конвенции о запрещении пыток и другого жестокого, унижающего человеческое достоинство обращения и наказания (КПП)¹¹. В частности, имеется в виду право на жизнь (Ст. 6, МКГПП), право не подвергаться пыткам или жестокому и унижающему обращению или наказанию (Ст. 7, МКГПП), а также право на свободу и безопасность личности (Ст. 9, МКГПП), которые могут быть затронуты в ходе секретных разведывательных операций. Следует упомянуть два незаконно проводимых мероприятия, которые непосредственно относятся к сказанному выше – это убийство, совершаемое вне законодательных рамок, пытки и унижительное обращение.

Какова бы ни была цель и предполагаемая обоснованность секретной операции, незаконное лишение жизни, такое как убийство противника агентами разведки (за границей) является очевидным нарушением права на жизнь, закрепленного в МКГПП. Поскольку право на

жизнь обеспечивается каждому человеку в силу того, что он является человеком, исключений быть не должно (Ст. 4 (2) МКГПП). Во время написания данной работы этот договор был подписан 152 государствами¹².

Еще одно незаконное деяние, традиционно связываемое с секретными операциями, касается методов допроса, которые представляют собой нарушение права не подвергаться пыткам и не испытывать унижительного обращения (Ст. 7, МКГПП).

Блок № 25

Пытки

Ст. 1 Конвенции о пытках определяет это преступление так: «В данной конвенции термин «пытки» означает любое действие, посредством которого лицу наносится сильная боль или страдания – физические или душевные – с целью получения от этого лица или третьей стороны информации или признания в деянии, совершенном им или третьим лицом или в совершении которого они подозреваются; термин «пытки» также означает запугивания любого рода, при которых причиняются такая боль или страдания официальным лицом или по его указанию или другим лицом, исполняющим функции официального. В это определение не включаются боль и страдания, сопутствующие исполнению законных санкций, присутствующие им и возникающие в результате их исполнения».

Источник: Конвенция о недопустимости применения пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижительного обращения или наказания. Генеральная ассамблея, резолюция 39/46, 39 ООН, приложение (№ 51) в 197, ООН, документ A/39/51 (1984 г.), вступил в силу 26 июня 1986 г.

Примеры методов допроса, которые нарушают данное право, приводятся в известном постановлении Европейского суда по правам человека. Суд указал следующие примеры:

- *стойка у стены*: принуждение задержанных на протяжении часов находиться в «стрессовом состоянии», которое описывается пережившими это так: «лицом к стене, руки максимально раздвинуты, пальцы высоко над головой, ноги широко расставлены, ступни отодвинуты от корпуса – стоять на кончиках пальцев, т.о. вес тела распределяется, главным образом, на пальцы рук»;
- *«колпак»*: на голову задержанного надевается черный или синий мешок и на начальном этапе он все время находится на голове задержанного, кроме собственно времени проведения допроса;
- *испытание шумом*: затягивание начала допроса, содержание задержанных в комнате, в которой постоянный шум;
- *лишение сна*: затягивание допроса, лишение задержанных сна;
- *лишение пищи и питья*: сокращение приема пищи и жидкости во время пребывания в участке и задержка допроса¹³.

Использование информации, полученной в результате пыток в целях отправления правосудия, запрещено международным правом (см. Главу 12).

Обычно для внутренних операций нормы законности оказываются выше по сравнению с операциями за границей. Независимо от этого исполнительная власть играет решающую роль в мониторинге законности секретных операций разведывательных служб, другими словами, она должна следить за приверженностью к соблюдению положений основных прав человека. Следующий пример из Закона Австралии о разведывательных органах хорошо демонстрирует важность участия исполнительной власти в процессе контроля над секретными операциями (см. Блок № 26).

Блок № 26**Легализация контроля исполнительной власти над секретными операциями (Австралия)**

Раздел 6. Функции разведывательных органов

1. Функции разведывательных органов Австралии (...):
 - д) предпринимать те или иные действия, которыми руководит министр, связанные с возможностями, намерениями и деятельностью лиц или организаций за пределами Австралии.
2. Соответствующий министр может руководить разведывательной службой Австралии в проведении мероприятий, перечисленных в § 1 (е), только в случае, если министр:
 - а) проконсультировался с другими министрами, имеющими соответствующие обязанности;
 - б) убедился в том, что проведены необходимые мероприятия для обеспечения выполнения этого распоряжения, пределы необходимости не будут превышены в отношении исполнения целей, в связи с которыми распоряжение давалось;
 - в) убедился в том, что проведены необходимые мероприятия для обеспечения того, чтобы характер и последствия действий, предпринятых для выполнения распоряжения, находились в рамках благоразумия в отношении целей, в связи с которыми распоряжение давалось.
3. Распоряжение в § (1)(е) должно производиться в письменном виде.

Раздел 6А. Комитет, который следует уведомить о других действиях

Если соответствующий министр дает распоряжение в соответствии с § 6 (1 е), этот министр должен как можно быстрее, исходя из практической целесообразности, уведомить комитет о характере действия или действий, которые планируется предпринять.

Источник: Закон о разведывательных органах, раздел 6, Австралия, 2001 г.

Принимая во внимание, что такие операции незаконны на территории страны, где они проводятся, необходимы определенные гарантии для тех граждан страны, проводящей операции, которых могут касаться секретные разведывательные операции. В этом отношении показателен раздел 15 Закона Австралии о разведывательных органах 2001 г., согласно которому соответствующий министр «должен разработать свод правил (в письменном виде), регулирующих передачу и удержание австралийской разведкой информации, касающейся граждан Австралии». А также «министр должен иметь в виду необходимость обеспечения охраны частной жизни граждан Австралии, поскольку это связано с надлежащим исполнением органами австралийской разведки своих функций»¹⁴.

Рекомендации

- ✓ Все секретные операции должны получать санкции соответствующего министра – представителя исполнительной власти в соответствии с законодательными рамками, утвержденными парламентом. Отчеты должны подаваться регулярно.
- ✓ Все действия, предприятия, санкционированные любым официальным лицом как часть программы секретной операции, должны соответствовать международному закону о правах человека.

Глава 12

Международное сотрудничество

Одной из сфер, в которой национальные министерства и законодательства сталкиваются с проблемой в осуществлении контроля над деятельностью органов безопасности и спецслужб, является сфера международного сотрудничества и межнациональных двусторонних соглашений о взаимодействии спецслужб¹⁵. После событий 11 сентября такие соглашения стали особенно важными и широко применяемыми. Даже когда интересы двух государств совпадают не полностью, спецслужбы одной страны предоставляют свои услуги в обмен на аналогичные с другой стороны. Двустороннее сотрудничество предполагает обмен информацией и анализ ситуаций взаимного интереса. Такие взаимоотношения могут продолжаться достаточно длительный период, если обе стороны полностью соблюдают основополагающие принципы, лежащие в основе этих соглашений, а именно: происхождения и детали информации, которая передается другой стороне, будут защищены от несанкционированного доступа и не будут переданы третьей стороне.

Действительно, сотрудничество со спецслужбами зарубежных стран является важным элементом борьбы с терроризмом. Однако при этом существует риск того, что основы национального конституционализма, законности и морали могут быть в лучшем случае несколько подорваны, а в худшем случае – соглашения о сотрудничестве могут быть сознательно использованы с целью избегания контроля над своей деятельностью. В этой связи очень важно, чтобы международное сотрудничество органов безопасности строилось на законных основаниях и имелись гарантии его законного осуществления. Следующий Блок описывает основные направления взаимодействия органов безопасности на международном уровне.

Блок № 27

Различные аспекты взаимодействия органов безопасности: двусторонний обмен

Основная форма международного взаимодействия спецслужб заключается в обмене информацией и анализе ситуаций взаимного интереса. Помимо такого двустороннего обмена, могут существовать и другие формы взаимодействия между органами безопасности двух стран, а именно:

- государство может дать согласие на сбор и анализ информации в одном регионе в обмен на получение информации о ситуации в другом регионе, собранной другим государством;
- одно государство может позволить другому государству собирать информацию на своей территории в обмен на получение собранной информации;
- одно государство может помочь другому собрать необходимую информацию в обмен на получение результатов ее анализа;
- может быть организован совместный сбор информации, при котором офицеры спецслужб работают вместе или дополняют усилия друг друга;
- может быть осуществлен обмен аналитиками и специалистами между двумя государствами;
- одно государство может организовать процесс профессиональной подготовки специалистов органов безопасности другого государства и, таким образом, осуществить процесс обмена знаниями.

Значение двустороннего обмена информацией между спецслужбами, несмотря на явно прагматический подход *quid pro quo*, способствовало формированию многосторонних форм сотрудничества. Исторически сложилось так, что детали международного сотрудничества между органами безопасности всегда находились в секрете; самый яркий пример – это соглашения о взаимодействии между радиотехническими разведывательными службами США, Великобритании, Австралии, Канады и Новой Зеландии, подписанные еще во время второй мировой войны, якобы базирующиеся на секретном договоре от 1947 года¹⁶. В европейском регионе желание сделать шаг на пути слияния суверенитетов увенчалось созданием поста координатора по антитеррористическим операциям при ЕС в марте 2004 года¹⁷. Единственная важная задача этого нового института заключается в осуществлении координационной работы по борьбе с терроризмом, т.е. обеспечении принятия решений по обмену разведывательной информацией на многосторонней основе.

Помимо регионального уровня, недавно подписанная между США и ЕС Декларация о борьбе с терроризмом¹⁸ также акцентирует свое внимание на необходимости обмена информацией между странами как инструменте эффективной борьбы с террористическими угрозами (см. Блок № 28).

Блок № 28

Многосторонний обмен разведывательной информацией: обязательства между ЕС и США

3.3. Мы будем совместно работать на улучшение наших возможностей в рамках национальных законодательств, по обмену информацией между органами безопасности и органами юстиции с целью предотвращения и подрыва террористических действий, а также с целью использования оперативной информации, если это позволяет национальное законодательство, во время судебного преследования террористов, обеспечивая защиту информации и справедливый судебный процесс.

Источник: Декларация о борьбе с терроризмом, подписанная между США и ЕС, Шаннон, Ирландия, 26 июня 2004 г.

В целом, можно сказать, что международное сотрудничество спецслужб может иметь место только в случае соблюдения договоренностей, достигнутых между демократически ответственными политиками, обычно на уровне исполнительной власти¹⁹.

Ниже приводятся примеры ситуаций, при которых необходимо существование эффективного контроля со стороны министерств над международной деятельностью органов безопасности с целью соблюдения принципа ответственности и подотчетности.

• Ситуация «правдоподобного отрицания»

Правдоподобное отрицание представляет собой политическую доктрину, разработанную в 50-х годах прошлого столетия, которая заключается в создании определенных властных структур и принятии решений, существование которых можно отрицать в случае необходимости. Данная доктрина является результатом стратегического планирования, имевшего место в период холодной войны, когда органам безопасности давались противоречивые предписания со стороны политических деятелей исполнительной власти, но наличие и источники таких предписаний скрывались от обнародования или отрицались в случае необходимости, например, в случае если операции шли по незапланированному варианту и политическому руководству страны необходимо было от них отречься. Примером применения на практике данной доктрины в настоящее время являются ситуации, когда правительство вынуждено платить выкуп за своих похищенных граждан. В таких случаях правительства

стараятся отречься от возможности вступления в прямые переговоры с террористами по понятным политическим причинам. С другой стороны, они не хотят показаться безразличными к судьбам похищенных людей. Обычно сотрудникам секретных служб, которые действуют от имени правительства, даются предписания вступить в переговорный процесс с похитителями. В таких ситуациях необходимо сохранять баланс между вопросами секретности и ответственности государственных чиновников за свои действия.

- **Сотрудничество с иностранными службами безопасности, которые нарушают неотъемлемые права граждан**

В отдельных исключительных случаях у органов безопасности возникает соблазн получить информацию по чрезвычайно важным вопросам национальной безопасности, невзирая на методы при этом используемые, хотя подобные факты официально отрицаются. Международное право однозначно запрещает использование пыток в процессе судебного преследования террористов, при осуществлении процедуры депортации или при получении показаний у обвиняемых в других государствах²⁰. Согласно Ст. 15 Конвенции ООН о невозможности использования пыток, любые показания, полученные в результате использования пыток, не могут быть использованы в судебном разбирательстве в качестве доказательств вины, кроме случаев судебного разбирательства в отношении лиц, использовавших пытки. Данное положение также существует в Женевской конвенции и в ряде других международных законов, которые не допускают использование показаний, полученных в результате применения жестокого, негуманного или унижительного обращения или наказания, включая пытки²¹.

Подобные положения существуют даже в случае непрямого использования информации, полученной службами безопасности иностранных государств с применением пыток, хотя международное законодательство в данной ситуации недостаточно четко прописано.

Используя пытки и результаты пыток, демократическое государство сдает свои позиции в борьбе против терроризма, поскольку, используя методы террористов, оно уподобляется им и утрачивает высокие моральные принципы, которые присущи демократии²².

Использование информации, полученной путем применения пыток, должно быть запрещено в принципе. Оно нарушает основополагающие права человека. И в этой связи эффективный контроль над деятельностью органов безопасности должен выступить гарантом того, что пытки будут запрещены раз и навсегда.

- **Передача информации о своих гражданах иностранным спецслужбам**

Законодательство должно обеспечить четкие гарантии того, что при международном сотрудничестве органы безопасности действуют, прежде всего, в соответствии со своими национальными законами. В качестве примера мы приведем выдержку из закона Германии (см. Блок № 29).

Если информация получена от иностранного или международного органа безопасности, необходимо, чтобы ее использование находилось в соответствии с законодательством страны, из которой она получена, и государством, в котором она будет использована. Секретная информация может быть передана иностранному или международному органу безопасности или спецслужбе лишь в том случае, если имеются гарантии того, что ее использование будет находиться в соответствии с законодательством государства, которое передает такую информацию (помимо законодательства иностранного государства, использующего эту информацию).

Блок № 29**Передача информации о своих гражданах иностранным спецслужбам: пример из законодательства Германии об органах безопасности**

Ст. 19 (3)

Органы безопасности могут передавать иностранным спецслужбам, включая наднациональные и международные организации, информацию о своих гражданах только при условии, что такая информация действительно необходима для выполнения своих служебных обязанностей или же она необходима получающей стороне в интересах своей безопасности. Передача информации не осуществляется, если это противоречит основным международным интересам Федеративной Республики Германии или же если интересы гражданина, о котором может быть передана информация, нуждаются в защите.

Передаваемая информация должна быть общедоступной. Получатель информации должен быть проинструктирован о том, что передаваемая информация может быть использована только с той целью, с какой она была передана. Орган безопасности, передающий информацию, оставляет за собой право запрашивать сведения, касающиеся использования переданной информации.

Источник: *Bundesverfassungsschutzgesetz (BVErfSchG)*, Ст. 19 (неофициальный перевод), Германия, ноябрь 2002 г.

Необходимо подчеркнуть, что международное сотрудничество спецслужб не ограничивается только двусторонними или многосторонними соглашениями между национальными органами безопасности, но может также осуществляться на уровне международного суда. В качестве примера можно привести Международный трибунал над бывшей Республикой Югославией (см. Блок № 30).

Блок № 30**Сотрудничество органов безопасности Боснии и Герцеговины с Международным трибуналом по делу над бывшей Республикой Югославией**

Ст. 6

Органы безопасности будут сотрудничать с Международным трибуналом по делу над бывшей Республикой Югославией, в частности путем передачи информации суду в отношении лиц, ответственных за грубые нарушения международного права на территории бывшей республики Югославии, начиная с 1991 года...

Источник: Закон об органах безопасности и спецслужбах, Ст. 6, Босния и Герцеговина, 2004 г.

Рекомендации

- ✓ Необходимо, чтобы международное сотрудничество спецслужб находилось под тщательным контролем со стороны исполнительной власти и в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами того или иного государства.
- ✓ Необходимо иметь гарантии того, что в результате обмена информацией между спецслужбами иностранных государств не будут нарушены неотъемлемые права граждан или положения национального законодательства.

Глава 13

Меры по защите от должностных злоупотреблений

В предыдущих главах отмечалось, что контроль исполнительной власти является одним из основных элементов демократической подотчетности органов безопасности и разведки. Однако существует опасность, что и сами службы могут подвергаться злоупотреблениям со стороны исполнительной власти. Не только в странах переходного периода, но и в демократиях Запада имели место политические казусы, когда министры использовали службу безопасности и разведку в личных или политических целях, например, прослушивание политических оппонентов или использование средств органов безопасности в коммерческих целях. Главным образом в связи с этим необходимо предусмотреть меры, гарантирующие беспристрастность и профессионализм служб. В последующем изложении в центре внимания автора как раз такие меры институционального характера (см. также Главу 8).

Контроль исполнительной власти над сектором безопасности, хотя и является демократической необходимостью, имеет потенциальные недостатки. Во-первых, существует риск чрезмерной секретности, когда правительство относится к информации, полученной государственными служащими практически как к своей собственности, оно может, к примеру, пытаться удерживать информацию об отчетности органов безопасности или об определенных процедурах, которые являются законными предметами обсуждения общественности под предлогом, что это вопросы «национальной безопасности». Во-вторых, существует искушение использовать органы безопасности и их возможности для сбора информации, касающейся внутренней политики, т.е. для сбора информации о своих политических оппонентах с целью их дискредитации. Следовательно, представителям органов очень уместно иметь в своем распоряжении рычаги для отказа выполнять необоснованные распоряжения правительства (например, предоставлять информацию о внутренних политических оппонентах).

Баланс между обеспечением надлежащего демократического контроля над деятельностью сектора безопасности и предотвращением политических манипуляций последними имеет довольно деликатный характер. В Главе 5 мы говорили о необходимости предоставить законодательные рычаги руководителям органов посредством гарантий их пребывания в должности; установить законодательные рамки относительно круга вопросов, для решения которых можно обращаться к органам; учредить независимые механизмы для поднятия вопросов о злоупотреблениях. В тех случаях, когда сотрудники органов безопасности хотят избежать незаконных политических манипуляций необходимо, чтобы они (органы) имели в распоряжении процедуры, при помощи которых можно было бы заявлять о своей озабоченности вне самих органов. Следовательно, особую важность приобретают процедуры донесения информации и подачи жалоб (см. Раздел II, Главу 8).

Меры по защите

Законы, регулирующие деятельность органов безопасности и разведки, должны содержать четкие положения относительно политического руководства и (в случае органов внутренней безопасности) политической независимости с тем, чтобы гарантировать, что направле-

ния политики, определяемые политическими деятелями, находились под контролем общественности. Права исполнительной власти должны быть сбалансированными, чтобы исключить возможность злоупотреблений с ее стороны по отношению к органам безопасности. С этой целью можно использовать различные меры защиты. Так, в Канаде, Венгрии и Австралии существует норма, согласно которой определенные распоряжения министерства должны быть изложены в письменном виде (см. пример Венгрии в Блоке № 31).

Блок № 31

Управление и контроль над органами национальной безопасности в Венгрии

Раздел 11

1(б). Министр должен указывать в письменном виде важнейшие задачи органов для генеральных директоров один раз в полгода; должен отдавать приказы в письменном виде, чтобы они соответствовали нормам получения информации, исходящей от членов правительства.

Источник: Закон о службе национальной безопасности раздел 11, Венгрия, 1995 г.

Может сложиться ситуация, при которой распоряжения министерства будут требовать разглашения вне министерства. По закону Канады, например, требуется, чтобы тексты распоряжений предоставлялись наблюдательному органу²³, а по закону Австралии – Генеральному инспектору разведки и безопасности после того, как соответствующие распоряжения отданы и в кратчайшие сроки (см. Блок № 32).

Блок № 32

Обязанности министра по отношению к органам безопасности

Раздел 32Б. О выдаче министром распоряжений и указаний Генеральному инспектору.

1. Этот раздел распространяется на любые указания и распоряжения соответствующего министра главе Австралийской службы разведки.
2. В кратчайшие сроки, исходя из практических соображений, после передачи руководителю органа распоряжения или указания в день передачи или последующий день министр обязан предоставить Генеральному инспектору одну копию этого распоряжения или указания.
3. В кратчайшие сроки, исходя из практических соображений, министр обязан предоставить Генеральному инспектору одну копию каждого распоряжения или указания, которые от него исходили до нынешнего дня и все еще находятся в силе.

Источник: Закон о Генеральном инспекторе разведки и органов безопасности, раздел 32Б, Австралия, 1986 г.

В более широких рамках сбалансированности и контроля законодательство Австралии предусматривает еще одно положение, а именно: обязанность Генерального директора предоставлять информацию лидеру оппозиции²⁴. Обратите внимание на то, что это является неформальной практикой и в других государствах, которая нацелена на предупреждение злоупотреблений министров. Двухаспектный подход к безопасности и разведке, скорее всего, возможен тогда, когда ведущие парламентарии – представители оппозиции не чувствуют себя полностью исключенными из «пояса секретности». Пример Австралии – законодательство, действующее в рамках демократии в английском стиле, хотя и федеративной по существу. При более сложном федеративном устройстве с президентским правле-

нием существует и большее количество действующих лиц, которых следует информировать по поводу «необходимости знать все до основания»²⁵.

Следующие примеры из законодательства Боснии и Герцеговины и Соединенного Королевства являются показательными, поскольку они включают четкие положения о том, что службы безопасности и разведки не должны реагировать на попытки покушения на их беспристрастность – будь это продвижение интересов определенных политических партий либо подрыв доверия к политическим движениям в стране, которые действуют в рамках закона (см. Блоки № 33 и 34).

Блок № 33

Меры защиты беспристрастности органов безопасности

А. Пример из законодательства Боснии и Герцеговины

Ст. 39

Служащие не должны быть членами политических партий, не должны следовать распоряжениям политических партий или заниматься любой деятельностью за вознаграждение или осуществлять другие общественные или профессиональные обязанности, несовместимые с деятельностью органов безопасности.

Ст. 56

1. Органы безопасности должны быть аполитичными и не принимать участие в продвижении, защите или подрыве интересов любой политической партии, законной политической организации или любой части населения.
2. Органам запрещено расследовать протестные, правозащитные и направленные против существующего порядка акции, которые организованы и проводятся в законном порядке.

Источник: Закон о разведке и органах безопасности Боснии и Герцеговины, 2004 г.

Б. Пример из законодательства Соединенного Королевства

Раздел 2. Генеральный директор

2. (1) Деятельность служб должна находиться под контролем Генерального директора, который назначается Государственным секретарем.

(2) Генеральный директор несет ответственность за эффективность работы службы и его обязанностью является обеспечение:

- а) мер, гарантирующих, что службы получают только ту информацию, которая необходима для надлежащего исполнения своих функций, и что никакая информация не должна разглашаться службой, за исключением случаев, когда это необходимо для выполнения ее функций или для предотвращения или раскрытия тяжких преступлений или проведения любых антикриминальных действий;
- б) чтобы служба безопасности не предпринимала действий, направленных на продвижение интересов любой политической партии.

Источник: Закон о службе безопасности, раздел 2, Великобритания, 1989 г.

Третий тип защиты – это «политика открытых дверей», о которой говорилось выше и в соответствии с которой руководитель органов имеет право непосредственно обращаться к премьер-министру или президенту. В Великобритании, например, главы службы безопасности, секретной разведывательной службы и штаба правительственной связи имеют право обращаться к премьер-министру, хотя подчиняются министру внутренних дел и министру иностранных дел соответственно²⁶.

Блок № 34**Право доступа руководителя органов к премьер-министру
(Великобритания)**

Глава разведывательной службы должен предоставлять премьер-министру и государственному секретарю ежегодный отчет о работе разведывательной службы и может в любое время обращаться к каждому из них по любому вопросу, относящемуся к деятельности службы.

Источник: Закон о разведывательной службе, раздел 2(4),
Великобритания, 1994 г.

Рекомендации

- ✓ Законодательство о разведке должно включать положения о мерах защиты против злоупотреблений министерства и политизации служб разведки. Можно предложить различные механизмы подобной защиты, такие как нормы, согласно которым распоряжения министра отдавались в письменном виде и/или докладывались внешним органам надзора, а также нормы, предусматривающие информирование лидера оппозиции.
- ✓ Разведывательные службы не должны прибегать к каким-либо действиям, направленным на продвижение интересов какой-либо политической партии.
- ✓ Разведывательные службы не должны допускаться к расследованию протестных и правозащитных акций, которые являются частью демократического процесса и проводятся в соответствии с законом.

Примечания

1. Intelligence Service Act, Canada, R.S. 1985.
2. Intelligence and Security Services Act 2002, Netherlands, Art. 2.
3. Law on the Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia and Herzegovina, Art. 8 and 9.
4. Law on the Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia and Herzegovina, Art. 10
5. Law on the Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia and Herzegovina, Art. 27.
6. Canadian Security Intelligence Service Act 1984, s. 13.
7. Австралийское законодательство требует, чтобы министры, отвечающие за деятельность органов безопасности и спецслужб, и глава оборонного ведомства издавали письменные распоряжения руководителям органов безопасности и спецслужб, касающиеся деятельности национальных служб, связанных с гражданами Австралии: Закон об органах безопасности 2001, § 8 (1).
8. Указ госдепартамента США утверждает порядок осуществления президентского контроля: "Ни одна служба, кроме ЦРУ (или вооруженных сил США в период войны, объявленной Конгрессом или в любой период военных действий, введенный президентом на основании резолюции о военном положении [87 статья 855]), не может осуществлять какие-либо специальные действия до тех пор, пока президент не определит, что данный орган безопасности или спецслужба может достичь более эффективных результатов, чем любой другой".
9. Condé, H. V., *A Handbook of International Human Rights Terminology* (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2004), p. 111.

10. UN GA Res. 2200 A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16.) at 52, UN Doc. A/6316 (1966), entered into force 23 March 1976.
11. UN GA RS 39/46, 39 GAOR Supp. (No. 51) at 197, UN Doc. A/39/51 (1985), entered into force 26 June 1987.
12. Сайт Верховного комиссара ООН по правам человека, ратифицированные договоры об основных международных гражданских правах (по состоянию на 09.06.2004) находится на: <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>
13. Ирландия против Великобритании, решение суда, Европейский суд по правам человека, с. 96: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>
14. Можно ознакомиться на: <http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html>
15. Например, статья 85 Конституции Болгарии, которая предполагает утверждение парламентом договоров о международном сотрудничестве в военной и политической сферах.
16. See Richelson, J., Ball, D. *The Ties That Bind* (London: Allen & Unwin, 1990).
17. Декларация ЕС о борьбе с терроризмом, Брюссель, 25 марта 2004 г., с. 13. Можно ознакомиться на: <http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm>
18. Декларация ЕС и США о борьбе с терроризмом, подписана в Шанноне, Ирландия, июнь 2004 г., можно ознакомиться на: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040626-5.html>>
19. Например, закон Боснии и Герцеговины, Ст. 64, согласно которой подписание соглашений о международном сотрудничестве между органами безопасности и спецслужбами осуществляется после получения согласия от руководителя спецслужбы. (Помимо этого, необходимо получение согласия от министра иностранных дел до подписания соглашения о сотрудничестве с иностранным органом безопасности, спецслужбой или организацией.) Руководитель органа безопасности должен информировать комитет по безопасности о подписании подобных соглашений.
20. См.: Толкование Международного договора о гражданских и политических правах комитетом по правам человека: ICCPR General comment 20, para. 12, 10 марта 1992г., supra, note 188; Guideline 16 of the UN Guidelines on the Role of Prosecutors (Принято на 8 Конгрессе ООН по предотвращению преступности и обращению с преступниками, Гавана, Куба, сентябрь, 1990 г.).
21. Ст. 99 Женевской конвенции гласит: «К военнопленным не могут применяться моральные или физические наказания с целью заставить их признать себя виновными в действиях, в совершении которых они обвиняются». Ст. 31 Женевской конвенции гласит: «Нельзя применять моральные и физические формы наказания к лицам, находящимся под защитой закона, с целью получения информации от них или от третьих лиц».
22. Lord Justice Neuberger (dissenting) in *A and others v Secretary of State for the Home Department*, Court of Appeal (Civil Division), [2004] EWCA Civ 1123.
23. См., например, Закон Канады о разведке и службе безопасности 1984 г., раздел 6(2), в соответствии с которым требуется, чтобы письменные указания министра директору разведывательной службы представлялись Комитету для наблюдения за деятельностью разведки. В Австралии, согласно Закону о разведке 2001 г. (раздел 8(2)), министры, отвечающие за разведывательные службы Австралии, и министр, отвечающий за Директорат военной разведки при Министерстве обороны, могут давать письменные указания, которые должны выполняться руководителями соответствующих органов.
24. Intelligence Services Act, Australia 2001, Section 19.
25. Обратите внимание на Ст. 6 нового законодательства Боснии и Герцеговины: «В соответствии с данным законом в качестве неотъемлемой части исполнения обязанностей органы безопасности должны своевременно информировать по вопросам разведки следующих

должностных лиц (как по собственной инициативе, так и по просьбе последних): Президентство Боснии и Герцеговины (общее) (далее *Президентство*), председатель Совета министров, министр иностранных дел, министр госбезопасности, министр обороны, президенты, вице-президенты и премьер-министры Федерации и Республики Сербия, министры внутренних дел Федерации и Республики Сербия, председатель и заместители председателя палаты представителей Парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины и т.д.

26. Security Service Act 1989, s. 2(4); Intelligence Service Act 1994, s. 2(4), 4(4).

Раздел IV

Роль парламента

Глава 14

Парламентский контроль: «за» и «против»

Осуществление контроля со стороны правительства над вопросами государственной безопасности таит в себе потенциальную опасность возникновения различного рода нарушений. Во избежание этого распространенной практикой является расширение полномочий парламента, который кроме законодательной функции берет на себя задачу наблюдения за деятельностью правительства.

В демократическом государстве ни одна сфера деятельности правительства не должна являться запретной зоной для парламента, включая деятельность, связанную с работой служб безопасности и разведки. Вовлечение парламента и его осведомленность дают возможность говорить о легитимности и отчетности перед обществом, гарантируют направленность деятельности спецслужб на служение интересам государства, конституции, а не интересам отдельных политических сил. Правильно организованная система парламентского контроля обеспечивает стабильный, двусторонний подход к решению проблем безопасности, который одинаково устраивает как государство, так и сами службы. Например, участие парламентариев в осуществлении контроля может заключаться в проверке отчетности за надлежащим расходованием спецслужбами денег налогоплательщиков.

Тем не менее, парламентский контроль может привести и к негативным последствиям. Службы безопасности могут быть вовлечены в противостояние политических партий, что, при условии несерьезного и слишком эмоционального отношения некоторых парламентариев, приведет к суровым обвинениям и разглашению секретных сведений в средствах массовой информации. Вследствие этого у общества может сложиться неверное впечатление о деятельности спецслужб, а у них, в свою очередь, – недоверие к членам парламента. Искренние попытки установления открытости и последовавшие за ними случаи утечки секретной информации, доступ к которой получили члены парламента, поставили под угрозу эффективность военных действий и разведывательных операций, проводимых спецслужбами.

Проверка работы спецслужб – это кропотливый труд, который не приносит славы политикам, так как проводится «за кулисами» политической сцены. Проведение расследований, результаты которых могут иметь нежелательные политические последствия, требует обеспечения безопасности свидетелей и документов. Сохранение необходимой секретности может привести к отчуждению между депутатами, вовлеченными в работу по контролю, и теми, кто не посвящен в детали этой работы. Более того, парламентарии, у которых в связи с их деятельностью появляется доступ к секретной информации, иногда вызывают недоверие у остальных членов парламента. Чтобы избежать подобных ситуаций, необходимо привлекать к этой деятельности представителей различных партий, которые бы пользовались всеобщим уважением, доверием и не вызывали сомнений в надежности.

Блок № 35 иллюстрирует тот факт, что установление парламентского контроля над работой служб безопасности и спецслужб является распространенным явлением в демократических государствах. В нем рассматривается структура и полномочия парламентского контроля семи стран в Америке, Европе и Африке. Большинство из описываемых элементов будут рассмотрены в следующих главах.

Блок № 35. Сравнение деятельности внешних и парламентских комитетов по безопасности и контролю работы спецслужб в ряде стран					
(1) Страна	(2) Полномочия комитета по безопасности и контролю	(3) Контроль денежных расходов	(4) Вид контролирующего органа; членство, допуск, назначение	(5) Возможность вызова для дачи пояснений парламентскому комитету	(6) Предварительное оповещение парламентского комитета о проводимых операциях
(А) Аргентина	Оценивает законность и эффективность действий спецслужб; рассматривает жалобы граждан	Проверка и санкционирование расходов	Парламентский комитет, состоящий из 14 членов парламента и назначаемый парламентом. Проверки службами безопасности каждого из членов комитета не требуется	Нет	Не регулируется законом
(Б) Канада	Проверяет законность и продуктивность деятельности служб безопасности	Комитет не санкционирует денежные расходы, но имеет право делать замечания, касающиеся бюджета Канадской службы безопасности и разведки (КСБР)	Независимый внешний комитет, состоящий максимум из 5 экспертов, назначаемых премьер-министром. Члены комитета принимают присягу	Да	Предварительное оповещение не требуется
(В) Норвегия	Основной функцией является контроль законности действий спецслужб, включая защиту прав и свобод граждан	Не выполняет функцию контроля бюджета	Внешний комитет безопасности и контроля; максимальное количество членов – 7 человек, которые не являются членами парламента, но назначаются парламентом	Да, все лица, вызываемые парламентским комитетом, обязаны явиться	Спецслужбам запрещается обсуждение предстоящих операций с членами парламентского комитета
(Г) Польша	Осуществляет контроль законности избранной стратегии деятельности, управления и сотрудничества со службами безопасности других стран; эффективность деятельности не оценивается	Комитет рассматривает проект бюджета и его выполнение	Парламентский комитет; максимальное количество членов – 9 парламентариев, назначаемых парламентом. Все члены комитета подвергаются проверке на благонадежность службами безопасности	Нет	Не имеют законного права

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(Д) ЮАР	В сферу полномочий входят: законодательная база, проводимые операции, управление, финансовые расходы служб безопасности	В функции комитета не входит контроль бюджета спецслужб, но управление финансовыми расходами предполагается	Парламентский комитет, состоящий из 15 членов парламента, назначаемых президентом. Все члены комитета проходят проверку	Да	Не имеют законного права
(Е) Соединенное Королевство	Контроль над финансовыми расходами, управлением и курсом деятельности МИ-5, МИ-6 и Центра правительственной связи с точки зрения их эффективности; проверку законности не проводит	Комитет проверяет расходы вместе с главой Национальной аудиторской группы, но не выполняет санкционирующих функций	Парламентский комитет по безопасности и контролю над работой спецслужб состоит из 9 членов парламента – представителей обеих парламентских палат, назначаемых премьер-министром	Нет	Не имеют законного права
(Ж) Соединенные Штаты Америки	Контролирует деятельность всех служб безопасности; утверждает назначение руководителей спецслужб; проверяет законность и эффективность деятельности	Оба комитета имеют право санкционировать бюджет служб безопасности	В Конгрессе существует 2 комитета, один из которых состоит из 20 конгрессменов нижней палаты, другой – из 17 конгрессменов верхней палаты	Да, по вызову обоих комитетов	Обязательно, за исключением экстренных случаев, когда доклад может быть отложен на 2 дня
Источник: Born, H., Johnson, L.K., Leigh, I. (eds.) <i>Who's watching the spies? Establishing Intelligence Service Accountability</i> (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005)					

Блок № 35 отражает нынешнее положение вещей в семи демократических странах. Однако следует отметить, что контроль над работой спецслужб является сравнительно новым явлением даже для тех стран, где демократический строй был установлен давно¹. В середине 70-х годов XX века были раскрыты нарушения в деятельности служб безопасности в либеральных демократических государствах, что сыграло роль катализатора в создании парламентских комитетов по контролю над деятельностью спецслужб во многих странах мира². Следом за США, в Австралии в 1979 г. и в Канаде в 1984 г. были изданы законы о контроле над деятельностью служб безопасности³. Волна реформ, которая началась в англоязычных странах (за исключением Великобритании, где изменения произошли в 1989 г.), прокатилась по Европе в 1980–1990 гг., включая реформы в Дании (1988 г.), Австрии (1991 г.), Румынии (1993 г.), Греции (1994 г.), Норвегии (1996 г.) и Италии (1997 г.)⁴. Произошедшие изменения нашли поддержку у Совета Европы и Западноевропейского союза⁵. Несмотря на то, что прогресс в этой области идет значительно медленнее за пределами Европы, тем не менее, можно ожидать изменений в положительную сторону, принимая во внимание изменения, произошедшие в Аргентине и ЮАР.

Глава 15

Полномочия Комитета по безопасности и контролю над деятельностью служб безопасности

Международным стандартом является функциональный подход, который заключается в создании единого комитета по контролю над деятельностью основных служб безопасности и разведывательных служб, в отличие от институционального подхода, который предполагает создание нескольких комитетов для контроля деятельности каждой из служб. Благодаря использованию функционального подхода, существует возможность осуществления целостного контроля над деятельностью служб безопасности и разведки, так как на самом деле все они работают в тесной связи друг с другом. В случае применения институционального подхода, существует риск остановки деятельности одного комитета по безопасности и контролю над деятельностью одной из служб, если необходимо получение информации от службы, сфера деятельности которой находится вне компетенции данного комитета.

В разных странах существуют определенные отклонения от общепринятой нормы. Так, например, в США существует два отдельных комитета в обеих палатах Конгресса, каждый из которых имеет законное право контролировать деятельность служб безопасности и разведывательных служб. Комитет по безопасности и разведке Соединенного Королевства (далее Великобритания) осуществляет контроль над деятельностью лишь некоторых служб разведки. Сфера его влияния, согласно закону, не распространяется на Штаб военной разведки, Объединенный комитет спецслужб и Национальную криминальную полицию. На практике же, благодаря поддержке правительства, комитет проверяет работу и вышеназванных организаций.

Таким образом, можно выделить два способа определения роли и функций парламентского комитета по безопасности и контролю в законодательстве страны. Первый из них заключается в предоставлении широкого круга полномочий и последующем выделении тех конкретных сфер, которые контролю подвергаться не должны (например, опыт Великобритании и Австралии)⁶. Второй предполагает создание полного списка функций комитета, как в Блоке № 35 (из правил комитета по безопасности и контролю над деятельностью разведслужб верхней палаты Конгресса США).

Еще одна существенная деталь, на которую следует обратить внимание, – это наличие у комитета полномочий рассмотрения проводимых спецслужбами операций или отсутствие такового и ограничение его функций конкретными вопросами программы деятельности спецслужб, а также их финансирования (см. Блок № 37). Немецкий федеральный парламент наделил комиссию по контролю полномочиями наблюдать как за выбором курса деятельности, установления правил и принципов, так и за операциями служб безопасности. Члены комиссии не только получают информацию в полном объеме, но и следят за выполнением операций. Более того, немецкая комиссия по безопасности и контролю регулярно получает письменные извещения об операциях разведывательных служб, а также о любых действиях, связанных с разведкой, о которых сообщалось средствами массовой информации. Комиссия также должна получать информацию о тех решениях, которые могут повлиять на внутренний порядок работы ведомств⁷.

Блок № 36**Полный список задач парламентского комитета по безопасности и контролю**

Глава 13 (исправленная)

(а) Специальный комитет должен проводить свою работу с учетом следующих факторов:

- 1) аналитических возможностей служб внешней разведки США и средств, обеспечивающих соответствие между выводами аналитических служб и определением последующего курса деятельности;
- 2) природы и объема контроля со стороны департаментов и организаций исполнительной власти при вовлечении в действия разведывательных служб, а также необходимости разработки прав и привилегий для каждого из департаментов и организаций;
- 3) организации действий служб разведки внутри исполнительной власти с тем, чтобы максимально увеличить эффективность управления, наблюдения и подотчетности; снизить возможность повторений и дублирования; поднять боевой дух работников спецслужб;
- 4) осуществления секретных действий и проведения тайных операций, а также процедур информирования Конгресса о них;
- 5) необходимости внесения изменений в любые законы, правила и процедуры Сената, а также любые предписания, постановления и распоряжения исполнительной власти для сохранения секретной информации и разглашения той ее части, для утаивания которой нет каких-либо серьезных причин и соображений безопасности;
- 6) целесообразности создания постоянного комитета в Сенате по вопросам деятельности разведывательных служб;
- 7) необходимости создания объединенного комитета по вопросам безопасности и контроля, состоящего из членов парламента обеих палат;
- 8) санкционирования использования денежных средств спецслужбами.

Источник: правила работы Специального комитета по вопросам разведки в верхней палате Конгресса США

Блок № 37**Осуществление парламентского контроля над работой спецслужб в Германии**

Ст. 1(1). Что касается деятельности федерального управления по защите конституции (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), Службы военной контрразведки (*Militärischer Abschirmdienst*) и Федеральной разведывательной службы (*Bundesnachrichtendienst*), федеральное правительство подлежит надзору, осуществляемому федеральной комиссией по контролю над деятельностью спецслужб.

Ст. 2. Федеральное правительство будет снабжать Федеральную комиссию по контролю над деятельностью спецслужб полной информацией о деятельности организаций, перечисленных выше в Ст. (1), а также о проводимых ими операциях особой важности. По требованию комиссии Федеральное правительство обязано предоставить сведения и о других операциях.

Ст. 2а. Выполняя обязательство предоставления необходимой информации, обозначенное в Ст. 2, Федеральное правительство, если потребуется, разрешает комиссии изучать документацию вышеназванных организаций, беседовать с их работниками, а также организовывать посещение спецслужб членами комиссии.

Источник: Акт, регулирующий парламентский контроль над деятельностью спецслужб ФРГ. Акт парламента о создании Комиссии по контролю над деятельностью спецслужб (PKGrG³), раздел 2, 2а, Германия, апрель 1978 г. (используемый текст включает поправки, внесенные в 1992 и 1999 гг.)

С одной стороны, парламентский комитет по вопросам безопасности и контроля, в функции которого входит наблюдение за разведывательными операциями, пользуется большим доверием и может быть наделен большей властью (например, настаивать на предоставлении доказательств). Но с другой стороны, он неизбежно столкнется с некоторыми ограничениями, которые касаются того, как проводить свои расследования и о чем следует докладывать парламенту и общественности. Действуя в условиях строжайшей секретности, комитет может столкнуться с возникновением барьеров между парламентариями – членами комитета и остальными членами парламента. Если комитет будет известен своей независимостью и тщательностью в проведении работы, вышеозначенные причины не должны отразиться на законности его действий. И парламенту, и общественности в определенной степени приходится принимать на веру, без предоставления каких-либо доказательств тот факт, что за проведением операций осуществляется должный контроль. Еще одна опасность заключается в слишком тесном взаимодействии такого типа комитета по вопросам безопасности и контроля с теми организациями, деятельность которых он проверяет. Так, может показаться, что требование о предварительном извещении перед проведением некоторых разведывательных операций должно усилить контроль над работой спецслужб, оно также может удерживать комитет от последующей критики проведенных и, возможно, неудачных оперативных действий.

Альтернативный подход заключается в ограничении полномочий парламентского комитета по вопросам безопасности и контроля до функции контроля выбора курса деятельности и проблем финансирования. Эти вопросы могут выноситься на суд общественности с гораздо меньшим количеством ограничений, налагаемых в интересах государства (хотя обнаружение точных сведений о бюджете может оказаться пагубным для безопасности страны). Самой большой проблемой этого подхода является отстранение от одной из главных задач парламентских расследований, которая заключается в обеспечении эффективности проведения государственной политики в определенной области (в данном случае в сфере деятельности спецслужб). Без доступа к оперативной информации (хотя бы частичного) комитет не может гарантировать эффективность выполнения службами безопасности и разведки принятой стратегии. То же самое касается проверки законности или соблюдения службами основных прав и свобод человека – задач, решением которых в некоторых странах занимаются комитеты по вопросам безопасности и контроля. Выполнение этих задач без опоры на четкие сведения о проводимой спецслужбой политике будет вызывать недоверие.

Таким образом, атмосфера секретности и создаваемые ею преграды делают вопрос организации парламентского контроля довольно проблематичным. С одной стороны, погружение в эту атмосферу обеспечивает эффективность осуществляемого контроля, но одновременно исключает обнаружение его результатов. С другой стороны, избегая соприкосновения с секретной информацией, комитет будет осуществлять свою деятельность, но никогда не коснется действий и операций, проводимых контролируруемыми организациями.

На практике для разрешения этого спора могут использоваться несколько стратегий. Одна из них предполагает создание организации, которая от имени парламента могла бы знакомиться с секретной информацией, а затем докладывать о результатах комитету по вопросам безопасности и контроля. В некоторых странах эту функцию выполняет генеральный инспектор (хотя кроме этой, он выполняет другую функцию – функцию укрепления контроля, осуществляемого исполнительной властью (см. Главу 22).

Вторая стратегия предполагает предоставление правительством или парламентом специальных полномочий по изучению оперативных материалов комитету как организации с определенным опытом работы в данной сфере. Ниже проиллюстрировано отражение этого метода в законодательстве Австралии.

Блок № 38**Предоставление Комитету по безопасности и контролю специальных полномочий по вопросам оперативных действий**

Ст. 29. Функции комитета

(1) Комитет выполняет следующие функции: (...)

Б) рассматривает любые вопросы, связанные с деятельностью Службы разведки Австралии, Службы безопасности Австралии, а также Службы радиоперехвата, передаваемые в комитет для рассмотрения:

- а) министром, ответственным за решение данного вопроса,
- б) одной из палат парламента.

Источник: Закон о спецслужбах, раздел 29, Австралия, 2001 г.

Специальные расследования проводятся, когда предполагаемые действия служб безопасности и разведки вызывают противоречивые мнения. В этом случае комитету предоставляется также доступ ко всей необходимой информации, так как этим обеспечивается сотрудничество и взаимодействие с парламентским комитетом в интересах государства и выше-названных служб. Кроме того, находясь на стадии переговоров, комитет может укрепить свои позиции, согласившись с проведением специального расследования только в случае предоставления соответствующего доступа к информации.

Парламентский комитет по вопросам контроля над деятельностью разведывательных служб Норвегии является еще одним примером обладания более узким кругом полномочий. Этот комитет, члены которого не выбираются из состава парламентариев, а только назначаются парламентом, выполняет функцию наблюдения за соблюдением спецслужбами законности, а также прав и свобод человека (см. Блок № 39). При таких строго определенных полномочиях комитет все же имеет перспективные возможности проведения расследований, относящихся к деятельности системы спецслужб Норвегии. Контроль, осуществляемый норвежским комитетом, можно назвать контролем по факту проведения какой-либо операции, которая оценивается только с точки зрения ее законности.

Блок № 39**Парламентский надзор, главной задачей которого является проверка соблюдения законности, а также прав человека (на примере Норвегии)**

Ст. 2. Цель наблюдения:

- 1) обнаружить и предотвратить проявление несправедливости по отношению к любому человеку; гарантировать, что методы и средства, используемые при вмешательстве, не превышают дозволенных границ в данных обстоятельствах;
- 2) удостовериться, что проводимые операции не приводят к неоправданным нарушениям прав гражданских лиц;
- 3) обеспечить соответствие проводимых операций законодательству, административным и военным инструкциям, а также другим нормативным актам (...)

Источник: Закон о мониторинге действий служб разведки, безопасности и наблюдения. Акт № 7, Норвегия, 3 февраля 1995 г.

Рекомендации

- ✓ Горизонтальная организация системы полномочий: контроль над деятельностью всех спецслужб, включая также вспомогательные подразделения и дополнительных сотрудников, должен осуществляться одним или несколькими парламентскими комитетами по вопросам безопасности и контроля.
- ✓ Вертикальная организация системы полномочий: функции парламентского комитета по вопросам безопасности и контроля могут включать все или некоторые из следующих: а) законность, б) эффективность, в) продуктивность, г) бюджетную и финансовую отчетность, д) соответствие конвенциям по правам и свободам человека, е) курс деятельности и администрирование спецслужб.
- ✓ Контроль над всеми шестью аспектами должен осуществляться либо парламентским комитетом по контролю, либо независимыми организациями (например, национальной счетной палатой, генеральным инспектором, омбудсменами или судами). Следует избегать дублирования выполняемых ими функций.
- ✓ Чем более разветвленной и разнообразной является система разведывательных служб государства, тем острее прослеживается необходимость создания специализированных парламентских комитетов и подкомиссий.
- ✓ Полномочия парламентского комитета по безопасности и контролю должны формулироваться четко и конкретно.
- ✓ Рекомендации и доклады, подготовленные парламентским комитетом, должны быть: а) обнародованы; б) обсуждены на заседании парламента; в) проконтролированы на предмет их выполнения правительством и спецслужбами.
- ✓ Полномочия и ресурсы, предоставленные парламентскому комитету по вопросам безопасности и контроля, должны соответствовать выполняемым им задачам.

Глава 16

Структура парламентского комитета по вопросам безопасности и контроля

Для того чтобы деятельность парламентского комитета считалась легитимной и заслуживающей доверия, чрезвычайно важным является получение им широкого круга полномочий, а также назначение парламентом членов комитета из числа представителей разных политических партий. И хотя наличие подходящего опыта работы (например, предыдущая работа в министерстве) является желательным, немаловажную роль играет также выбор членов комитета из гражданских служащих, что позволит сохранить четкое разграничение между членами комитета и работниками наблюдаемых ими служб, и, соответственно, повысить эффективность контроля и доверие к нему со стороны общественности. Определенные трудности возникают при столкновении с так называемым «переходным состоянием» – наличием среди членов комитета бывших работников спецслужб. Особое внимание решению этой проблемы следует уделить тем странам, где службы безопасности и разведки были вовлечены в поддержку существовавших репрессивных режимов. Следует избегать участия бывших сотрудников спецслужб в работе комитета и, возможно, запрещать законодательно, так как такое участие изначально будет подрывать уверенность в законности и прозрачности процесса контроля.

В равной степени необходимым условием успешной деятельности комитета по безопасности и контролю является установление основанных на доверии отношений с организациями, над которыми осуществляется контроль. Из чего следует, что более приемлемым будет создание относительно небольшого комитета, но обязательно с учетом необходимости участия представителей всех политических партий.

Так как контроль над деятельностью спецслужб и служб безопасности требует наличия определенных знаний и опыта, а также времени, то в некоторых странах было решено создать внепарламентские комитеты, члены которых не являются парламентариями, но назначаются парламентом и отчитываются перед ним о результатах своей деятельности (например, в Норвегии и Канаде [предложения по реформированию]⁹).

Способы назначения членов комитета могут варьироваться в зависимости от страны. Так, назначение может производиться главой правительства (в Великобритании только после предварительного обсуждения с лидером оппозиции)¹⁰. В некоторых странах (например, в Австралии)¹¹ исполнительная власть выдвигает возможные кандидатуры, а парламент их впоследствии утверждает. В Германии¹² и Норвегии¹³ полная ответственность за решение данного вопроса лежит на законодательной власти. Проблема выбора членов комитета напрямую связана с процессом проверки их благонадежности (см. Главу 17). В случае наличия четко определенных законом полномочий по назначению членов комитета либо монополии в решении данного вопроса, исполнительная власть будет чувствовать себя довольно спокойно при осуществлении проверки на благонадежность.

Принципиально важную роль в работе комитета играет председатель, который не только определяет основные направления его деятельности, но и налаживает контакты с контролируемыми службами за рамками официальных рабочих встреч. Назначение председателя может также осуществляться по-разному, в зависимости от существующих парламентских традиций. Тем не менее, с целью утверждения законности действий комитета, на-

значение председателем главы оппозиции или, по крайней мере, регулярное чередование полномочий председателя между представителями оппозиции и членами партии власти является предпочтительным.

Блок № 40

Назначение членов парламентского комитета (на примере нескольких государств)

Германия

Ст. 4

1. В начале каждого избирательного срока немецкий Бундестаг выбирает членов комиссии по вопросам безопасности и контроля из состава парламента.(...)
3. Кандидатуры, получившие наибольшее количество голосов членов Бундестага, становятся членами комитета.

Источник: Закон о контрольной комиссии Бундестага по вопросам безопасности, 1978
(с учетом поправок)

Великобритания

10 (2) В состав комитета входят 6 человек, а) которые избираются из числа членов парламента обеих палат, б) не являются министрами. (3) Члены комитета назначаются премьер-министром после предварительного обсуждения кандидатур с лидером оппозиции (...).

Источник: Закон о спецслужбах, 1994 г.

Нидерланды

Парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб и служб безопасности пришел к выводу о том, что законность его деятельности носит ограниченный характер и существует реальная необходимость вовлечения в его деятельность председателей всех парламентских фракций.

Из доклада о деятельности Комитета по контролю над деятельностью спецслужб и служб безопасности в период с августа по декабрь 2003 г.; 2-ая палата парламента, сессия 2003–2004 гг., 29 622, №1, 3 июня 2004 г.

Аргентина

Двухпалатный законодательный комитет состоит из 14 человек, 7 из которых назначаются палатой депутатов, а другие семь – сенатом. Президент, вице-президент и секретарь объединенного комитета избираются путем голосования сроком на 2 года. На эти должности поочередно избираются представители обеих палат. (...) Специально обозначенных процедур, запрещающих работу в комитете или отстраняющих от работы действующих членов, не существует, за исключением тех случаев, когда члены фракции и особенно ее глава не следуют своим политическим убеждениям. Любой сотрудник органов законодательной власти может стать членом объединенного комитета.

Источник: Estevez, E. "Argentina's new century challenge: Overseeing the intelligence system" in: Born, H., Johnson, L, Leigh, I. (eds.) *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005)

Венгрия

(...) Председателем комитета может быть только представитель оппозиции.

Источник: Акт № СХХV о службах государственной безопасности, раздел 14.1, Венгрия, 1995 г.

Председателя должен выбирать парламент или же члены комитета. Практики назначения его главой правительства следует избегать, так как самостоятельность выбора, его независимость от правительства повысит степень доверия к председателю комитета. Единственной непреодолимой преградой может стать традиция назначения на пост председателя комитета ставленника правительства, которая существует во всех парламентских комитетах без исключения. Но даже в этом случае предпочтительным является избрание председателя комитета по желанию парламента или членов комитета¹⁴.

Рекомендации

- ✓ Парламентские комитеты по безопасности и контролю должны быть «прерогативой» и, можно сказать, «собственностью» парламента.
- ✓ Парламент берет на себя ответственность за назначение и, если необходимо, отстранение членов комитета, выполняющих контролирующие функции от его имени.
- ✓ Среди членов парламентского комитета должны быть представлены все партии, предпочтительно с учетом их численности в парламенте¹⁵.
- ✓ Министры должны быть лишены права становиться членами комитета (а члены комитета, в свою очередь, обязаны отказаться от работы в комитете при назначении на пост министра), чтобы избежать ограничения независимости комитета¹⁶. То же самое относится и к бывшим сотрудникам контролируемых организаций.
- ✓ По желанию парламента, реже – главы правительства, члены комитета должны иметь гарантии против необоснованного смещения с должности¹⁷.
- ✓ Назначение председателя комитета должен осуществлять парламента или же сам комитет, а не правительство.

Глава 17

Осуществление проверки членом комитета на благонадежность

Проверка на благонадежность – это процесс, в ходе которого изучаются биография и окружение человека, его политические убеждения с целью оценки его пригодности для деятельности, связанной с вопросами государственной безопасности. Необходимость прохождения проверки на благонадежность членами парламентского комитета по вопросам безопасности и контроля определяется несколькими факторами.

В случае, когда назначение членом комитета является задачей правительства, вероятным будет проведение предварительной неформальной проверки перед выдвижением или назначением кандидатуры. Кандидатуры тех членов парламента, которых посчитают неблагонадежными, вряд ли будут выдвигаться и рассматриваться впоследствии. Необходимость проведения проверки на благонадежность зависит также от полномочий комитета и функций, которые он выполняет. Так, члены комитета, задачи которого сведены к обсуждению курса деятельности спецслужб и не распространяются на получение секретной информации о проводимых операциях, вряд ли нуждаются в серьезной проверке на благонадежность.

Конституционные различия также имеют определенное значение. В странах, где согласно конституции не проводится проверка на благонадежность министров, ответственных за безопасность и разведывательную деятельность, будет неуместным проведение проверок членов парламента, принимающих участие в контроле над работой спецслужб и служб безопасности.

С другой стороны, если парламентский комитет по вопросам безопасности и контроля обладает довольно широким кругом полномочий (что является предпочтительным), достаточный доступ ко всей необходимой информации играет не последнюю роль. Если членам комитета не доверяют такие сведения, что выражается, например, в проведении самых строгих проверок на благонадежность, то процесс надзора за деятельностью служб безопасности и разведки будет в лучшем случае неполным. Поэтому, парламенты отдельных государств (например, Норвегия) ввели закон, согласно которому члены комитета по вопросам безопасности и контроля (сразу же) получают доступ к сведениям, которые необходимы для надлежащего выполнения поставленных перед комитетом задач.

Блок № 41

Проверка на благонадежность членом Норвежского парламентского комитета по вопросам контроля над деятельностью спецслужб

Избранные для работы [в парламентском комитете по безопасности и контролю] получают допуск к работе с информацией, попадающей под самую высокую категорию защиты, в соответствии с соглашениями, в которых Норвегия является подписавшей стороной. После выборов членом комитета в соответствии с проверкой на благонадежность дается допуск к данной информации.

Источник: Инструкции для проведения мониторинга деятельности разведывательных служб, служб безопасности и надзора, раздел 1, § 2, Норвегия, 1995 г.

Проверка на благонадежность членов парламентского комитета ставит следующий вопрос: «В чьи функции входит ее проведение?» В проверке контролирующих органов теми организациями, которые они будут контролировать, довольно ясно просматривается появление возможности злоупотребления служебным положением. Чтобы подозрений в том, что существующие критерии направлены на отсеивание враждебно настроенных по отношению к службам безопасности и разведки кандидатов, необходимо создать и обнародовать четко сформулированную систему критериев оценивания благонадежности, а также предоставить возможность оспаривать решение об отказе в доступе к секретной информации. Таким образом, чтобы процесс проведения проверки на благонадежность соответствовал принципам проведения демократического наблюдения и надзора, он, а также критерии его проведения, должны быть понятными и последовательными. Однако следует помнить, что во многих странах результат проверки на благонадежность носит скорее консультативный характер. В этом случае достаточным будет простое подтверждение того, что орган, который проводит назначение, может продолжать свою деятельность, несмотря на неблагоприятные результаты проведенной проверки на благонадежность (см. Блок № 42).

Блок № 42

Отказ в доступе к секретной информации членам парламента: опыт Боснии и Герцеговины

В случае отказа в доступе к секретной информации претенденту службами безопасности и разведки, коллегия парламентской ассамблеи может потребовать пересмотра решения при наличии причин, которые ставят под сомнение его законность. Если проверяющие службы подтверждают свое решение, коллегия может начать поиск другой кандидатуры или утвердить изначальный вариант предложения.

Источник: Ст. 18 Закона о службах разведки и безопасности Боснии и Герцеговины, 2004 г.

Желательно, чтобы процедура проверки на благонадежность происходила формально. В этом случае она будет более справедливой по отношению к членам парламента, которые будут знать о проведении проверки. Это также позволит надлежащим путем разъяснить принятое решение и оспорить его в случае отказа.

Процедуры, связанные с оспариванием результатов проверок на благонадежность, представляют собой сложный для решения вопрос, так как зависят от необходимости установления баланса между тремя их составляющими: справедливостью проводимых проверок, учетом требований национальной безопасности и защитой права человека на неприкосновенность частной жизни. Наиболее удачным вариантом решения проблемы отказов в допуске к секретной информации членам парламента будет использование стандартного механизма, который применяется в случае с государственными чиновниками и другими людьми, которым было отказано в допуске. Использование стандартных процедур предполагает избежание публичного обсуждения и дебатов в парламенте.

Проверка на благонадежность должна иметь место только тогда, когда члены парламентского комитета будут непосредственно соприкасаться с секретными материалами об оперативных действиях спецслужб, то есть только тогда, когда у комитета есть соответствующие полномочия. Более того, если существует необходимость в проведении проверки на благонадежность, она обязательно должна быть официальной: о ее проведении должно быть известно проверяемому члену парламента; критерии и процесс должны быть публичными; результаты проверки сообщаются как назначающему органу (обязательно с учетом права на неприкосновенность частной жизни личности) и парламентарии; должна существовать возможность оспаривания результатов проверки перед независимым органом.

Рекомендации

- ✓ Члены парламента проходят проверку на благонадежность только в случае, когда работа с секретными материалами входит в их полномочия.
- ✓ Когда после проверки на благонадежность спецслужбы и службы безопасности отказывают в допуске члену парламента, должны быть установлены процедуры официального разрешения споров, дающие право принятия окончательного решения парламенту или президиуму.
- ✓ Чтобы процесс проведения проверки на благонадежность соответствовал принципам проведения демократического наблюдения и надзора, он, а также критерии его проведения должны быть понятными и последовательными.

Глава 18

Полномочия парламента на получение информации и документов

У парламента, и особенно комитета по вопросам безопасности и контроля, должны быть существенные полномочия на получение информации и документов от правительства и спецслужб. То, насколько доступ к документам различного рода будет ограничен, зависит от роли, которую парламентский комитет призван выполнять. Комитету, в функции которого входит оценка эффективности и законности действий, а также соблюдение прав человека, понадобится доступ к более детальной информации, чем комитету, функции которого ограничены вопросами стратегии деятельности спецслужб. То есть члены комитета с большими полномочиями будут располагать гораздо более вескими аргументами, позволяющими им отстаивать право доступа к секретным материалам, помимо доступа только к показаниям свидетелей, личность которых установлена¹⁸. Несомненно то, что у парламентского комитета должен быть неограниченный доступ к информации, необходимой для выполнения его обязанностей.

Блок № 43**Право Объединенного комитета (Аргентина) на получение информации**

Ст. 32

У объединенного комитета [по вопросам контроля над деятельностью спецслужб] есть полное право контролировать и самостоятельное проводить расследования. По его требованию, а также в соответствии с положениями, установленными в Ст. 16, службы системы государственной безопасности должны предоставлять информацию и документацию, которую запрашивает комитет.

Источник: Закон о службе государственной безопасности, № 25520, 2001 г.

Различия в функциях парламентских комитетов позволяют объяснить те вариации в объеме доступа к оперативной информации, который получают парламентские комитеты по безопасности и контролю в различных конституционных системах. Законами некоторых стран, например США, предусматривается, что в обязанности исполнительной власти входит информирование контролирующего парламентского органа.

Блок № 44**Обязанность полно и своевременно информировать контролирующий орган о деятельности спецслужб (США)**

1. Президент гарантирует полное и своевременное осведомление комитетов по контролю за деятельностью спецслужб об их работе, включая любые предстоящие значительные операции. (...)
- б) Доклад о нелегальных действиях разведывательных служб. Президент обеспечивает немедленное информирование комитета о любых нелегальных разведывательных действиях, а также о тех корректирующих мерах, которые были предприняты или планируются в связи с этими действиями.

Источник: Свод законов США, раздел 50, глава 413 (а)

Более того, согласно нормам Конгресса США о проведении контроля, президент обязан информировать комитеты конгресса по вопросам деятельности разведслужб о секретных операциях (см. Главу 11). В Блоке № 45 приводятся примеры обязанностей исполнительной власти в связи с этим требованием.

Блок № 45

Сообщение о секретных операциях комитетам конгресса по вопросам деятельности разведывательных служб

(...) б) Доклады комитетам по вопросам деятельности разведывательных служб; получение информации.

В объеме, который соответствует всем мерам защиты от несанкционированного разглашения секретной информации, относящейся к ресурсам, методам служб разведки и связанных с важной правительственной информацией или государственной тайной, директор Центральной разведывательной службы, а также главы всех департаментов, организаций и должностных лиц правительства США, вовлеченные в секретную операцию, обязаны:

1. Полно и своевременно информировать комитет обо всех секретных операциях, за которые несут ответственность или в которых принимают участие, проводят для или от имени любого департамента, организации или члена правительства США, включая серьезные неудачные операции.
2. Предоставить в распоряжение комитета информацию или материалы, связанные с секретными операциями и находящиеся в ведении, под охраной или контролем любого департамента, организации или члена правительства США, которые запрашиваются любым из комитетов по вопросам деятельности разведывательных служб для выполнения санкционированных обязанностей.

в) Временные ограничения; допуск к решениям.

1. Президент обеспечивает информирование комитета по вопросам деятельности разведывательных служб о любых решениях, соответствующих пункту (а) данного раздела в максимально сжатые сроки после принятия решения и до начала секретной операции, за исключением случаев, не учтенных в § 2 и § 3.

Источник: Свод законов США, раздел 50, глава 413b

В различных системах к процессу предоставления секретной информации существуют разные подходы. В США груз *информированности* ложится не только на комитеты по контролю, но и на исполнительную власть. В Австралии, наоборот, парламентскому комитету запрещается запрашивать секретную оперативную информацию¹⁹. Комитет не может делать запросов на документы от глав спецслужб, сотрудников или генерального инспектора, а ответственные министры могут наложить вето на обнародование доказательств²⁰. Право на вето возвращает к спору о доступе к информации в рамках политических дискуссий. На что следует обратить особое внимание – это взаимосвязь между правом на получение информации и полномочиями парламентского комитета.

В некоторых странах также оговаривается возможность предоставления парламентскому комитету прав на получение информации и документов от специалистов спецслужб, а также от гражданского общества, например, исследовательских центров или университетов. Такое положение гарантирует возможность ознакомления парламента с альтернативными точками зрения дополнительно к позиции правительства. Еще большей силы наберут данные положения, если у комитета будет возможность вызывать свидетелей и получать свидетельские показания под присягой.

Блок № 46**Получение внешней экспертной оценки (Люксембург)**

Если осуществляемый [парламентский] контроль затрагивает области, проверка которых нуждается в наличии специальных знаний, парламентский комитет надзора может принять решение, если за него проголосовали 2/3 членов, и после консультирования с директором спецслужбы получить помощь от эксперта.

Источник: Ст. 14 (4), Loi du 15 Juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, Memorial-Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, 2004, A-No. 113 (неофициальный перевод)

Ввиду того, что информация может содержать секретные сведения о каком-либо человеке или же о национальной безопасности, парламентские комитеты по вопросам безопасности и контроля прилагают немало усилий для предотвращения ее несанкционированного разглашения. Несанкционированное разглашение секретной информации может не только навредить интересам национальной безопасности, но и негативно сказаться на взаимоотношениях между комитетом и контролируруемыми службами. Отношение к секретной информации с надлежащей осторожностью и вниманием зависит частично от законодательства (например, в США²¹ и Норвегии²²) и частично – от выбора правильной линии поведения членами комитета.

Рекомендации

- ✓ У парламентского комитета должно быть законное право проводить расследования.
- ✓ Члены комитета должны иметь неограниченный доступ ко всей информации, необходимой для выполнения своих контролирующих функций.
- ✓ У комитета должно быть право вызывать свидетелей и получать свидетельские показания под присягой.
- ✓ В соответствии со степенью допуска комитета к секретной информации, на исполнительную власть налагается правовая обязанность информирования комитета.
- ✓ Комитет должен принимать все необходимые меры для пресечения несанкционированного разглашения информации.
- ✓ В конечном счете споры между парламентским комитетом и службами разведки и безопасности по поводу доступа к информации должны решаться парламентом.

Глава 19

Отчет комитета перед парламентом

Заслушивание отчетов, подготовленных парламентским комитетом по вопросам безопасности и контроля за деятельностью спецслужб, считается основным средством, которое способствует формированию у общественности уверенности в законности и эффективности проводимого контроля. Комитеты могут отчитываться перед всем парламентом, группой депутатов – представителями различных политических партий – или перед президиумом, при этом не обнародуя результаты проводимого контроля. В некоторых странах все отчеты перед парламентом считаются публично-правовыми документами.

Из соображений безопасности, должны существовать определенные ограничения на то, что становится известно широкой общественности. Тем не менее, парламентский комитет должен иметь право самостоятельно принимать решения об обнародовании результатов проводимых им расследований. В противоположном случае, система контроля не будет пользоваться достаточным доверием, будучи подверженной злоупотреблениям с целью сокрытия некомпетентности и должностных преступлений.

Одной из правовых обязанностей комитета должна быть подготовка отчетов о результатах работы минимум один раз в год (см. Блок № 47). Право выбора времени и формы отчета, а также принятия решений по поводу обнародования каких-либо фактов должно оставаться за комитетом. Следует также помнить о том, что чувство «принадлежности» комитета парламенту, а не правительству будет поддерживаться с помощью проведения отчетов непосредственно перед парламентом, а не с помощью информирования парламента через правительство. Общепринятой практикой должны стать предварительные уведомления правительства о подготовке окончательного отчета, что даст ему возможность ответить на выводы, опубликованные в отчете. В том случае, если отчет проводится перед правительством, установленной законом обязанностью министров должно стать информирование парламента о сделанных комитетом выводах в полном объеме в течение установленного времени.

Блок № 47**Информирование законодательной и исполнительной власти о деятельности комитета и подготовленных им рекомендациях (ЮАР)**

1. В течение пяти месяцев после назначения и впоследствии в течение двух месяцев после 31 марта каждого года комитет выносит на обсуждение парламентом доклад о своей деятельности в течение предыдущего года вместе с заключением и рекомендациями, которые комитет считает необходимыми; комитет предоставляет копию отчета президенту и министрам, ответственным за каждую из спецслужб.
2. Комитет по запросу парламента, президента, министра, ответственного за каждую из служб, или же в любое время, которое он посчитает подходящим, предоставляет парламента, президенту или же вышеназванным министрам специальный отчет, касающийся выполнения поставленных перед ним задач, и выносит на обсуждение парламента копию этого отчета или, в зависимости от обстоятельств, предоставляет копию президенту или министрам служб.

Источник: Постановление об установлении контроля над деятельностью спецслужб от 1994 г. (2002 г.)

Возможности разглашения комитетом секретной информации можно избежать посредством наложения ограничений и внесения в правовые обязанности комитета требования советоваться с контролируруемыми службами по поводу публикации материалов или фактов, полученных от них и включенных в отчет (что само по себе является хорошей практикой) или с помощью запрета обнародования информации определенных категорий (например, личности агентов разведывательных служб). Однако ни правительство, ни спецслужбы не должны пользоваться правом наложения вето.

Блок № 48**Ограничения на обнародование информации в парламенте (Австралия)**

В отчетах перед парламентом комитет не должен сообщать:

- а) личности сотрудников Службы разведки Австралии, Службы безопасности Австралии и Службы радиоперехвата, а также личности секретных агентов вышеназванных служб;
- б) любую информацию, исходя из которой можно сделать вывод о личности вышеназванных людей;
- в) секретную оперативную информацию или информацию, которая могла бы нанести ущерб:
 - 1) государственной безопасности Австралии или проведению внешней политики Австралии;
 - 2) выполнению службами их функций.

Источник: Постановление о деятельности спецслужб, приложение 1, часть 1, пункт 7.1., 2001 г.

Несмотря на то, что ограничение прав правительства и служб безопасности и разведки на наложение вето считается положительной характеристикой, тем не менее, существуют государства, использующие практику наложения вето. Для того чтобы государственный контроль принимаемых решений проходил по пути обычного парламентского процесса, в этих государствах законом должна регулироваться обязанность правительства и служб безопасности и разведки давать общие сведения о той информации, которая была выпущена из опубликованного отчета, а также называть причину ее исключения.

Рекомендации

- ✓ Первоначальная ответственность за выбор времени и формы отчета, а также принятия решений об обнародовании каких-либо фактов ложится на плечи парламентского комитета.
- ✓ Отчет комитета о проводимой работе должен проходить хотя бы один раз в год или так часто, как комитет считает необходимым.
- ✓ Окончательное решение об исключении каких-либо материалов из доклада парламентского комитета из соображений безопасности должно оставаться за комитетом.
- ✓ Правительству и службам разведки и безопасности предоставляется проект отчета, с тем чтобы они имели возможность изложить соображения о необходимости изъятия определенных материалов.

Глава 20

Бюджетный контроль

Контроль бюджета считается одной из центральных задач системы парламентского контроля. Многие страны разработали или работают над созданием системного подхода оценивания и утверждения бюджетных предложений. Роль парламента в процессе составления бюджета и проведении процедур отчетности служб безопасности и разведки будет отличаться в разных странах. Различия будут заметны в определении сферы бюджетного контроля, в правах на внесение поправок в бюджет и на утверждение дополнительных статей расходов, в допуске к секретной информации (см. Главу 18), а также в возможности обращаться к услугам независимых ревизоров по вопросам финансов (см. Главу 23). Чем больше полномочий у парламента в обозначенных областях, тем более эффективным будет проведение его дискуссий с правительством. Что касается «права кошелька» – исключительного права парламента на внесение финансовых законопроектов и контроля использования государственных средств, то выделяют три парламентских типа, расположенные ниже по шкале уменьшения их влияния в этом вопросе:

- *парламенты, составляющие бюджет*: парламента имеет право как вносить поправки или отклонять проекты бюджетов служб безопасности и разведки, так и готовить свои собственные альтернативные проекты;
- *парламенты, влияющие на составление бюджета*: парламента имеет право вносить поправки или отклонять бюджет, но выдвижение своих собственных проектов бюджета находится вне его компетенции;
- *парламенты, оказывающие небольшое влияние или не оказывающие влияния на формирование бюджета*: подготовка альтернативных проектов бюджета, внесение изменений или отклонение проектов, подготовленных спецслужбами, не входят в компетенцию парламента. В лучшем случае, их роль заключается в том, чтобы утвердить проект бюджета, подготовленный правительством²³.

В любом случае предоставление парламента возможности высказать свое мнение в процессе обсуждения проблем формирования бюджета служб разведки и безопасности является минимальным требованием, так как их деятельность финансируется за счет денег налогоплательщиков. Исходя из этого, парламенты многих стран требуют предоставления им определенной роли в процессе формирования бюджета и проведения процедур финансовой отчетности служб безопасности и разведки.

«Право кошелька» и его осуществление парламентом следует рассматривать с двух разных сторон – как составную часть всего бюджетного процесса и как задачу парламентского органа, контролирующего эту часть деятельности правительства.

Бюджетный процесс

Парламенту следует постоянно уделять внимание вопросам, связанным с деятельностью спецслужб и служб безопасности на всех этапах цикла финансовых операций, предполагаемых бюджетным процессом, для чего многие страны разработали систему планирования, программирования и составления бюджета²⁴.

Подготовка бюджета. На данном этапе исполнительная власть вносит предложения по поводу распределения бюджетных средств на различные нужды; члены парламента могут

принимать участие в этом процессе через систему формальных и неформальных механизмов.

Утверждение бюджета. На этом этапе парламент исследует и определяет общественные интересы и степень соответствия им распределения бюджетных средств и в некоторых случаях может дополнить ассигнования на нужды безопасности специальными указаниями. Примером таких специальных указаний служит случай определения конгрессом США предельной нормы затрат, включая бюджет на исследования и разработку операций и установление предельной нормы на набор персонала, которая определяет максимальное число служащих, которые могут быть наняты на работу в службы разведки и безопасности в наступающем финансовом году²⁵.

Выполнение бюджета. На этом этапе происходит проверка и мониторинг государственных расходов парламентом, который может настаивать на повышении прозрачности и подотчетности (см. соответствующий раздел ниже). В случае запроса на дополнительные ассигнования парламент изучает эти требования и проводит проверку с целью избежания перерасхода средств. Например, в США соответствующий парламентский комитет и подкомитет должны обязательно быть проинформированы о том, что одна из разведывательных служб осуществила или же собирается осуществить перемещение денег с одного счета на другой²⁶.

Проверка или пересмотр бюджета. На этом заключительном этапе парламент устанавливает возможные злоупотребления денежными фондами, распределенными правительством. В дополнение к этому, парламент периодически оценивает весь бюджет и ревизионный процесс, что играет важную роль в обеспечении подотчетности, эффективности и точности. Роль ревизионных служб обсуждается в Главе 23.

Бюджетный контроль и полномочия парламентского комитета по безопасности

Бюджетный контроль следует также рассматривать в контексте полномочий парламентского комитета по безопасности. В одних странах у комитета есть четко обозначенное право кошелька как воплощение мнения народа. В других странах (например, в Норвегии) парламент решил не предоставлять данного права независимому комитету специалистов, контролирующему деятельность служб разведки и безопасности, но сохранил его за постоянной бюджетной комиссией. Причина этого состоит в том, что бюджетный контроль сделает надзорный комитет ответственным за политику правительства. Именно этим объясняется то, что задачей Норвежского парламентского комитета по контролю над деятельностью спецслужб, прежде всего, является соответствие действий спецслужб закону и уважение ими прав и свобод личности, а бюджетный контроль является задачей других парламентских комитетов. Таким способом поддерживается независимость надзорного комитета в процессе проверки деятельности спецслужб.

Парламентские комитеты по безопасности других стран, таких как Аргентина, Нидерланды, Германия и США, пользуются правом кошелька, создавая возможность для более глубокого понимания сути процесса расходов бюджетных средств спецслужбами. Точнее говоря, в США, а также в Германии «право кошелька» принадлежит как бюджетной комиссии, которая занимается вопросами ассигнования, так и комитету по безопасности, исследующему проблемы выбора стратегии деятельности спецслужб и санкционирующему использование бюджетных средств.

Блок № 49 показывает применение данной практики на примере Германии.

Блок № 49**Проведение финансовой ревизии Комиссией по контролю над деятельностью спецслужб Германии***Раздел 2е*

1. Выполняя консультативную функцию, председатель, его заместитель и член комиссии, имеющий специальное разрешение, принимают участие в работе Секретной комиссии (*Vertrauensgremium*), члены которой входят в состав Специальной парламентской бюджетной комиссии и действуют в соответствии с разделом 10а Свода законов о федеральном бюджете (*Bundeshaushaltsordnung*). В равной степени председатель Секретной комиссии, его заместитель и член комиссии, имеющий специальное разрешение, принимают участие в заседаниях Комиссии по контролю над деятельностью спецслужб, также выполняя консультативную функцию.

2. Копия проекта годового экономического плана спецслужб передается комиссии по контролю над деятельностью спецслужб для совместного обсуждения. В течение бюджетного года федеральное правительство обеспечивает информирование комиссии о выполнении экономического плана. Во время обсуждения экономических планов служб безопасности и разведки члены обеих комиссий имеют право присутствовать на заседаниях друг у друга и принимать в них непосредственное участие, выполняя консультирующую функцию.

Источник: Акт, регулирующий парламентский контроль над деятельностью разведывательных служб, Германия, апрель 1978 г. (внесены поправки в 1992 и 1999 гг.)

В соответствии с разделом 2(е) § 2 Закона о Комиссии по контролю над деятельностью спецслужб (ПКGr), проекты годового бюджета спецслужб отправляются на рассмотрение Комиссии (ПКGr). Тем не менее, это не означает, что Комиссия проверяет проект бюджета так же, как это делает бюджетная комиссия. Напротив, она подвергает политическому анализу деятельность служб безопасности и разведки с точки зрения структуры, персонала, проектов и операций, проводимых спецслужбами, на основе бюджета и обширных сведений, которые в нем содержатся. После того, как проект бюджета был рассмотрен и проанализирован комиссией, результаты ее оценки отправляются в Секретную комиссию федерального парламента, которая является составной частью Специальной бюджетной комиссии и в обязанности которой входит непосредственный анализ и пересмотр проектов бюджета. Федеральное правительство также держит комиссию в курсе о выполнении бюджета в течение бюджетного года²⁷.

Прозрачность и подотчетность

Важными условиями эффективного бюджетного планирования являются прозрачность и подотчетность данного процесса. Наиболее простым и продуктивным способом обеспечения подотчетности считается прозрачный процесс составления бюджета. Надлежащие прозрачность и подотчетность могут быть созданы с помощью применения следующих принципов эффективного бюджетного планирования²⁸.

Предварительное разрешение. Парламент санкционирует расходование средств исполнительной властью.

Единство. Вся информация о расходах и доходах должна быть предоставлена парламенту в виде сводного бюджета и содержаться в одном документе.

Систематичность. Каждый год, представляя проект бюджета парламенту, исполнительная власть должна придерживаться определенных временных рамок. Этот принцип также

предполагает необходимость определения периода времени, в течение которого ассигнованные денежные средства будут израсходованы.

Конкретность. Количество статей бюджета и содержание каждой из них должны дать ясное описание расходов правительства. Поэтому описание статей бюджета должно быть четким, а расходы, относящиеся к одной статье бюджетных расходов, не должны быть слишком большими. Предоставление парламенту лишь общих сумм и итогов ежегодного бюджета служб безопасности и разведки будет нарушением принципа конкретности.

Законность. И деятельность, и расходы спецслужб должны носить законный характер. В данной области спецслужбам не разрешается получение средств не из бюджета государства (например, через участие в коммерческой деятельности).

Доступность. В обязанности исполнительной власти входит ознакомление парламента с планом предполагаемых расходов, который является выполнимым, а также доступным для понимания широкой и разнообразной по своему составу аудиторией, характерной для парламента.

Полнота. В отношении разных аспектов проблем безопасности государственный бюджет должен быть полным и всеобъемлющим. Ни одна статья расходов не должна быть упущена, не может быть неучтенной. В данной области «черные программы» или секретные бюджеты, которые являются недоступными для членов парламентских надзорных комитетов, будут яркими примерами нарушения данного принципа. Члены парламентского комитета по безопасности и члены бюджетной комиссии должны иметь доступ ко всей секретной информации. В § 4.9 раздела 14 Закона Венгрии иллюстрируется способ достижения полноты бюджетного контроля с помощью действующего законодательства.

Блок № 50

Осуществление всестороннего бюджетного контроля (Венгрия)

Осуществляя парламентский надзор, комитет (...) высказывает свое мнение о подробном проекте бюджета служб государственной безопасности, статьях бюджета, касающихся других организаций, наделенных правом получать сведения такого рода, а также о предварительном варианте подробного отчета о выполнении постановления о годовом бюджете. Во время обсуждения законопроектов в парламенте комитет может внести предложения о принятии обсуждаемого законопроекта (...).

Источник: Ст. 14. 4г Закона о государственных службах безопасности и разведки Венгрии, 1995 г.

Последовательность. Между обозначенной программой действий, планами, бюджетными расходами (затратами) и результатами деятельности спецслужб должны быть установлены четкие связи.

Эффективность. Пояснения к бюджету должны четко отобразить понимание его целей с учетом следующих параметров: а) используемых ресурсов; б) кадрового состава исполнителей и в) достигаемых результатов. Гибкая структура бюджета позволит производить изменения по каждому из этих параметров.

Данные принципы можно считать качественными критериями составления современного процесса формирования бюджета. Они предполагают, что обычные принципы хорошего управления государством (см. Вступление), которые определяют деятельность государства в остальных сферах, должны также применяться к спецслужбам. Исключения с учетом интересов безопасности должны быть ограничены законом.

Если у членов парламента не будет достаточного количества информации о секторе государственной безопасности, они не смогут инициировать рассмотрение вопросов, касающихся бюджета спецслужб. Как и в отношении других составных частей государственной власти,

следует предпринять необходимые меры предосторожности для предотвращения разглашения секретной информации (см. Главу 18). Что касается доступа общественности к информации о бюджете служб безопасности и разведки, то в некоторых странах, как, например, в Великобритании, она имеет право на доступ к общим сведениям о бюджете спецслужб²⁹.

Рекомендации

- ✓ При условии, что все требуемые меры предосторожности предприняты, у комитета по контролю должен быть доступ ко всем необходимым бюджетным документам.
- ✓ Контроль бюджета спецслужб должен осуществляться в соответствии с принципами эффективного государственного управления, которые регулируют его деятельность в других сферах. Любые исключения должны регулироваться законом. Исходя из этого, бюджетный контроль входит в структуру полномочий как парламентского надзорного комитета, так и комиссии по ассигнованиям.
- ✓ У парламента, пользующегося должным влиянием, есть право санкционировать бюджет.
- ✓ Спецслужбы должны использовать бюджетные средства для проведения операций, только если законодательная власть санкционировала эти расходы.
- ✓ Спецслужбам не разрешается перевод бюджетных средств без разрешения законодательной власти.

Примечания

1. Этот текст основывается на: Leigh, I. "Three Decades of Oversight", in Born, H Johnson, L., Leigh, I. (eds.) *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005).
2. В таких странах, как США, Германия, Нидерланды, до середины 1970-х гг. существовал легализованный парламентский надзор.
3. Australian Security Intelligence Organisation Act 1979 (Cth), а также Canadian Security Intelligence Service Act 1984, respectively. Lustgarten, L., Leigh, I. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Clarendon Press, 1994).
4. Для сравнения см.: Brodeur, J.-P., Gill, P., Tцllborg, D. *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* (Aldershot: Ashgate, 2003); Assembly of the WEU, *Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform* (Document A/1801, 4 December 2002); <http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html>
5. Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Recommendation 1402/1999*; Western European Union Assembly, *Resolution 113*, adopted on 4 December 2002 (9th sitting).
6. Intelligence Services Act 2001 No. 152, 2001, Sections 28 and 29 (Committee on ASIO, ASIS and DSD). Особое внимание обратить на раздел 30:
В функции комитета не входят:
 - а) изучение приоритетов в получении информации Службой безопасности Австралии, Службой разведки Австралии, а также Службой радиоперехвата;
 - б) проверка источников информации, содействие проводимым операциям и методы проведения операций, используемых вышеназванными службами;
 - в) контроль над операциями, которые проводились, проводятся или планируют проводиться вышеназванными службами;
 - г) изучение информации, полученной от иностранного государства или же его спецслужб в тех случаях, когда государство (иностранное) не дает согласия на ее разглашение;

- д) наблюдение за теми сферами деятельности разведывательных служб, которые не влияют на личность жителя Австралии;
- е) пересмотр правил, установленных разделом 15 данного постановления;
- ж) проведение расследований по жалобам граждан на деятельность Службы разведки Австралии, Службы безопасности Австралии, а также Службы радиоперехвата.
- Из Intelligence Services Act 1994, s. 10 (UK), наделяющего комитет по безопасности правом изучения программы действий, управления и финансирования Службы безопасности (МИБ), Службы разведки (МИВ) и Центра правительственной связи.
7. German *Bundestag*, Secretariat of the Parliamentary Control Commission, *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany* (Berlin: Bundespresseamt, 2001).
 8. PKGrG Law on the German Parliamentary Control Panel Закон о контрольной комиссии Бундестага по вопросам безопасности, Германия
 9. До 2004 года в парламенте Канады не было надзорного комитета. Хотя еще в 1984 году был создан Комитет по наблюдению за деятельностью служб разведки и безопасности – основанная на основе особого постановления парламента организация, в которую входили члены тайного совета. См.: Farson, S. "The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence, and the War against Terrorism in Canada", in: Born, H. et al, *Who's Watching*.
 10. Intelligence Services Act 1994, s. 10.
 11. Intelligence Services Act 2001, s. 14. Прежде чем произвести назначения, премьер-министр должен обсудить их с главами всех парламентских партий. 14(2).
 12. Law on the Parliamentary Control of Activities of the Federal Intelligence Services (PKGrG) (1978; 1992, 1999 and 2001 amended version). В Законе о Комиссии по контролю за работой спецслужб (PKGrG) оговаривается, что в начале каждого законодательного периода немецкий *Bundestag* избирает из числа членов парламента комиссию по контролю за работой спецслужб (§ 4, 1 PKGrG). Количество членов комиссии, его состав и рабочий порядок устанавливаются в решении о ее создании (§ 4, 2).
Состав: Поправкой к положению «Об уставе Парламентской комиссии» (1995) количество членов было увеличено до 9. Чтобы быть избранным, за члена комиссии должно проголосовать большинство в федеральном парламенте *Bundestag* (§ 4, пункт 3 PKGrG).
 13. Instructions for Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services (EOS), 1995, Section 1.
"В состав комитета входят 7 членов, включая председателя, его заместителя, которые избираются Государственной ассамблеей Норвегии (парламент) по рекомендации ее президиума на максимальный срок 5 лет. Следует предпринять меры против замены сразу четырех членов комитета в один и тот же период времени".
 14. Например, см. Intelligence Services Act 2001, s. 16 (Australia).
 15. Intelligence Services Act 2001, s. 14(5) (Australia).
 16. См.: Intelligence Services Act 2001, s. 14 (6) (Australia).
 17. См.: Intelligence Services Act 2001, s. 15 (1) (Australia).
 18. Примером осуществления полномочий получения документов см.: Intelligence Services Act 2001, s. 30.2; (4) (Australia).
 19. Intelligence Services Act 2001, s. 30 (Australia); не должен требовать разглашения информации, которая могла бы навредить государственной безопасности Австралии или проведению ею внешней политики.
Там же в разделе 29: «оперативная информация» – это информация:
а) об источниках информации, оперативной поддержке или методах проведения операций, используемых Службой разведки Австралии, Службой безопасности Австралии, а также Службой радиоперехвата;

- б) о конкретных операциях, которые были проведены, проводятся или планируются для проведения вышеназванными службами;
- в) полученная от иностранного государства или же его спецслужб в тех случаях, когда государство (иностранное) не дает согласия на ее разглашение;
- «ответственный министр» – в отношении рассматриваемой проблемы – министр, который отвечает за конкретное ведомство.
20. Intelligence Services Act 2001, s. 32 (Australia). Эти документы не оспариваются в суде, но должны храниться в парламенте. Хотя это, с одной стороны, ограничивает полномочия надзорного комитета, но, с другой стороны, выводит на политическую арену вопрос об отказе в доступе к информации, что дает возможность его дальнейшего обсуждения и оспаривания.
 21. United States Code Section 413. General Congressional Oversight Provisions (d).
 22. Постановление, регулирующее мониторинг деятельности служб разведки, наблюдения и безопасности, 1995, раздел 9 (Норвегия). Требует от комитета и его секретариата соблюдения обязательства о сохранении секретности и выполнения правил использования документов.
 23. Из Norton, P. *Does Parliament Matter?* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993).
 24. Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (eds.) *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Handbook Nr. 5 for Parliamentarians)* (Geneva: IPU-DCAF), p. 130.
 25. Intelligence Authorisation Act for Fiscal Year 2004, Sec. 102.
 26. См. раздел 414 and 415 of the US Code.
 27. German *Bundestag*, Secretariat of the Parliamentary Control Commission (PKGr), *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*, July 2001.
 28. Born, H. et al. *Parliamentary Oversight*, pp. 131–132.
 29. Appropriation Act 2004, Chapter 9, Schedule 2, Part 48 “Security and Intelligence Agencies”, см. сайт: <<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>>

Раздел V

Роль внешних экспертных структур

Глава 21

Удовлетворение жалоб граждан

Часто спецслужбам и службам безопасности предоставляются особые полномочия, такие как надзор или проверка благонадежности, которые в случае неправильного их применения, могут привести к серьезным неправомерным действиям по отношению к гражданам. Поэтому важно, чтобы так или иначе был возмещен ущерб, нанесенный гражданам, которые считают, что они, возможно, стали жертвами несправедливости (например, в случае, когда имело место вторжение в их частную жизнь или оказывалось определенное воздействие на их служебное положение). Более того, в службах безопасности и спецслужбах, как и в других больших организациях, жалобы могут помочь выявить недостатки в административной работе и указать, какие выводы надо извлечь, чтобы улучшить работу. Однако, ввиду секретного характера деятельности спецслужб, сложности в получении доказательств и обоснованная необходимость в таких службах по защите конфиденциальной информации от ее публичного раскрытия, компенсация путем общественных слушаний в судах общей юрисдикции имеет малоэффективный характер и является неадекватным средством. Существует также необходимость в обеспечении того, чтобы любая система компенсации могла использоваться теми, на кого законно направлена деятельность спецслужб и служб безопасности, чтобы исключить возможность раскрытия деятельности этих служб. В любой системе жалоб достижение баланса между независимостью, здравым смыслом и справедливостью, с одной стороны, и пониманием нужд безопасности, с другой стороны, является сложной, но посильной задачей.

Существенное разграничение в этих различных системах лежит между:

- внесудебными процессами (уполномоченными по рассмотрению жалоб или парламентским комитетом);
- судебными процедурами (судами и трибуналами).

Внесудебное рассмотрение жалоб

Различные системы контроля рассматривают жалобы разными способами. Независимое официальное лицо, такое как уполномоченный по рассмотрению жалоб, может иметь полномочия по расследованию и информированию по поводу жалобы на секретную службу (например, в Нидерландах, см. Блок № 51). В некоторых странах независимый Генеральный инспектор по секретным службам имеет дело с рассмотрением жалоб на спецслужбы как с частью общего контроля над деятельностью спецслужб довольно похожим способом (см. Главу 21). Таким образом, например, действуют в Новой Зеландии и ЮАР. Кроме того, специальные структуры, учрежденные согласно законодательству о свободе информации и охране частной жизни граждан от злоупотребления информацией, могут заниматься расследованием жалоб на спецслужбы.

Система уполномоченных по рассмотрению жалоб базируется на независимом официальном расследовании от имени подающего жалобу. Они, главным образом, имеют дело скорее с административными нарушениями, чем с правовыми ошибками как таковыми. Они меньше уделяют внимания прозрачности и непосредственному участию в процессе подающего жалобу. Обычно они заканчивают рассмотрение, предоставляя отчет и (если жалоба удовлетворяется) давая рекомендации для осуществления действий в будущем в правильном ключе, а не вынося официального решения и не применяя мер воздействия.

Блок № 51**Рассмотрение жалоб: голландские государственные омбудсмены**

Ст. 83

Каждому человеку предоставляется право подавать жалобу Государственному омбудсмену на действия или предполагаемые действия соответствующих министерств, глав служб, координаторов или лиц, работающих на спецслужбы или на координатора, в отношении физических и юридических лиц во исполнение данного Закона или Закона о расследовании вопросов безопасности.

Источник: Ст. 83 Закона о спецслужбах и службах безопасности, Нидерланды, 2002 г.

Заниматься рассмотрением жалоб граждан может также парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб, как, например, в Германии и Норвегии (см. Блок № 52).

Блок № 52**Рассмотрение жалоб: Норвежский парламентский комитет по контролю над деятельностью спецслужб**

При получении жалоб комитет должен провести расследование действий в соответствии с поданной жалобой. Комитет решает, достаточно ли жалоба дает оснований для проведения дальнейших действий перед принятием решения по жалобе.

Ответы лицам, подающим жалобы, должны быть, насколько это возможно, полными, без разглашения секретной информации. Тем не менее заявления по жалобам на Службу безопасности, касающиеся вопросов надзора, должны нести информацию о том, содержит ли жалоба достаточные основания для критики деятельности спецслужб. Если комитет придерживается мнения, что лицу, подавшему жалобу, должно быть предоставлено детальное объяснение, он обращается с этим предложением к соответствующему министерству.

Если жалоба содержит достаточные основания для критики деятельности спецслужб, обоснованное заявление должно предоставляться главе спецслужб или соответствующему министру. Официальный отчет по жалобе должен всегда предоставляться главе службы, на которую была подана жалоба.

Источник: Инструкции по мониторингу деятельности спецслужб, надзирательных органов и служб безопасности, раздел 8, соответствующий разделу 1 Закона о мониторинге деятельности спецслужб, надзирательных органов и служб безопасности 1995 года, Норвегия

Хотя рассмотрение жалоб – это процесс, отдельный от парламентского контроля, между ними есть определенная связь. К парламентариям часто обращаются с просьбой представлять интересы граждан, подающих жалобы на правительственные подразделения. Парламентские контролирующие структуры могут также извлекать пользу из рассмотрения жалоб на спецслужбы и службы безопасности, так как эта деятельность приведет к осознанию возможных неудач в области проводимой политики, законности действий и эффективности работы. С другой стороны, если контролирующий орган отождествляется со службой, которую он контролирует или совместно с которой действует в сфере секретности, могут возникнуть трудности в рассмотрении жалоб. Лицо, подающее жалобу, может прийти к мнению, что процесс рассмотрения жалобы недостаточно независим. В случаях, когда единый орган и рассматривает жалобы, и ведет надзор, лучше, если при этом существуют достаточно четкие правовые процедуры для таких различных действий. В целом предпочтительнее, когда эти две функции выполняются разными органами, а процесс осуществляется таким образом, что контролирующему органу известны результаты рассмотрения жалоб отдельных лиц.

В некоторых странах не только гражданам, но и самим работникам спецслужб разрешается поднимать вопросы, касающиеся работы спецслужб, и обращаться с ними к уполномоченному по рассмотрению жалоб или соответствующему парламентскому комитету. Например, в Германии государственные служащие могут обращаться с такими вопросами к Парламентской комиссии по контролю, «за исключением случаев, когда они действуют в личных интересах или в интересах других госслужащих, до тех пор, пока глава соответствующей службы не вникнет в решение поднимаемых вопросов. Применение санкций или наказание служащих за такие действия недопустимы»¹.

Судебное рассмотрение жалоб

В качестве альтернативы может быть образован специальный судебный орган для рассмотрения жалоб на ту или иную службу или на использование конкретных полномочий, как, например, в Великобритании. Или же жалобы могут рассматриваться экспертами контролирующего органа, как это происходит в Канаде (см. Блок № 53).

Блок № 53

Рассмотрение жалоб: Канадский Комитет по наблюдению за деятельностью секретных служб

Согласно Закону о секретной службе Канады 1984 г., Комитет по наблюдению за деятельностью секретных служб (КНДСС), предусмотренный законом контролирующий орган, состоящий из членов тайного совета, также отвечает за рассмотрение жалоб граждан, «касающихся любого действия, совершенного спецслужбами» (раздел 41), а также отказов в вопросах благонадежности и допуска к государственным секретам (раздел 42). Лица, подающие жалобу и использующие эти нормы закона, должны сначала обратиться в государственные структуры, а потом подавать жалобу в КНДСС в письменном виде. Расследование по жалобе проводится конфиденциально, но у подающего жалобу есть возможность быть представленным юрисконсульту (раздел 46). Ни лицо, подающее жалобу, ни спецслужба не имеют права встречаться с представителями противоположной стороны. КНДСС обладает полномочиями вызывать повесткой для дачи показаний и заслушивать свидетельские показания под присягой (раздел 50). Касательно отчетности по полученным данным комитет должен:

- а) по завершении расследования по жалобе, согласно разделу 41, предоставить министру и директору службы отчет, содержащий данные, полученные в ходе расследования, и рекомендации, которые комитет считает уместными;
- б) одновременно с предоставлением отчета или после этого в соответствии с пунктом (а) предоставить свои выводы лицу, подавшему жалобу, и, если посчитает возможным, сообщить о рекомендациях, о которых говорилось в пункте (а).

Источник: Закон о секретной службе Канады, 1984 г.

Судебная процедура не всегда предполагает судебные слушания. Специальный судебный орган имеет некоторые преимущества над судом общей юрисдикции в отношении вопросов безопасности и жалоб на спецслужбы: он может проводить отдельную экспертизу по вопросам безопасности и деятельности спецслужб, при необходимости судьи и адвокаты проходят аттестацию, а также разрабатываются специальные процедуры работы с конфиденциальной информацией. Ввиду характера предмета расследования, такие жалобы не могут рассматриваться в полном объеме на публичных слушаниях. С другой стороны, когда некоторые специальные судебные органы слушают дело по жалобе, у лица, подавшего жалобу, могут возникнуть серьезные трудности в предоставлении доказательств, в получении дос-

тупа к необходимым материалам или в ответе на версию событий, изложенную спецслужбой. Для преодоления некоторых из этих проблем в Канаде и Великобритании были созданы специальные советы по вопросам безопасности. Задачей этих советов является рассмотрение доводов, касающихся вопросов безопасности, особенно тех, которые не были предоставлены лицу, подавшему жалобу, что может помочь судебному органу вынести объективную оценку доказательств и ответных доводов.

ЕСПЧ и рассмотрение жалоб

Для государств, подписавших хартию о Европейском суде по правам человека, существует возможность требовать соблюдения различных прав, согласно Ст. 6, 8 и 13 Конвенции, которые учитываются при разработке механизма подачи и рассмотрения жалоб. Ст. 6 дает право на справедливое судебное разбирательство в независимом и беспристрастном судебном органе по уголовным делам и делам о гражданских правах и обязанностях. Ст. 6 применяется, например, по отношению к процедуре получения показаний от информаторов и секретных государственных служащих в ходе уголовного судебного процесса², а также по отношению к правилам, ограничивающим рассмотрение доказательств и их обнаружение как в ходе уголовного разбирательства, так и в процессе гражданского судопроизводства³. Использование специальных советов по вопросам безопасности было одобрено Европейским судом по правам человека как способ удовлетворения требований по реализации права на честное судебное разбирательство, согласно Ст. 6 ЕСПЧ⁴.

Однако даже когда не применяется Ст. 6, может понадобиться процедурная защита в процессах по жалобам, согласно Ст. 8 и 13. Эти статьи устанавливают определенный контроль постфактум в случае, когда меры безопасности, такие как, например, наблюдение и проверка благонадежности, стали причиной вмешательства в частную жизнь. Тем не менее, не существует такой практики в рамках Европейской конвенции (например, когда человек, за которым ведется наблюдение, не обязательно об этом информируется после завершения проведения такого наблюдения)⁵. Ст. 13 признает право на принятие мер по отношению к властям за нарушение прав, предоставляемых Конвенцией. Когда Европейский суд по правам человека установил, что комбинация механизмов контроля и обжалования признается достаточной, нет необходимости в судебном разбирательстве по каждому делу⁶. В документах Рабочей группы Совета Европы записано:

«На основе прецедентного права суда, согласно Ст. 8 и 13 Конвенции, можно сделать заключение, что независимо от того, удовлетворено ли требование по принятию мер или нет, решение зависит не только от простой возможности обращения в суд, но и от всего арсенала средств контроля и их действенности»⁷.

Система обращения с жалобами должна отвечать следующим критериям:

- быть полностью независимой от спецслужб и служб безопасности;
- обладать необходимыми полномочиями и доступом к информации, имеющейся у спецслужб, для удовлетворения жалоб;
- быть способной принять эффективные меры по удовлетворению жалоб, а также иметь возможность разъяснить причины отказа по жалобе.

Важно наличие той или иной формы содействия лицам, обращающимся с жалобами и незнакомым с судебными процедурами, для того, чтобы помочь им в подаче жалобы. Система должна также предоставлять возможность подающему жалобу участвовать в достаточной мере в расследовании или судебном разбирательстве для того, чтобы процесс проходил справедливо, независимо от того, проводятся ли официальные слушания или нет. Во время проведения расследования по жалобе возможны ограничения в доступе к информа-

ции для лица, подающего жалобу, с целью обеспечения национальной безопасности. Однако такие ограничения должны быть сведены к необходимому минимуму, а такое решение должно всегда приниматься лицом или органом, рассматривающим жалобу, а не службой, в отношении которой подается жалоба, и в этом случае должна быть обеспечена процедурная защита как компенсация за ограничения (например, использование специального юрисконсульта для разбирательства по делу).

Рекомендации

- ✓ Официальные или судебные слушания по жалобе должны проводить лица, которые отвечают конституционным и юридическим требованиям занимать должность данного уровня, а также должны иметь гарантию, что они не будут необоснованно отстранены от должности во время их пребывания в должности.
- ✓ Насколько это возможно, процесс должен проходить открыто. Даже когда процесс закрыт для общественности, он, по возможности, должен быть открыт для лица, подавшего жалобу, и его официальных представителей.
- ✓ Должны существовать полномочия отклонять без проведения расследования жалобу, которая признается официальным лицом или судебным органом явно необоснованной или таковой, которая имеет цель очернить ответчика.
- ✓ Если в целях национальной безопасности необходимо ограничить участие лица, подающего жалобу, в процессе рассмотрения, это решение должно приниматься органом или лицом, рассматривающим жалобу, и должны предоставляться компенсационные гарантии (такие как возможность использования «адвоката дьявола» или специального юрисконсульта) для обеспечения справедливого и беспристрастного разбирательства.
- ✓ Судебный орган или официальное лицо должны иметь полномочия отдавать распоряжения, имеющие обязательную силу, для обеспечения лиц, подающих оправданные жалобы, эффективными средствами защиты их прав. Такими средствами могут быть решение о компенсации и уничтожение материалов по лицу-заявителю, находящихся в ведении спецслужб.
- ✓ Рамки и основы разбирательства должны быть четко определены в законном порядке и должны отражать суть действий (а не простые процедурные аспекты) спецслужб или служб безопасности.

Глава 22

Контроль, осуществляемый независимыми органами над деятельностью спецслужб, находящихся в подчинении правительства

Если во избежание опасности политических манипуляций службы безопасности в некоторой степени «изолируются» от политических указаний, каким образом правительство может удостовериться в том, что оно владеет всей необходимой информацией, а секретные службы действуют в соответствии с политикой властей?

Для решения данного вопроса в некоторых странах для проверки деятельности сектора безопасности учреждены такие должности, как генеральный инспектор, судебные уполномоченные или контролеры, которые наделены законными полномочиями, в том числе имеют доступ к информации и штату сотрудников⁸.

Впервые эта идея возникла в среде американских спецслужб, у которых сейчас около дюжины генеральных инспекторов. Все они независимы от спецслужб. Кроме того, они по-разному назначаются и находятся в подчинении у разных структур: некоторые из них учреждены законодательным способом (например, генеральные инспекторы Центрального разведывательного управления и Министерства обороны), другие основываются исключительно на административных распоряжениях, изданных соответствующим министром (например, в отношении Разведывательного управления Министерства обороны и Национальной разведывательной службы). Безотносительно к таким отличиям некоторые подотчетны как Конгрессу, так и исполнительной власти. Некоторое количество таких инспекторов наделено правом действовать по своему усмотрению, не проводя проверок, а осуществляя наблюдение за соответствием проводимой политики и законов.

Генеральные инспекторы такого типа имеют секретный статус: обеспечение ответственности спецслужб перед обществом не является их основной функцией, скорее, их задачей является усиление ответственности перед исполнительной властью. Канадское законодательство является примером, где четко прописаны функции такого рода инспекторов.

Канадские генеральные инспекторы для осуществления своих функций имеют неограниченный доступ к информации, находящейся в ведении спецслужб.

Блок № 54**Функции канадского Генерального инспектора**

Генеральный инспектор подотчетен должностному лицу соответствующего департамента правительства (заместителю генерального прокурора) и осуществляет следующие функции:

- а) отслеживание соответствия деятельности спецслужбы стратегии;
- б) наблюдение за оперативной деятельностью спецслужбы;
- в) ежегодное представление министру акта об оценке генеральным инспектором годового отчета спецслужбы, а также информирование о том, были ли какие-либо несоответствия между действиями спецслужбы и министерскими инструкциями или распоряжениями и не превышались ли полномочия, имеющиеся у спецслужбы⁹.

Источник: Разделы 30, 32 Закона Канады о службе безопасности и спецслужбах, 1984 г.

Таким же образом в Боснии и Герцеговине Генеральный инспектор отвечает, согласно Ст. 33 Закона о спецслужбах, за осуществление «функции внутреннего контроля». С этой целью Генеральный инспектор может вести наблюдение за деятельностью спецслужб, вести расследование по жалобам, проводить инспекции, аудиты и проверки по своей инициативе и давать рекомендации. Обязанностью Генерального инспектора является отчетность не реже одного раза в шесть месяцев перед Комитетом по безопасности, а также регулярное информирование главных исполнителей о ходе дел. Генеральный инспектор наделен полномочиями опрашивать сотрудников спецслужб, имеет доступ во все помещения спецслужбы и к имеющейся у спецслужб информации.

В других странах, в частности в ЮАР¹⁰, Генеральный инспектор подотчетен парламенту. В этом случае такое должностное лицо замыкает кольцо секретности, другими словами, это является попыткой путем доклада парламенту убедить общественность, что независимое лицо, имеющее доступ к необходимым материалам, изучило деятельность спецслужб. Однако большинство материалов, на основе которых была оценена деятельность спецслужб, должно обязательно оставаться под грифом секретности, несмотря на то, что они могут быть предметом рассмотрения других контролирующих органов.

Некоторые генеральные инспекторы, которым предписано отчитываться перед исполнительной властью, могут наладить неформальные рабочие отношения с парламентскими структурами, как, например, это происходит в Австралии, и, как упомянуто выше, ряд американских генеральных инспекторов периодически отчитываются перед Конгрессом.

Независимо от того, отчитывается ли такое должностное лицо, как Генеральный инспектор, перед правительством или парламентом, необходимым является четкое определение в рамках закона сферы его компетенции, полномочий и независимости. Независимых официальных лиц могут попросить провести оценку деятельности спецслужб по одному или нескольким критериям: эффективность, соответствие правительственной линии и задачам, правомерность и законность. Однако в любом случае Генеральному инспектору необходимо предоставить доступ без каких-либо ограничений к документации и персоналу, для того чтобы иметь возможность правильно оценить работу спецслужб. На практике независимый ревизор вряд ли может тщательно изучить всю деятельность спецслужб, а только ее часть. Некоторые из инспекторов работают «по образцу», анализируя отдельные характерные виды работы спецслужб, что стимулирует спецслужбы к установлению более широко распространенных методов работы и создает видимость работы. У некоторых инспекторов есть полномочия проводить работы с жалобами отдельных граждан (как, например, в Австралии)¹¹.

Рекомендации

- ✓ Надзор за теми видами деятельности служб безопасности и спецслужб, которые затрагивают отдельных граждан, должен проводиться независимыми и беспристрастными должностными лицами (такими как омбудсмен или Генеральный инспектор) и быть организованным согласно следующим критериям:
 - должностное лицо, выполняющее инспектирующие функции, должно отвечать конституционным и юридическим требованиям, занимать должность данного уровня, а также иметь гарантию, что оно не будет необоснованно отстранено от должности во время его пребывания в должности¹²;
 - рамки и основания для надзора должны быть четко определены в законном порядке и должны отражать суть действий (а не простые процедурные аспекты) служб безопасности или спецслужб;
 - должностное лицо должно иметь достаточные полномочия производить необходимую проверку фактов и показаний о деятельности служб безопасности или спецслужб;
 - должностное лицо должно иметь все полномочия для определения формы и границ распоряжений, отчетов или решений, касающихся результатов надзора.

Глава 23

Независимые аудиторские службы

Работа исполнительных органов власти и парламента в области финансового контроля не прекращается после того, как принят бюджет спецслужбы. Не только исполнительная власть, но и парламент должны осуществлять контроль и аудиторские функции, не забывая о том, что предоставление парламенту всех проверенных счетов является частью демократического процесса и что аудиторская процедура должна подразумевать как проверку счетов, так и проверку освоения средств. Для парламента счета и годовые отчеты являются важными источниками информации о том, как были потрачены государственные средства за предыдущий финансовый год.

Обеспечение независимости

В большинстве стран национальные аудиторские службы (иногда называемые Главным аудитор, Национальная аудиторская служба, Бюджетное управление или Счетная палата) определяются нормами конституции как институт, независимый от исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Для обеспечения независимости Главного аудитора:

- ✓ назначается парламентом на строго установленный срок;
- ✓ имеет установленные законом практические средства и ресурсы для независимого исполнения своих обязанностей;
- ✓ имеет полномочия в любое время независимо предоставлять парламенту и его бюджетному комитету отчеты о расходовании средств.

Парламент должен следить за тем, чтобы судебные санкции назначались в соответствии с законом и применялись в случаях коррупции и безответственного распоряжения государственными средствами со стороны должностных лиц и политических структур. Парламент также должен следить за возмещением ущерба в случае ошибочного обвинения.

Аудит служб безопасности и спецслужб

Целью аудита спецслужб и служб безопасности является определение, насколько эффективно, по назначению и в соответствии с законом расходуются средства. В рамках этого необходимо, чтобы спецслужбы были открыты для тщательной проверки Главным аудитором, кроме случаев, когда вводятся некоторые ограничения для защиты определенных источников информации и деталей некоторых спецопераций¹³.

По большей части, так как деятельность спецслужб лежит в секретной плоскости, скрытой от общественного контроля со стороны СМИ и общественных контролеров, важно, чтобы аудиторы имели доступ к секретной информации. Только таким образом можно установить, используются ли государственные средства законно или же спецслужбы применяют незаконные методы, включая такие, например, как коррупция.

Блок № 55**Главный аудитор**

Независимо от того, попадает ли аудиторская служба в сферу деятельности исполнительной, законодательной или судебной ветви власти, обязательно, чтобы она была полностью независимой и самостоятельной структурой. Она должна обладать достаточными ресурсами для исполнения своих функций, которые имеют тройкий характер:

Финансовый контроль

Аудиторская служба должна проверять правильность, соответствие закону и скрупулезность использования средств всеми органами исполнительной власти и государственными департаментами. Она должна удостовериться, что финансовые операции проводятся в соответствии с нормативами использования государственных средств. В рамках этой функции аудиторская служба должна применять свои полномочия по отношению к государственным бухгалтерам и должностным лицам, которые дают разрешение на проведение выплат. Все они должны нести ответственность за использование денежных средств в случае увольнения или освобождения от подотчетности. В случае растраты или факта коррупции аудиторская служба обязана предоставить отчет по этому поводу судебным органам.

Правовой контроль

Аудиторская служба должна следить за тем, чтобы все расходы и поступления производились в соответствии с законодательно утвержденным бюджетом.

Обеспечение должного использования государственных средств

Современная аудиторская служба действует с целью обеспечения порядка во властных структурах и должна следить за должным использованием государственных средств на основе следующих трех критериев:

- 1) *распределение денежных средств*: обеспечение оптимального распределения и использования средств с количественной и качественной точек зрения;
- 2) *эффективность*: определение соответствия уровня поставленных задач уровню поставленных целей;
- 3) *действенность*: определение уровня оптимальности использования средств для достижения необходимых результатов.

Данный контроль, основанный на использовании фактических данных, проводится по инициативе аудиторской службы или по запросу парламента.

Цит. по: Основной доклад на Межпарламентском семинаре по парламентаризму и бюджетному процессу (Бамако, Мали, ноябрь 2001 г.)

Что касается главного принципа надлежащего управления государственными службами, стандартные правила аудита других государственных структур должны применяться и в рамках контроля за использованием средств спецслужбами с некоторыми небольшими ограничениями, упомянутыми выше. Механизмы отчетности отличают аудит служб безопасности и спецслужб от обычных аудитов. Во многих странах существуют специальные механизмы отчетности с целью защиты проводимых спецслужбами операций, их методов работы и ресурсов. Например, в Великобритании, если говорить о парламенте, только председатель Комитета по государственному бюджету и Комитет по деятельности секретных служб в полном объеме информируются о результатах финансовых проверок. Эта информация может состоять из отчетов о законном и эффективном расходовании средств, возможных нарушениях и соответствии расходов бюджету. В Германии контроль над бюджетом и финансовым менеджментом спецслужб осуществляется специальным учреждением (*Тройственной коллегией (Dreierkollegium)*), являющейся частью национальной ауди-

торской службы (*Федеральной счетной палаты (Bundesrechnungshof)*). *Федеральная счетная палата* докладывает о результатах своих проверок счетов спецслужб и финансового менеджмента специальному подкомитету парламентского Комитета по бюджетному контролю (Секретному совещанию), парламентской Комиссии по контролю над деятельностью спецслужб, *Федеральной канцелярии федерального канцлера (Bundeskanzleramt)*, а также Министерству финансов¹⁴. Парламент (а не спецслужбы) решает, какие статьи бюджета спецслужбы являются секретными¹⁵.

Более того, во многих странах публичные годовые отчеты служб безопасности и спецслужб (например, в Нидерландах) или парламентского контролирующего органа (например, в Великобритании) включают информацию о результатах финансовой проверки¹⁶.

Блок № 56 является иллюстрацией того, каким образом аудитор может информироваться о деятельности спецслужб.

Блок № 56

Передача аудитору информации о деятельности спецслужб согласно закону (Великобритания)

Для спецслужбы передача информации считается обязательной, если она является (...) раскрытием сведений, предоставляемых согласно процедурам, утвержденным министром, Генеральному контролеру и Главному аудитору с целью обеспечения выполнения их функциональных обязанностей.

Источник: Закон о спецслужбе, раздел 2(3)б, Великобритания, 1994 г.

Кроме того, во многих странах аудиторская служба расследует законность, эффективность и надлежащее исполнение конкретных проектов, таких как строительство новой штаб-квартиры (например, в Канаде и Великобритании), или покупка новой системы радиоразведки (например, в Великобритании), или обмен сведениями между службами для координации антитеррористических действий (в Нидерландах). В Блоке № 58 приводится пример содержания поручения канадскому Главному аудитору о проведении расследования.

Национальная аудиторская служба не действует сама по себе, а является частью существующей системы финансовой отчетности, предусмотренной законом. Обычно общие законы о финансовой отчетности и законы о финансовой отчетности спецслужб четко устанавливают, какие применяются общие и какие специальные положения. В Блоке № 57 представлен пример некоторых процедур финансовой отчетности люксембургских спецслужб. На примере люксембургских спецслужб показаны три важные составляющие системы финансового аудита. Во-первых, специальный бухгалтер спецслужбы назначается соответствующим министром, а не главой спецслужбы. Это условие обеспечивает бухгалтеру сильные позиции в спецслужбе и независимость его отдела. Во-вторых, заданием национальной аудиторской службы является периодическая проверка управленческих методов в работе спецслужбы с точки зрения ее финансов. То есть подразумевается, что это задание простирается дальше, чем просто доступ к информации и отчет о законности финансовых трат, а также включает оценку деятельности, надлежащего исполнения своих обязанностей и эффективности спецслужб. В-третьих, закон оговаривает, что Закон о государственном бюджете, подотчетности и казначействе применяется также и по отношению к спецслужбам (за исключением некоторых особых случаев). Следовательно, задача закона – создать условия, когда, насколько это возможно, используются типичные практические меры по осуществлению хорошего финансового менеджмента.

Блок № 57**Финансовая отчетность (Люксембург)**

1. Расходование средств спецслужб осуществляется специальным бухгалтером спецслужбы, который назначается министром, отвечающим за бюджет, согласно положениям Ст. 68 Закона о государственном бюджете, подотчетности и казначействе с поправками от 8 июня 1999 г.

2. Исключения из положений Ст. 68–73 вышеупомянутого закона таковы:

- периодический контроль организационно-финансовой деятельности спецслужбы осуществляется Национальной аудиторской службой;
- средства, которые находятся у специального бухгалтера, предназначены для покрытия расходов спецслужбы и подлежат учету специальным бухгалтером;
- в конце каждого квартала специальный бухгалтер подает отчет об использовании средств должностному лицу, которое обладает полномочиями давать разрешения на расходование средств, в сроки, указанные в документе о распределении средств;
- средства, которые не были использованы в течение финансового года, для которого они предназначались, не возвращаются государственному казначейству. Такие средства остаются на счетах спецслужбы и переходят на следующий финансовый год;
- должностное лицо, которое обладает полномочиями давать разрешение на расходование средств, предоставляет поданный специальным бухгалтером финансовый отчет Национальной аудиторской службе для утверждения;
- национальная аудиторская служба предоставляет все отчеты вместе со своими замечаниями премьер-министру и государственному министру;
- в конце каждого финансового года премьер-министр, государственный министр предлагает министру, в ведении которого находится государственный бюджет, освободить специального бухгалтера от занимаемой должности. Решение об освобождении специального бухгалтера от занимаемой должности должно быть принято не позднее 31 декабря финансового года, следующего за финансовым годом, в течение которого работал специальный бухгалтер.

Источник: Закон об организации деятельности спецслужб государства, принятый 15 июня, Ст. 7, Mémorial-Journal Officiel du Grand Duché de Luxembourg, A-No. 113 (неофициальный перевод)

Блок № 58**Независимый аудит проектов: пример проверки проекта строительства национальной штаб-квартиры Канадской службы безопасности и разведки (КСБР) Главным аудитором Канады**

Задачи. Задачей проверки было определение, соответствует ли построенное здание штаб-квартиры требованиям спецслужбы и коллегии Министерства финансов, а также оценка степени экономии и эффективности строительства.

Критерии. Аудит базировался на критериях, выработанных для проверки проектов по расходованию основных средств, а также на нормах и указаниях коллегии Министерства финансов.

Область проверки. Аудит охватывал все основные этапы данного государственного проекта. А именно: изучение потребностей, анализ возможностей, подготовку проекта, разработку и уточнение проекта, заключение контракта на подряд, заявки на изменения, менеджмент проекта, экологический аспект, ввод в эксплуатацию и оценку после окончания проекта. Аудит был начат в ноябре 1995 г. и завершен в марте 1996 г. Учитывая размер и сложность проекта, а также ограничения по времени его осуществления, мы не проводили аудит мелких деталей финансовых документов. (...) Аудит не имел отношения к обязанностям Канадской службы безопасности и разведки. Однако для понимания требований, предъявляемых к объекту, нами было установлено, что служба действовала исключительно на основе существующих поручений правительства.

Методы проверки. Сведения собирались на основе подробных интервью со штатом сотрудников, участвующих в проекте, и с сотрудниками КСБР как пользователями объекта. Мы изучили документы по планированию, отчеты, предоставленные коллегии Министерства финансов, сводки по проекту, протоколы заседаний главного консультативного комитета проекта и совета управляющих, а также корреспонденцию, документы контракта и годовые отчеты. Было проверено здание от крыши до подвала, в том числе офисные помещения, помещения специального назначения и служебные помещения. Нам было оказано всестороннее содействие (...). Уровень содействия заслуживает особого внимания, учитывая секретность, связанную с работой спецслужб и местом их размещения.

Источник: Отчет Главного аудитора Канады, 1996 г., см.: <http://www.oag-bvg.gc.ca>

Тем не менее, важно сделать следующие замечания. Службы безопасности и спецслужбы несопоставимы полностью с другими правительственными службами. По ряду причин работа сотрудников секретных служб имеет высокую степень риска и, следовательно, вложение средств может быть неэффективным из-за внешних факторов, не зависящих от спецслужбы. Следует рассматривать результаты аудита очень аккуратно. Неадекватная реакция на отчеты Главного аудитора или утечка информации о результатах проверки могут навредить проводимым операциям в целом спецслужбе и подорвать доверительные отношения между политическими лидерами и руководителями спецслужб.

Рекомендации

- ✓ Для обеспечения независимости аудиторской службы ее функционирование должно базироваться на законах, она должна быть подотчетна парламенту, а начальник аудиторской службы должен назначаться или утверждаться парламентом.
- ✓ Закон об аудиторской службе должен включать положения о ее полномочиях, механизмах отчета, назначения начальника, а также о доступе к секретной информации.

- ✓ Главный аудитор должен иметь доступ к секретной информации с некоторыми ограничениями, необходимыми для защиты источников информации и проводимых секретных операций.
- ✓ Аудиторская служба должна иметь возможность проводить не только финансовый аудит, но и детальную проверку осуществления специальных проектов.
- ✓ Так как аудиторская служба имеет дело с секретной информацией, необходимо принять соответствующие меры предосторожности во избежание несанкционированного разглашения результатов проверок.

Примечания

1. Секретариат парламентской контрольной комиссии немецкого Бундестага, *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany* (Berlin: *Bundespresseamt*, 2001), pp. 19–20.
2. *Windisch v Austria*, (1991) 13 European Human Rights Reports 291; *Van Mechelen v Netherlands*, (1998) 25 European Human Rights Reports 647, *Teixeira de Castro v Portugal*, European Court of Human Rights, Judgment of 9 June 1998.
3. *Rowe and Davis v UK*, (2000), 30 European Human Rights Reports 1; *Tinnelly and McElduff v UK*, E Ct HR, Judgment, 10 July 1998.
4. *Chahal v UK* (1997) 23 E.H.R.R. 413; *Tinnelly and McElduff v UK* (1999) 27 E.H.R.R. 249.; *Edwards and Lewis v UK*, European Court of Human Rights, Judgment 22 July 2003 and 27 October 2004.
5. *Klass v Germany*, para. 15 (в отношении Ст. 8); *Leander v Sweden*, para. 68 (в отношении Ст. 13).
6. *Leander v Sweden*, para. 78.
7. Доклад о возможности применения рекомендаций внутренними службами безопасности, принятый PC-S-SEC на втором заседании (9–11 октября 2002 г.), с. 15.
8. Для сравнения полномочий генеральных инспекторов в разных странах см.: Intelligence and Security Committee (UK), *Annual Report for 2001-2*, Cm 5542, Appendix 3.
9. Закон о КСБР, раздел. 33.2. Годовой отчет спецслужбы и отчет Генерального инспектора должны предоставляться на рассмотрение контролирующему органу, КНДСС: раздел. 33.3 Закона о КСБР, 1984 г.
10. Отдел Генерального инспектора по спецслужбам.
11. Закон о Генеральном инспекторе спецслужб и секретных служб, 1986 г., разделы 10–12.
12. См., например, Закон о спецслужбах и секретных службах Боснии и Герцеговины, Ст. 32:
«Генеральный инспектор назначается и увольняется Советом министров по представлению Председателя. Генеральный инспектор назначается на 4-летний срок с правом повторного назначения на эту должность еще один раз. Генеральный инспектор может быть освобожден от занимаемой должности раньше срока по собственному желанию, если он не в состоянии больше исполнять свои обязанности, если он не следует существующим законам и распоряжениям, если ему не удастся применять меры по надзору за деятельностью спецслужб, если против него ведется уголовное преследование по злоупотреблениям или разглашению государственной, военной или служебной тайны, если по отношению к нему применена мера пресечения в виде лишения свободы, что не позволяет ему выполнять свои обязанности, если ему не удастся провести расследование, инспекцию или проверку в срок и надлежащим образом».
13. Эти ограничения относятся к Генеральному контролеру и Главному аудитору Великобритании. См. Отчет Генерального контролера и Главного аудитора *Thames House and Vauxhall Cross*, HC Session 1999–2000, 18 February 2000, point 8:

14. *Bundeshaushaltsordnung* (ВНО) (Положение о федеральном бюджете Германии) (1969), Para. 10a (3); Секретариат Парламентской контрольной комиссии Германии, *Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien* (Berlin: Bundestag, 2003), p. 42; веб-сайт немецкой секретной службы (*Bundesnachrichtendienst*) <http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm> Bundeshaushaltsordnung
15. Положение о федеральном бюджете Германии (ВНО) (1969), Para. 10a (2).
16. См., например, Годовой отчет службы безопасности и спецслужбы Нидерландов (2003): http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf, pp. 69–70; Отчет Комитета по спецслужбам 2002–2003 гг., представленный парламенту премьер-министром по распоряжению Ее Величества, июнь 2003 г., Лондон, с. 8–13.

Обзор рекомендаций

Спецслужбы

Определение сферы компетенции

- ✓ Роль службы безопасности и разведывательных органов должна быть четко определена и ограничена обстоятельствами, представляющими угрозу национальной безопасности и общественному строю;
- ✓ понятия угрозы национальной безопасности и государственному строю должны быть определены юридически;
- ✓ территориальная компетенция службы безопасности и разведывательных органов должна быть четко определена, и любые полномочия действовать за пределами территории должны сопровождаться соответствующими гарантиями;
- ✓ задачи и полномочия органа в рамках его мандата должны четко определяться законодательством, принятым парламентом;
- ✓ важно (особенно в поставторитарных государствах) иметь законодательные и институциональные гарантии, препятствующие использованию службы безопасности и разведывательных органов против внутренних политических оппонентов.

Назначение директора

- ✓ Процесс назначения директора службы безопасности и разведывательных органов, а также минимум требований или любые факторы, препятствующие занятию должности, должны устанавливаться в законодательном порядке.
- ✓ Процесс назначения должен быть открытым для наблюдения вне рамок исполнительной власти, предпочтительно парламентом;
- ✓ Желательно, чтобы в процессе назначения директора принимали участие представители парламентской оппозиции.
- ✓ В законодательстве должны содержаться гарантии, исключающие незаконное давление на директора и злоупотребление им служебным положением (например, Положение о безопасности пребывания в должности, которая снимается, если директором допускаются нарушения).
- ✓ Критерии назначения и снятия с должности должны быть четко сформулированы в соответствующем законе.
- ✓ Желательно, чтобы в процессе назначения директора принимали участие члены кабинета (более одного), например глава государства, премьер-министр и соответствующий министр.

Санционирование использования особых полномочий

- ✓ Требованием буквы закона является следующее: любые особые полномочия, которыми обладают или к которым прибегают органы безопасности и разведывательные органы, должны иметь законодательное закрепление.
- ✓ Закон должен быть четким, ясным и всеобъемлющим, с тем чтобы у соответствующего органа не возникало соблазна прибегнуть к мерам, которые менее урегулированы на законодательном уровне.

- ✓ Принцип соразмерности должен включаться в законодательство, регулирующее использование и наблюдение за использованием особых полномочий.
- ✓ Следует установить способы контроля над злоупотреблением особыми полномочиями лицами, не работающими в органах, как до, так и после использования особых полномочий.
- ✓ Все действия, предпринимаемые службами безопасности и разведывательными службами для борьбы с терроризмом, должны предполагать уважение к правам человека и к букве закона. Каковы бы ни были деяния лица, подозреваемого или осужденного за террористическую деятельность, службы разведки никогда не должны ущемлять право на жизнь, что гарантировано ЕКПЧ и Международной конвенцией о гражданских и политических правах (МКГПП).
- ✓ С тем чтобы избежать произвольного использования особых полномочий и нарушений прав человека, действия органов безопасности и разведывательных органов должны находиться под надлежащим наблюдением и контролем.

Информация и досье

- ✓ Законодательный мандат службы безопасности и разведывательных органов должен ограничивать цели и обстоятельства, при которых осуществляется сбор информации и раскрываются досье в отношении лиц и законности действий спецслужб.
- ✓ Закон также должен обеспечивать эффективный контроль над сроками хранения информации, ее использованием и правилами доступа к ней, а также соответствие международным нормам защиты информации. Следует предусмотреть процедуру аудита с участием независимых специалистов для обеспечения соблюдения указанных принципов.
- ✓ Спецслужбы и разведывательные органы нельзя лишать прав на свободу информации и доступа к досье. Напротив, в случае необходимости им следует разрешать пользоваться информацией, которая связана с концепцией национальной безопасности и сферой компетенции спецслужб.
- ✓ Суды или другие независимые органы в соответствии с законодательством должны иметь право определять (при соответствующем доступе к достаточному объему сведений из досье службы безопасности), что подобные исключения обоснованно используются в любом деле, возбужденном отдельным истцом.
- ✓ В случаях, когда информация получена от зарубежных или международных спецслужб, она должна храниться в соответствии с действующими в стране происхождения законами и стандартами, которые установлены соответствующим законодательством страны – получателя информации.
- ✓ Информация должна разглашаться зарубежным спецслужбам, вооруженным силам или международным спецслужбам только в случае, если они обязуются сохранять и использовать ее в соответствии с теми же нормами, которые действуют в стране происхождения по отношению к службе, которая ее (информацию) разглашает (в дополнение к законам, которые действуют в отношении служб, получающих информацию).

Внутреннее управление и контроль над работой органов

- ✓ Службы разведки должны работать в правовом поле. Поэтому служащие, которые подозревают или узнают о незаконных действиях и приказах внутри органов, обязаны сообщить о своих подозрениях;

- ✓ должна быть в наличии кодифицированная практика, гарантирующая надлежащую поддержку и безопасность информаторов;
- ✓ штат служб разведки необходимо обучить правилам поведения, которые включали бы положения об этических границах его (штата) деятельности. Подобная подготовка должна проводиться регулярно и быть в наличии на протяжении всего срока службы работников;
- ✓ политика внутреннего управления должна быть определена в соответствии с четким законодательным статусом;
- ✓ политика внутреннего управления с четким законодательным статусом должна регулировать дела, которые слишком детализированы или деликатны для того, чтобы прописываться в законодательстве.

Роль исполнительной власти

Информированность министерств и контроль над деятельностью спецслужб

- ✓ В законодательстве о разведывательных органах должно содержаться положение о двух различающихся правах доступа: праве исполнительной власти на существенную информацию, которой обладают органы, и праве руководителей органов на доступ к общению с соответствующим министром.
- ✓ Министр должен законодательно нести ответственность за разработку политики по вопросам безопасности и разведки. Закон также должен предусматривать регулярное получение министром отчетов органов, а также ответственность министра за санкционирование деликатных вопросов политики.

Контроль над секретными операциями

- ✓ Все секретные операции должны получать санкции соответствующего министра – представителя исполнительной власти в соответствии с законодательными рамками, утвержденными парламентом. Отчеты должны подаваться регулярно.
- ✓ Все действия, предприятия, санкционированные любым официальным лицом как часть программы секретной операции, должны соответствовать международному закону о правах человека.

Международное сотрудничество

- ✓ Необходимо, чтобы международное сотрудничество спецслужб находилось под тщательным контролем со стороны исполнительной власти и в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами того или иного государства.
- ✓ Необходимо иметь гарантии того, что в результате обмена информацией между спецслужбами иностранных государств не будут нарушены неотъемлемые права граждан или положения национального законодательства.

Меры по защите от должностных злоупотреблений

- ✓ Законодательство о разведке должно включать положения о мерах защиты против злоупотреблений министерства и политизации служб разведки. Можно предложить различные механизмы такой защиты, такие как нормы, согласно которым распоряжения министра отдавались в письменном виде и/или докладывались внешним органам надзора, а также нормы, предусматривающие информирование лидера оппозиции.
- ✓ Разведывательные службы не должны прибегать к каким-либо действиям, направленным на продвижение интересов какой-нибудь политической партии.
- ✓ Разведывательные службы не должны допускаться к расследованию протестных и правозащитных акций, которые являются частью демократического процесса и проводятся в соответствии с законом.

Роль парламента

Полномочия Комитета по безопасности и контролю над деятельностью служб безопасности

- ✓ Горизонтальная организация системы полномочий: контроль над деятельностью всех спецслужб, включая вспомогательные подразделения и дополнительных сотрудников, должен осуществляться одним или несколькими парламентскими комитетами по вопросам безопасности и контроля.
- ✓ Вертикальная организация системы полномочий: функции парламентского комитета по вопросам безопасности и контроля могут включать все или некоторые из следующих: а) законность, б) эффективность, в) продуктивность, г) бюджетную и финансовую отчетность; д) соответствие конвенциям по правам и свободам человека, е) курс деятельности и администрирование спецслужб.
- ✓ Контроль над всеми шестью аспектами должен осуществляться либо парламентским комитетом по контролю, либо независимыми организациями (например, национальной счетной палатой, генеральным инспектором, омбудсменами или судами). Следует избегать дублирования выполняемых ими функций.
- ✓ Чем более разветвленной и разнообразной является система разведывательных служб государства, тем острее прослеживается необходимость создания специализированных парламентских комитетов и подкомиссий.
- ✓ Полномочия парламентского комитета по безопасности и контролю должны формулироваться четко и конкретно.
- ✓ Рекомендации и доклады, подготовленные парламентским комитетом, должны быть: а) обнародованы; б) обсуждены на заседании парламента; в) проконтролированы на предмет их выполнения правительством и спецслужбами.
- ✓ Полномочия и ресурсы, предоставленные парламентскому комитету по вопросам безопасности и контроля, должны соответствовать выполняемым им задачам.

Структура парламентского комитета по безопасности и контролю над деятельностью служб безопасности

- ✓ Парламентские комитеты по безопасности и контролю должны быть «прерогативой» и, можно сказать, «собственностью» парламента;
- ✓ парламента берет на себя ответственность за назначение и, если необходимо, отстранение членов комитета, выполняющих контролирующие функции от его имени;
- ✓ среди членов парламентского комитета должны быть представлены все партии, предпочтительно с учетом их численности в парламенте;
- ✓ министры должны быть лишены права становиться членами комитета (а члены комитета, в свою очередь, обязаны отказаться от работы в комитете при назначении на пост министра), чтобы избежать ограничения независимости комитета. То же самое относится и к бывшим сотрудникам контролируемых организаций;
- ✓ по желанию парламента, реже – главы правительства, члены комитета должны иметь гарантии против необоснованного смещения с должности;
- ✓ назначение председателя комитета должен осуществлять парламента или же сам комитет, а не правительство.

Осуществление проверки членов комитета на благонадежность

- ✓ Члены парламента проходят проверку на благонадежность только в случае, когда работа с секретными материалами входит в их полномочия.
- ✓ Когда после проверки на благонадежность спецслужбы и службы безопасности отказывают в допуске члену парламента, должны быть установлены процедуры официального разрешения споров, дающие право принятия окончательного решения парламенту или президиуму.
- ✓ Чтобы процесс проведения проверки на благонадежность соответствовал принципам проведения демократического наблюдения и надзора, он, а также критерии его проведения, должны быть понятными и последовательными.

Полномочия парламента на получение информации и документов

- ✓ У парламентского комитета должно быть законное право проводить расследования;
- ✓ члены комитета должны иметь неограниченный доступ ко всей информации, необходимой для выполнения своих контролирующих функций;
- ✓ у комитета должно быть право вызывать свидетелей и получать свидетельские показания под присягой;
- ✓ в соответствии со степенью допуска комитета к секретной информации, на исполнительную власть налагается правовая обязанность информирования комитета;
- ✓ комитет должен принимать все необходимые меры для пресечения несанкционированного разглашения информации;
- ✓ в конечном счете споры между парламентским комитетом и службами разведки и безопасности по поводу доступа к информации должны решаться парламентом.

Отчет комитета перед парламентом

- ✓ Первоначальная ответственность за выбор времени и формы отчета, а также принятие решений об обнародовании каких-либо фактов ложится на плечи парламентского комитета;
- ✓ отчет комитета о проводимой работе должен проходить хотя бы один раз в год или так часто, как комитет считает необходимым;
- ✓ окончательное решение об исключении каких-либо материалов из доклада парламентского комитета из соображений безопасности должно оставаться за комитетом;
- ✓ правительству и службам разведки и безопасности предоставляется проект отчета, с тем чтобы они имели возможность изложить соображения о необходимости изъятия определенных материалов.

Бюджетный контроль

- ✓ При условии, что все требуемые меры предосторожности предприняты, у комитета по контролю должен быть доступ ко всем необходимым бюджетным документам.
- ✓ Контроль бюджета спецслужб должен осуществляться в соответствии с принципами эффективного государственного управления, которые регулируют его деятельность в других сферах. Любые исключения должны регулироваться законом. Исходя из этого, бюджетный контроль входит в структуру полномочий как парламентского надзорного комитета, так и комиссии по ассигнованиям.

- ✓ У парламента, пользующегося должным влиянием, есть право санкционировать бюджет.
- ✓ Спецслужбы должны использовать бюджетные средства для проведения операций, только если законодательная власть санкционировала эти расходы.
- ✓ Спецслужбам не разрешается перевод бюджетных средств без разрешения законодательной власти.

Роль внешних экспертных структур

Удовлетворение жалоб граждан

- ✓ Официальные или судебные слушания по жалобе должны проводить лица, которые отвечают конституционным и юридическим требованиям занимать должность данного уровня, а также должны иметь гарантию, что они не будут необоснованно отстранены от должности.
- ✓ Насколько это возможно, процесс должен проходить открыто. Даже когда процесс закрыт для общественности, он, по возможности, должен быть открыт для лица, подавшего жалобу, и его официальных представителей.
- ✓ Должны существовать полномочия отклонять без проведения расследования жалобу, которая признается официальным лицом или судебным органом явно необоснованной или таковой, которая имеет цель очернить ответчика.
- ✓ Если в целях национальной безопасности необходимо ограничить участие лица, подающего жалобу в процессе рассмотрения, это решение должно приниматься органом или лицом, рассматривающим жалобу, а подающему жалобу должны предоставляться компенсационные гарантии (такие как возможность использования «адвоката дьявола» или специального юрисконсульта) для обеспечения справедливого и беспристрастного разбирательства.
- ✓ Судебный орган или официальное лицо должны иметь полномочия отдавать распоряжения, имеющие обязательную силу, для обеспечения лиц, подающих оправданные жалобы, эффективными средствами защиты их прав. Такими средствами могут быть решение о компенсации и уничтожение материалов по лицу-заявителю, находящимся в ведении спецслужб.
- ✓ Рамки и основы разбирательства должны быть четко определены в законном порядке и должны отражать суть действий (а не простые процедурные аспекты) спецслужб или служб безопасности.

Контроль, осуществляемый независимыми органами за деятельностью спецслужб, находящихся в подчинении правительства

- ✓ Надзор за теми видами деятельности служб безопасности и спецслужб, которые затрагивают отдельных граждан, должен проводиться независимыми и беспристрастными должностными лицами (такими как омбудсмен или генеральный инспектор) и быть организован согласно следующим критериям:
- ✓ Должностное лицо, выполняющее инспектирующие функции, должно отвечать конституционным и юридическим требованиям, занимать должность данного уровня, а также должно иметь гарантию, что оно не будет необоснованно отстранено от должности во время его пребывания в должности.
- ✓ Рамки и основания для надзора должны быть четко определены в законном порядке и должны отражать суть действий (а не простые процедурные аспекты) служб безопасности или спецслужб.
- ✓ Должностное лицо должно иметь достаточные полномочия производить необходимую проверку фактов и показаний о деятельности служб безопасности или спецслужб.
- ✓ Должностное лицо должно иметь все полномочия для определения формы и рамок распоряжений, отчетов или решений, касающихся результатов надзора.

Независимые аудиторские службы

- ✓ Для обеспечения независимости аудиторской службы ее функционирование должно базироваться на законах, она должна быть подотчетна парламенту, а начальник аудиторской службы должен назначаться или утверждаться парламентом.
- ✓ Закон об аудиторской службе должен включать положения о ее полномочиях, механизмах отчета, назначении руководителя, а также о доступе к секретной информации.
- ✓ Главный аудитор должен иметь полный доступ к секретной информации с некоторыми ограничениями, необходимыми для защиты источников информации и проводимых секретных операций.
- ✓ Аудиторская служба должна иметь возможность проводить не только финансовый аудит, но и детальную проверку осуществления специальных проектов.
- ✓ Так как аудиторская служба имеет дело с секретной информацией, необходимо принять соответствующие меры предосторожности во избежание несанкционированного разглашения результатов проверок.