

Пособие

## Понимание подотчетности разведки

Айдан Виллз



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

Женевский центр  
демократического контроля  
над вооруженными силами  
(ДКВС)

Эта публикация подготовлена благодаря финансовой поддержке Директората политики безопасности – Федерального Департамента обороны, защиты населения и спорта Швейцарии.

Сборник практических рекомендаций – Правовые нормы для  
сектора безопасности

**Пособие**

# **Понимание подотчетности разведки**

**Айдан Виллз**



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law



Сборник практических рекомендаций – Правовые нормы для  
сектора безопасности

**Пособие**

# **Понимание подотчетности разведки**

**Айдан Виллз**



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

## **О ДКВС**

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) способствует обеспечению эффективного государственного управления сектором безопасности и его реформированию. Центр проводит исследования передового опыта, поощряет внедрение соответствующих стандартов на национальном и международном уровнях, дает рекомендации, и предлагает консультационные и экспертные программы. ДКВС поддерживает партнерские отношения с правительствами, парламентами, гражданским обществом, международными организациями и структурами сектора безопасности, такими как полиция, суды, разведывательные органы, службы охраны границ и вооруженные силы.

Более подробную информацию о ДКВС можно найти на сайте [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## **Благодарность**

ДКВС выражает свою признательность членам Редакционного совета за их преданность проекту и за время, которое они посвятили подготовке этого издания. ДКВС выражает отдельную благодарность Беверли Юманс и Стефани Чабан за их помощь в редактировании.

## **Редакционный совет**

В состав Редакционного совета серии пособий по вопросам подотчетности разведки входят:

- ✓ Ханс Борн (Hans Born), Женева
- ✓ Иен Лей (Ian Leigh), Дурхэм
- ✓ Арнольд Лютхольд (Arnold Luethold), Женева
- ✓ Бенджамин Бакленд (Benjamin Buckland), Женева

## **Издатель**

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

Оригинальное издание на английском языке, 2010

Дизайн обложки © REUTERS / Крис Ватти, 2007 г.

Исполнительный издатель: ООО Procon, <[www.procon.bg](http://www.procon.bg)>

**ISBN 978-92-9222-230-7**

# Содержание

<b>Предисловие к сборнику .....</b>	<b>9</b>
Для кого предназначен этот сборник?.....	9
Что же предлагает этот сборник? .....	9
Какова цель публикации сборника? .....	10
Почему так важно иметь устойчивые правовые основы деятельности сектора безопасности?..	10
<b>Понимание подотчетности разведки.....</b>	<b>11</b>
С какой целью публикуется это пособие? .....	11
Какие вопросы рассматриваются в пособии?.....	11
Для кого предназначено это пособие? .....	11
Что такое разведывательные службы?.....	12
<b>Разведывательные службы в демократическом обществе.....</b>	<b>12</b>
Какую роль играют гражданские разведывательные службы в демократическом обществе?....	12
Какую роль играют военные разведывательные службы?.....	14
<b>Правовые основы деятельности разведывательных служб.....</b>	<b>14</b>
Как в демократическом обществе обеспечиваются правовые основы деятельности разведывательных служб?.....	14
Почему для деятельности разведывательных служб нужны правовые основания?.....	14
Должно ли законодательство о разведывательной деятельности быть секретным? .....	16
Какие вопросы регулирует законодательство о разведывательной деятельности?.....	16
Как демократические общества обеспечивают соблюдение законов разведывательными службами?.....	17
Какие международные правовые нормы регулируют деятельность разведывательных служб? .....	17
Разрешается ли разведывательным службам нарушать права человека?.....	18
<b>Сбор информации .....</b>	<b>20</b>
Как разведывательные службы собирают информацию? .....	20
Какую информацию разведывательным службам разрешается собирать? .....	20
Какую информацию разведывательным службам собирать не разрешается? .....	20
Почему государства ограничивают сбор информации от представителей определенных профессий? .....	21
Как в демократическом обществе обеспечивается контроль за использованием специальных полномочий?.....	21
Кто дает разрешение на использование специальных полномочий?.....	22
Как именно государство предоставляет санкцию на использование специальных полномочий?.....	22
Как в демократическом обществе обеспечивается отчетность об использовании специальных полномочий?.....	23

<b>Менеджмент персональной информации.....</b>	<b>23</b>
Что такое персональные данные? .....	23
Как разведывательные службы получают персональные данные? .....	23
Как разведывательные службы и их правительства используют персональные данные? .....	23
Почему демократические общества ограничивают использование персональных данных? .....	25
Какие правовые нормы регулируют использование персональных данных? .....	26
Кто и как контролирует вопросы использования персональных данных? .....	28
Могут ли отдельные лица иметь доступ к своим досье? .....	28
<b>Международное сотрудничество по вопросам разведки .....</b>	<b>28</b>
Что такое международное сотрудничество по вопросам разведки? .....	28
Почему разведывательные службы сотрудничают с правительствами других государств и их разведывательными службами? .....	30
Какие риски сопровождают сотрудничество по вопросам разведки? .....	30
Как государства контролируют сотрудничество по вопросам разведки? .....	31
Как регулируется предоставление информации иностранным разведывательным службам? .....	31
Как обеспечить подотчетность в международном сотрудничестве по вопросам разведки? .....	32
<b>Полномочия разведывательных служб по вопросам ареста и содержания под стражей.....</b>	<b>33</b>
Должны ли разведывательные службы иметь полномочия на арест и содержание под стражей? .....	33
Какие международные стандарты касаются полномочий ареста и содержания под стражей? .....	33
Нужны ли разведывательным службам свои учреждения содержания под стражей? .....	36
<b>Применение оружия разведывательными службами.....</b>	<b>36</b>
Разрешается ли разведывательным службам убивать? .....	36
<b>Вопросы контроля и подотчетности разведывательных служб .....</b>	<b>38</b>
Почему демократические общества контролируют свои разведывательные службы? .....	38
Какие учреждения осуществляют контроль и/или обеспечивают подотчетность разведывательных служб? .....	38
<b>Внутренний менеджмент.....</b>	<b>39</b>
Какова роль внутреннего менеджмента в вопросах контроля разведывательных служб? .....	39
Перед кем разведывательные службы должны отчитываться? .....	39
Кто назначает руководителей разведывательных служб? .....	39
Почему руководители разведывательных служб назначаются на определенный срок? .....	40
<b>Исполнительная власть.....</b>	<b>40</b>
Какова роль исполнительной власти в вопросах контроля разведывательных служб? .....	40
<b>Судебная власть.....</b>	<b>40</b>
Какова роль судебной власти в вопросах контроля и подотчетности разведывательных служб? .....	40
<b>Парламент .....</b>	<b>41</b>
Какова роль парламента в вопросах контроля и подотчетности разведывательных служб? .....	41

<b>Органы экспертного контроля.....</b>	<b>42</b>
Какую роль играют органы экспертного контроля деятельности разведки? .....	42
<b>Углубленное исследование органов парламентского и экспертного контроля     деятельности разведки.....</b>	<b>42</b>
Какие аспекты деятельности разведывательных служб контролируются органами парламентского и экспертного контроля? .....	42
Какие законные полномочия имеют органы контроля? .....	45
Почему органы контроля требуют финансовых и человеческих ресурсов? .....	46
Как органы контроля осуществляют мониторинг деятельности разведывательных служб? .....	46
Как органы контроля отчитываются о своей деятельности? .....	47
В чем заключается важность публичных отчетов? .....	47
Существует ли конфликт между правом знать и необходимостью обеспечить секретность информации? .....	48
Как согласовывать потребности в информации для органов контроля и разведывательных служб? .....	48
В чем заключается важность отношений между разведывательными службами и органами контроля? .....	49
Как демократические общества обеспечивают независимость органов контроля за деятельностью разведывательных служб? .....	49
Как обеспечить независимость представителей органов контроля? .....	50
Какие преимущества имеют органы парламентского контроля? .....	50
Какие преимущества имеют органы экспертного контроля? .....	51
<b>Жалобы на деятельность разведывательных служб .....</b>	<b>51</b>
Каким образом общественность может жаловаться на деятельность разведывательных служб? .....	51
Какие учреждения рассматривают жалобы на деятельность разведывательных служб? .....	52
Каким образом отдельные государства информируют граждан о применении против них специальных полномочий? .....	52
Чем обеспечивается эффективность учреждений, рассматривающих жалобы? .....	54
<b>Рекомендуемые источники .....</b>	<b>55</b>
<b>Заключительные сноски .....</b>	<b>56</b>



# Предисловие к сборнику

Внедрение правовых норм деятельности сектора безопасности является сложным и трудным заданием. Поэтому неудивительно, что многие законодатели поддаются искушению скопировать законодательство других стран. Это ускоряет процесс разработки законопроектов, особенно тогда, когда есть в наличии перевод текста законопроекта на родной язык. Однако, в подавляющем большинстве случаев результатом применения такого подхода становится некачественное законодательство.

Даже после внесения дополнений, скопированные законы часто бывают устаревшими еще до вступления их в силу. Они могут не соответствовать международным стандартам или не согласовываться с требованиями местного политического и общественного контекста. Скопированные законы также иногда не соответствуют действующему национальному законодательству.

В некоторых случаях в регионе может просто не существовать модельного закона для принятия необходимого законодательства. Такая ситуация наблюдалась в арабском регионе, где вопросы сектора безопасности лишь недавно начали публично обсуждать. В результате, бывает трудно найти модельные законы по вопросам демократизации полиции или парламентского контроля над разведывательными службами.

Поэтому не вызывает удивления то обстоятельство, что многие арабские законодатели чувствуют себя разочарованными или перегруженными при разработке проектов законодательных актов для сектора безопасности. Они испытывают трудности с доступом к международным нормам и стандартам, поскольку ресурсов на арабском языке или очень мало, или они вообще отсутствуют. Многие не знали где искать модельные законы, а в нескольких случаях разработчики уже были на грани отказа от дальнейших попыток разработки. Наконец, несколько законодателей обратились к ДКВС за помощью.

Идея создания сборника практических рекомендаций для законодателей арабского региона пришла тогда, когда разработчики стали искать такие сборники стандартов, норм и модельных законов на арабском языке, которые помогли бы им в подготовке проектов нового законодательства. В результате, эксперты арабского региона и ДКВС решили работать вместе и разработать определенные практические рекомендации.

## **Для кого предназначен этот сборник?**

Этот сборник практических рекомендаций главным образом предназначен для тех, кто намерен создать новое или усовершенствовать существующее законодательство в секторе безопасности. Это могут быть депутаты парламента, государственные служащие, эксперты по вопросам права и неправительственные организации. Также сборник может пригодиться для представителей структур безопасности, или, в качестве справочника, для исследователей и студентов интересующихся законодательством по вопросам безопасности.

## **Что же предлагает этот сборник?**

Двуязычный сборник практических рекомендаций состоит из нескольких буклетов (пособий) на английском и арабском языках содержащих нормы и стандарты, руководства, а также практические примеры модельных законов в различных сферах законодательства сектора безопасности.

Уже опубликованы или готовятся к публикации следующие издания:

- Законодательство по вопросам полиции
- Законодательство по вопросам разведки
- Законодательство по вопросам военной юстиции
- Соглашения о статусе сил

Дополнительные издания будут публиковаться в случае возникновения необходимости. Если поступят дальнейшие запросы арабского региона относительно уже опубликованных изданий, они могут быть без проблем напечатаны дополнительным тиражом.

Последние данные о публикации указанных изданий можно получить по адресу: [www.dcaf.ch/publications](http://www.dcaf.ch/publications).

### **Какова цель публикации сборника?**

Целью этого сборника является оказание помощи законодателям арабского региона в вопросах, которые отвечают ожиданиям граждан. Граждане арабских стран требуют профессионального выполнения своих обязанностей от полиции и служб безопасности, которые должны быть эффективными, не затратными и чувствительными к потребностям граждан. Они хотят, чтобы полиция, структуры безопасности и их персонал соблюдали законодательство и уважали права человека, а также были подотчетны по вопросам своей деятельности и поведения. Итак, этот сборник способствует внедрению международных стандартов по вопросам законодательства в секторе безопасности, таких как демократический контроль, эффективное управление и прозрачность.

Сборник предлагает легкий доступ к международным стандартам на арабском и английском языках, а также примеры законодательных актов за пределами арабского региона. Это позволяет сравнивать различные подходы и примеры практического опыта.

Незначительный объем арабской литературы по вопросам законодательства в секторе безопасности является большой проблемой для арабских законодателей. Сборник пытается помочь устранить этот недостаток. Одной из его целей является сокращение времени, которое законодатели тратят на поиски информации, чтобы таким образом дать им возможность сосредоточиться на своих основных обязанностях. Результатом увеличения объемов имеющейся информации на арабском языке для многих граждан и для организаций гражданского общества должно стать облегчение формирования их видения того, какая полиция и служба безопасности им нужны, а также увеличения возможностей влияния на процесс создания современной и мощной законодательной базы в секторе безопасности.

### **Почему так важно иметь устойчивые правовые основы деятельности сектора безопасности?**

Надежные правовые рамки является предпосылкой для обеспечения эффективного, не затратного и подотчетного управления, поскольку они:

- Определяют цели и задачи различных структур безопасности;
- Определяют целевые функции и ограничивают полномочия структур безопасности и их персонала;
- Определяют роль и полномочия тех институтов, которые обеспечивают контроль над структурами безопасности;
- Обеспечивают условия для подотчетности, которая дает возможность провести четкую линию между законными и незаконными действиями;
- Повышают доверие общественности и укрепляют легитимность правительства и структур безопасности.

Учитывая все указанные причины, реформа сектора безопасности часто начинается с полного пересмотра и усовершенствования законодательства в секторе безопасности страны. Главной целью является выявление противоречий и недостаточно четких определений в отношении роли и задач различных структур безопасности.

# Понимание подотчетности разведки

## С какой целью публикуется это пособие?

Это пособие обеспечивает ознакомление с теми способами, какими демократические страны контролируют свои разведывательные службы (органы). Он демонстрирует – каким образом демократические государства могут контролировать свои разведывательные службы так, чтобы обеспечить достижение состояния, когда:

- а. Они делают качественный вклад в безопасность государства и его населения;
- б. Они являются объектом демократического контроля;
- в. Они подотчетны населению, которому служат;
- г. Они уважают принципы верховенства права и защиты прав человека.

Пособие дает короткие и простые ответы на часто задаваемые вопросы, относительно деятельности разведывательных служб, а также по контролю и подотчетности этих организаций. Он широко использует законодательство, институциональные модели и практики многих демократических стран. Это руководство также иллюстрирует то, что демократические государства отличаются в своих подходах к организации, определению задач и контролю своих разведывательных служб. Не существует единой «правильной» модели или подхода. Однако, получили широкое признание образцы передового опыта деятельности и подотчетности разведывательных служб, которые применяются во многих демократических государствах, и это руководство предлагает многие из них.

## Какие вопросы рассматриваются в пособии?

Данное пособие состоит из семи разделов. Первый фокусируется на роли разведывательных служб в демократических обществах. Следующий раздел рассматривает некоторые главные особенности законо-

дательной базы, регулирующей деятельность разведывательных служб. Четыре раздела посвящены разъяснению того, как именно демократические государства контролируют деятельность своих разведывательных служб во время сбора информации, использования персональных данных и международного сотрудничества по вопросам разведки. Последний раздел этого руководства концентрируется на вопросах контроля и подотчетности разведывательных служб со стороны исполнительной власти, парламента, судебной власти и структур экспертного контроля.

## Для кого предназначено это пособие?

Это пособие предназначается для тех, кто интересуется вопросами организации деятельности разведывательных служб, но не имеет экспертного понимания этого предмета. Если говорить более конкретно, то это пособие предназначается для трех основных групп. Во-первых, оно предназначено для специалистов, работающих в сфере разработки нормативно-правовых актов и организации деятельности разведывательных служб. К таким относятся парламентарии, их помощники и консультанты, представители исполнительной ветви власти, сотрудники разведывательных служб и представители общественных организаций. Во-вторых, это пособие предназначено для членов вновь созданных органов контроля и экспертного персонала этих органов. Наконец, составители пособия надеются удовлетворить потребности преподавателей и студентов, которые хотели бы получить общее ознакомление с предметом обеспечения подотчетности разведки.

В этом пособии материал подается путем объяснений, т.е. в форме серии простых вопросов и ответов. Такой формат должен помочь неопытным практикам в случае необходимости применения или использования этого материала для своих потребностей.

### **Что такое разведывательные службы?**

Это пособие рассматривает разведывательные службы как правительственные организации, главными задачами которых является сбор и анализ информации по вопросам национальной безопасности, а также её доведение до официальных лиц, которым она нужна для принятия решений. Эта информация обычно касается таких угроз национальной безопасности, как терроризм, распространение оружия массового поражения, а также шпионская деятельность враждебных государств.

В большинстве демократических стран эти задачи выполняют специальные разведывательные службы. Однако, в некоторых странах, такие задачи выполняют отдельные подразделения полиции.

Государства часто определяют для своих разведывательных служб рамки деятельности или исключительно внутри страны, или за ее пределами. Соответственно, они могут иметь различные разведывательные службы для работы дома и за рубежом. Некоторые страны могут определять одну разведывательную службу для работы как внутри, так и за пределами национальных границ. Несмотря на то, что это пособие сосредотачивает основное внимание на внутренних разведывательных службах, которыми считаются разведывательные службы, работающие в пределах территории своей страны, главные принципы надзора и контроля так же относятся и к разведывательным службам, действующих за рубежом.

### **Разведывательные службы в демократическом обществе**

#### **Какую роль играют гражданские разведывательные службы в демократическом обществе?**

В демократическом обществе разведывательные службы составляют важную часть сектора безопасности. Их главной функцией является сбор и анализ информации об угрозах для государства и его населения. Они докладывают эту информацию руководству государства, чтобы дать возможность разрабатывать и внедрять соот-

ветствующие меры безопасности. Вместе с тем, внедрение мер безопасности не относится к компетенции разведывательных служб. За это должны отвечать полиция и другие правоохранительные органы.

В общем, разведывательные службы собирают информацию в определенных пределах; своё внимание они сосредотачивают только на деятельности, которая может угрожать национальной безопасности. Такая роль определена законодательством и политическими указаниями руководства государства. При этом само общество, а не разведывательные службы, определяет, что представляет угрозу национальной безопасности, а что нет. Это происходит в рамках длительного процесса, в результате которого формируются политика национальной безопасности или акты законодательства.

Кроме сбора информации разведывательные службы выполняют и другие задачи. Например, они ведут контрразведывательную деятельность. Такая деятельность включает выявление и пресечение шпионской деятельности, которую осуществляют иностранные разведывательные службы, и которая направлена против интересов государства и его граждан. Кроме этого, разведывательные службы часто отвечают за защиту информации, которая принадлежит государству, и его информационным системам. Например, разведывательные службы проверяют кандидатов на допуск к государственной тайне во время приема на государственную службу (см. Таблицу 1 для детального ознакомления с целями и функциями избранных разведывательных служб).

Разведывательные службы играют важную роль в безопасности государства и его населения. Национальное законодательство запрещает разведывательным службам поддерживать или защищать особые интересы отдельных религиозных, этнических или других групп. Они должны оставаться беспристрастными и служить всем членам общества. Предупреждая угрозу терроризма и другие угрозы безопасности, разведывательные службы вносят вклад в безопасность и благополучие всех представителей общества.

Таблица 1: Примеры задач и функций разведывательных служб. <sup>1</sup>

Страна	Задачи и функции гражданских разведывательных служб
Канада	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Служба обязана собирать (путем проведения оперативных действий в четко определенных рамках, или другим способом), анализировать и хранить информацию и разведывательные данные о деятельности, в которой прослеживаются существенные признаки угрозы безопасности Канады, и, соответственно, должна докладывать и предоставлять советы Правительству Канады.</li> <li>• Служба может передавать отдельным правительственным ведомствам аналитические материалы по вопросам безопасности.</li> <li>• Служба имеет полномочия:             <ol style="list-style-type: none"> <li>а. подавать предложения любому министру Канады по вопросам касающимся безопасности Канады, или</li> <li>б. обеспечивать любого министра информацией по вопросам безопасности или преступной деятельности, касающейся применения министром любых его полномочий, или исполнения им обязанностей и функций в соответствии с Законом о гражданстве или Законом об иммиграции и защите прав беженцев.</li> </ol> </li> </ul>
Хорватия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Систематический сбор, анализ, обработка и оценка информации ... которая имеет отношение к национальной безопасности;</li> <li>• С целью выявления и предупреждения действий отдельных лиц или групп, ... направленных против жизненных интересов, независимости, целостности и суверенитета Республики Хорватия; таких, которые ставят целью насильственное устранение структур государственной власти; угрожающих нарушениями прав человека и основных свобод, определенных Конституцией и законодательством Республики Хорватия; а также угрожающих фундаментальным основам экономики Республики Хорватия.</li> </ul>
Нидерланды	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведение оперативных действий в отношении организаций и групп, ... в случаях, когда их цели, или их действия дают основания для серьезных подозрений в том, что они угрожают дальнейшему существованию демократической правовой системы, или безопасности, или другим жизненно важным интересам государства;</li> <li>• Проведение специальных проверок для предоставления допуска к секретной информации, как определено Законом об оперативной деятельности;</li> <li>• Содействие мероприятиям [...] по обеспечению защиты информации, которая должна оставаться ... тайной в интересах национальной безопасности, а также информации, которая касается вопросов государственного управления или экономической деятельности и, по мнению соответствующего министра, имеет жизненно важное значение для дальнейшего существования общественного порядка;</li> <li>• Проведение оперативных действий в отношении других стран в рамках задач ..., определенных Премьер Министром, Министром по общим делам и согласованных с соответствующими министрами.</li> </ul>

### **Какую роль играют военные разведывательные службы?**

Военные или оборонные разведывательные службы являются частью вооруженных сил. В демократических обществах их полномочия более ограничены, чем у гражданских разведывательных служб. Главным образом они отвечают за сбор и анализ информации об угрозах личному составу и объектам вооруженных сил, и за соответствующее информирование старшего военного командования и политического руководства. Потенциальные угрозы, которые должны отслеживать военные разведывательные службы, могут возникать изнутри вооруженных сил, среди определенных групп своего населения, или со стороны других государств или образований. Во многих странах военные разведывательные службы также имеют задачу защиты чувствительной информации оборонного характера и систем связи. В зависимости от потребностей страны, национального законодательства и задач, которые выполняют вооруженные силы, военные разведывательные службы могут действовать как внутри страны, так и за ее пределами.

Демократические общества не позволяют своим военным разведывательным службам проводить сбор информации об угрозах безопасности, которые не касаются нужд обороны. Сбор информации о невоенных угрозах относится к ответственности гражданских разведывательных служб. Таким образом, военным разведывательным службам, как правило, не разрешается собирать информацию о невоенных гражданах своего государства. Во многих странах законодательство требует от военных разведывательных служб обращаться к гражданским разведывательным службам в случае необходимости собрать информацию об угрозе для вооруженных сил стороны гражданских лиц. Это ограничение вводится с целью недопущения вмешательства вооруженных сил в дела гражданского руководства.

### **Правовые основы деятельности разведывательных служб**

#### **Как в демократическом обществе обеспечиваются правовые основы деятельности разведывательных служб?**

Отдельные демократические государства вносят общие положения о своих разведывательных службах в текст Конституции. Такие конституционные положения обычно носят общий характер, аналогично требованиям о том, что разведывательные службы должны быть подотчетны парламенту и уважать верховенство права (см. Блок 1 о конституционных положениях Южной Африки по вопросам разведки и служб безопасности).

Большинство государств имеют специальное законодательство по вопросам разведывательных служб, которое составляет основную правовую базу деятельности разведывательных служб. Законы о частных интересах, защита информации, информационная безопасность и доступ к информации также содержат положения о деятельности разведывательных служб. В дополнение к этому, соответствующее руководство выдает так называемые «приказы», «директивы» и другие акты, которые дополняют законодательство. Такие акты всегда основываются на положениях действующего законодательства, а следовательно должны согласовываться с ним.

#### **Почему для деятельности разведывательных служб нужны правовые основания?**

Демократические общества требуют, чтобы разведывательные службы действовали в соответствии с национальным законодательством. Правовые основы деятельности разведывательных служб имеют большое значение по четырем основным причинам.

Во-первых, законодательство четко определяет назначение, роль и задачи разведывательных служб и их представителей. Законами также определяется деятельность, которую им разрешается вести. Правительства контролируют разведывательные службы в соответствии с положениями закона.

Во-вторых, правовые основы деятельности всех правительственных структур имеют принципиальное значение для обеспечения надлежащей прозрачности. Законы дают общественности важную информацию для ознакомления с функциями и полномочиями правительственных структур. Разведывательным службам нужны правовые основы для применения специальных полномочий с целью сбора информации, которая в целом недоступна другим правительственным структурам и частным лицам. Например, законы могут им разрешать применение мер оперативного характера в отношении определенных лиц. Эти лица должны знать – каким образом разведывательные службы могут влиять на их частную жизнь, а также уважают ли сотрудники разведки права человека, как это определено законом.

В-третьих, правовые основы обеспечивают разведывательным службам легитимность

в глазах общественности. Доступное для ознакомления законодательство способствует лучшему пониманию роли разведывательных служб, а также объясняет, почему им нужны государственные средства для выполнения своих задач. Это помогает обеспечить поддержку населением деятельности разведывательных служб.

Наконец, публичные законы о разведке нужны для того, чтобы обеспечить подотчетность правительства. Органы контроля за деятельностью разведки и общественность в целом следят за обеспечением ответственности правительственных структур и разведывательных служб, и за соблюдением этих законов. Публичные законы также позволяют отдельным лицам добиваться справедливости в случаях, когда они считают, что разведывательные службы прибегали к незаконным действиям против них.

### **Блок 1: Положения Конституции Южной Африки по вопросам разведки и спецслужб <sup>2</sup>**

Конституция Республики Южная Африка содержит ряд общих положений по вопросам разведки и спецслужб.

- Деятельность по обеспечению национальной безопасности должна вестись в рамках закона, в т.ч. в соответствии с международным правом.
- Вопросы национальной безопасности относятся к полномочиям и парламента, и исполнительной ветви власти страны.
- Вопросы структуры и организации деятельности служб безопасности регулируются национальным законодательством.
- Службы безопасности должны действовать сами, учить действиям своих сотрудников и требовать от них действовать в соответствии с Конституцией и законодательством страны, включая соблюдение норм международного права и международных обязательств Республики.
- Ни службы безопасности, ни любой их представитель во время исполнения своих обязанностей не имеют права:
  - а. проявлять предвзятость к законным конституционным интересам политической партии, или
  - б. проявлять одностороннее содействие любым интересам политической партии.
- С целью реализации принципов прозрачности и подотчетности, многопартийные парламентские комитеты должны обеспечить контроль над всеми службами безопасности в соответствии с требованиями и действующего законодательства, и постановлений, и решений парламента.
- Национальное законодательство должно определять цели, полномочия и функции разведывательных служб.

**Должно ли законодательство о разведывательной деятельности быть секретным?**

В демократических странах общественность имеет доступ к базовым законодательным актам, регулирующим деятельность разведывательных служб. Как указано на стр. 15, общественность требует информацию о роли разведывательных служб, а также о тех полномочиях, которые они получают, чтобы выполнять свои задачи. Представители общественности также требуют информацию о том, когда и при каких условиях разведывательным службам будет разрешено ограничивать права человека в интересах национальной безопасности. Следовательно, полномочия разведывательных служб об ограничении прав человека должны быть закреплены в публичном законодательстве.

Синхронно, одновременно, власти могут издавать «дополнительные» нормативные акты, например, «указы» и «директивы министра», которые недоступны для внимания общественности. Закон наделяет правительство полномочиями издавать такие нормативные акты тогда, когда он считает, что доступ к определенной информации может помешать работе разведывательных служб и нанести ущерб интересам национальной безопасности. Те нормативные акты, которые не публикуются для широкой общественности, обычно содержат информацию об оперативных методах деятельности разведывательных служб, в частности, об использовании определенных устройств и технологий. Такая информация нередко «закрывается» потому, что обладание ею может позволить лицу избежать обнаружения разведывательными службами, или обличать тех, кто сотрудничает со службами. Это может снижать эффективность разведывательных служб, представлять угрозу для людей, которые с ними сотрудничают, и наконец, наносить ущерб интересам национальной безопасности.

Непубличные нормативные акты все равно должны соответствовать требованиям Конституции и действующего законодательства. Например, они не могут позволить разведывательным службам прибегать к действиям, нарушающим между-

народное право в части нарушения человека.

**Какие вопросы регулирует законодательство о разведывательной деятельности?**

Законы о разведке позволяют государствам регулировать деятельность разведывательных служб и контролировать их. Эти законы охватывают такие сферы деятельности. Во-первых, законы о разведке формулируют цели деятельности разведывательных служб и определяют подробный перечень их задач. В целях обычно содержится и определение угроз национальной безопасности. Эти законы ограничивают роль разведывательных служб с целью удержать офицеров разведки от содействия каким либо другим интересам, а не интересам государства и его населения.

Во-вторых, законы о разведке определяют подробный перечень полномочий разведывательных служб, а также регулируют вопросы применения этих полномочий. Законы позволяют разведывательным службам применение этих полномочий только для достижения целей разведки. Они ограничивают те полномочия, в результате применения которых в интересах национальной безопасности могут быть ограничены права человека.

В-третьих, законы о разведке описывают вопросы организационной структуры разведывательных служб, включая положения о задачах отдельных подразделений этих служб.

В-четвертых, законы о разведке определяют порядок контроля за разведывательными службами со стороны как официальных, так и неправительственных структур. Например, они регулируют процесс назначения высшего руководства разведывательных служб, а также определяют полномочия парламентских и экспертных органов контроля.

В-пятых, законы о разведке описывают порядок профессионального взаимодействия между разведывательными службами и другими правительственными и неправительственными организациями, в частности, международными организациями. Например, законами определяется порядок передачи и получения разведыватель-

ными службами информации или проведения совместных операций с другими организациями.

В-шестых, законы о разведке определяют порядок использования разведывательными службами персональных данных (см. с. 23-28).

Наконец, законы о разведке описывают процедуры, которые могут использовать частные лица, если они хотят подать жалобу на действия разведывательных служб против них (см. с. 51-54).

### **Как демократические общества обеспечивают соблюдение законов разведывательными службами?**

Разведывательные службы, так же, как и все другие правительственные ведомства, должны уважать и международное право, и национальное законодательство. Особое значение имеет соблюдение требований международных актов по правам человека и международного гуманитарного права. Положения национального законодательства по вопросам деятельности разведывательных служб должны соответствовать принятым международным обязательствам государства.

Все разведывательные службы и их сотрудники должны соблюдать закон. Исполнительная власть также должна действовать в соответствии с законом. Политическая власть не имеет права отдавать разведывательным службам приказы, которые заставят их прибегать к незаконным действиям.

Руководители исполнительной ветви власти отвечают по закону за распоряжения, отданные разведывательным службам. Сотрудники разведывательных служб несут персональную ответственность за то, чтобы их действия соответствовали требованиям закона. Во многих странах закон не только требует от них согласования своих действий с нормами закона, но также требует от них не выполнять приказы, если они нарушают нормы национального или международного права. Таким образом, сотрудник разведывательной службы должен отвечать за свои незаконные действия и может быть привлечен к уголовной ответственности даже тогда, когда выполнял приказ начальника. Учи-

тывая широкие полномочия, данные сотрудникам разведывательных служб, указанная личная ответственность имеет особенно важное значение в качестве предохранителя против серьезных преступлений, включая такие нарушения прав человека, как пытки и убийства.

Соответственно, критически важное значение имеет то, что суды и прокуратура обеспечивают предусмотренную законом ответственность офицеров разведки, а в случае необходимости – и руководства исполнительной власти. Их личные решения и действия могут быть осуждены, решения суда являются обязательными для руководства исполнительной власти, а также для разведывательных служб и их персонала.

### **Какие международные правовые нормы регулируют деятельность разведывательных служб?**

Учитывая свой статус государственного учреждения, разведывательные службы должны согласовывать свою деятельность с международными правовыми обязательствами правительства. Эта деятельность также должна учитывать международные обязательства государства по вопросам прав человека, в частности, гражданских и политических свобод, как определено в Уставе ООН и в Международном пакте о гражданских и политических правах. Эти права охватывают право на жизнь, свободу, справедливое судопроизводство, частную личную жизнь, свободное выражение своего мнения и свободу ассоциаций.

Международные стандарты по вопросам правоохранительной деятельности также затрагивают разведывательные службы, если национальное законодательство позволяет выполнять такие правоохранительные задачи, как арест и содержание под стражей.

В 2009 и 2010 гг. ООН провела обзор существующих норм международного права и способов институционального контроля над разведывательными службами. Совет ООН по правам человека заказал исследование передового мирового опыта по вопросам правовых и институциональных рамок деятельности разведывательных служб и контроля над ними. В это исследование вошло 35 полезных международных

примеров, и в июне 2010 г. оно было представлено Советом по правам человека (см. список рекомендованных источников).

### **Разрешается ли разведывательным службам нарушать права человека?**

Международное право по правам человека не позволяет государствам (включая их разведывательные службы) нарушать права любого лица, находящегося под их юрисдикцией. Так же, как и все правительственные ведомства, разведывательные службы должны придерживаться международного права по вопросам прав человека. В случаях вооруженных конфликтов разведывательные службы также должны придерживаться международного права по правам человека. Государства должны обеспечить выполнение этих норм международного права в своем внутреннем законодательстве.

Международное право по вопросам прав человека определяет три категории прав и свобод человека:

- (1) Права, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены или нарушены;
- (2) Права, которые могут быть ограничены при определенных условиях и в соответствии с четко определенными правовыми критериями;
- (3) Права, которые могут быть ограничены или действие которых может быть приостановлено во время вооруженного конфликта, или объявления чрезвычайного положения в случае возникновения угрозы существованию государства.

#### **1. Права человека, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены или нарушены**

Международное право по вопросам прав человека запрещает государствам и их органам ограничивать или нарушать определенные права человека при любых обстоятельствах. К числу этих прав, относятся право на жизнь, свобода от пыток и другого бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, право на справедливый суд, свобода от рабства или принуждения к подневольному предоставлению услуг, а также запрет похищения и тайного содержания под стражей.<sup>3</sup>

Международное гуманитарное право дополняет и усиливает эти запреты в период вооруженных конфликтов, Общая статья 3 Женевских Конвенций подчеркивает эти минимальные стандарты (см. Блок 2). Разведывательные службы ни при каких обстоятельствах не имеют права принимать какие-либо меры, которые нарушают эти права.

#### **2. Права, которые могут быть ограничены**

Международное право по вопросам прав человека позволяет государствам ограничивать определенные права и свободы отдельных лиц. К числу этих прав относятся право на свободу и частную жизнь, а также свобода передвижения, ассоциаций и высказываний. Государства могут принимать меры ограничения таких прав только в случае, если эти меры соответствуют следующим критериям:

1. Основываются на нормах публичного законодательства.
2. Имеют легитимную цель (такую, как защита интересов национальной безопасности, общественный порядок или права человека и свободы других лиц).
3. Необходимы в демократическом обществе.
4. Являются пропорциональными относительно определенной цели.
5. Согласуются с другими обязательствами по правам человека. Государства признаются нарушителями прав человека, если они не придерживаются указанных требований.

Во многих государствах законодательство позволяет разведывательным службам ограничивать право на частную жизнь путем предоставления им специальных полномочий по сбору информации от/о лиц или групп, подозреваемых в участии в специфической деятельности, которая угрожает национальной безопасности, общественной безопасности и правам человека (см. стр. 20-21). Эти специальные полномочия включают такие меры, как мониторинг средств связи физических лиц без их предупреждения или тайная съемка их деятельности. Такие мероприятия, безусловно, ограничивают право на частную жизнь человека. Отдельные государства также наделяют свои разведывательные

службы правоохранными функциями (см. стр. 33). В этом контексте национальное законодательство дает им право арестовывать и содержать под стражей лиц, подозреваемых в совершении определенных преступлений. Эти полномочия ограничивают право на личную свободу и свободу передвижения.

С целью соблюдения международных стандартов демократические государства устанавливают жесткий контроль над тем, как их разведывательные службы используют свои полномочия. Они обеспечивают законодательное регулирование, процедуры предоставления разрешений и контроль таких полномочий разведывательных служб со стороны внешних структур (см. с. 22-25).

### 3. Ограничение прав человека во время объявления чрезвычайного положения

Международное право по вопросам прав человека позволяет государствам временно приостанавливать исполнение своих обязательств по правам человека на период действия чрезвычайного положения. Государство может ввести чрезвычайное положение при наступлении исключительных обстоятельств, когда возникают угрозы «выживанию нации». Такими могут быть существенные и необратимые угрозы физической безопасности населения и/или функционированию демократических институтов.<sup>4</sup> Право решения об объявлении чрезвычайного положения и приостановление определенных прав принадлежит исполнительной власти. Разведывательные службы не участвуют в этом процессе.

После объявления чрезвычайного положения государство должно информировать соответствующий орган международного договора, и указать – какие права человека будут приостановлены или ограничены.

Приостановление или ограничение определенных прав должно быть временным, непосредственно связанным с причинами чрезвычайного положения, а также пропорциональным уровню угрозы. Кроме этого, любое приостановление или ограничение прав должно быть рассмотрено парламентом или судом. Государства не имеют права приостанавливать указанные

выше права, или любые другие права определенными региональными и международными договорами по правам человека, которые не могут ограничиваться ни при каких обстоятельствах. Соответственно, положения национальной конституции относительно чрезвычайных полномочий не могут быть использованы для обоснования действий, нарушающих международное право по вопросам прав человека.

#### Блок 2: Извлечение из Общей статьи 3 Женевских Конвенций<sup>5</sup>

В период вооруженных конфликтов, которые не носят характера международных [...] каждая Сторона конфликта должна взять обязательство соблюдать, как минимум, следующие положения:

1. Лица, участвующие в активной фазе конфликта, включая персонал вооруженных сил, и которые сложили оружие, а также те, кто считается «небоеспособными» из-за заболевания, ранения, содержания под стражей или по другой причине, должны получать гуманное отношение, без какой-либо дискриминации на основании расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения или богатства, или любого другого подобного критерия. В связи с этим, следующие действия против вышеуказанных лиц являются запрещенными и должны таковыми оставаться в любое время и в любом месте:
  - a. жестокость к жизни и личности, в частности, убийства любым способом, нанесение увечий, жестокое обращение и пытки;
  - b. захват заложников;
  - c. издевательство над личным достоинством, в частности, издевательское и унижающее достоинство обращение;
  - d. вынесение приговоров и приведение в исполнение смертных приговоров без предварительного объявления приговора после рассмотрения в законном суде, с предоставлением всех юридических гарантий, которые признаны неотъемлемыми в цивилизованном мире.

Когда разведывательные службы получают дополнительные полномочия по ограничению прав человека в период чрезвычайного положения, они должны придерживаться положений и международного, и национального законодательства по вопросам прав человека. Их деятельность должна оставаться под контролем и наблюдением исполнительной власти, парламента, судебной власти и любых существующих органов экспертного контроля.

## **Сбор информации**

### **Как разведывательные службы собирают информацию?**

В демократических обществах разведывательные службы получают большую часть необходимой им информации из публичных источников, таких как статьи в прессе, доклады правительственных и неправительственных организаций и научные публикации. Разведывательные службы также получают информацию от лиц, которые имеют (или могут получить) доступ к нужной информации. Например, члены групп, которые угрожают национальной безопасности могут быть осведомителями и тайно поставлять информацию разведывательным службам. Также разведывательные службы могут использовать лиц с вымышленными именами или фальшивыми биографиями с целью проникновения в определенные организации и получения информации об их деятельности.

Отдельные лица и группы, планы которых представляют угрозу национальной безопасности, как правило, не раскрывают своих намерений. Соответственно, демократические общества требуют наличия законодательства, которое позволит разведывательным службам получать ту информацию, которую нельзя найти в открытом доступе. Это законодательство должно наделять разведывательные службы специальными полномочиями, которые обычно не доступны другим членам общества. Эти специальные полномочия делятся на четыре основных вида.

Во-первых, законодательство может разрешить разведывательным службам осуществлять мониторинг голосовых, электронных и бумажных коммуникаций без их согласия. Такая деятельность может

требовать применения высокотехнологичных и сложных технических средств.

Во-вторых, законодательство может разрешить разведывательным службам скрытую видеосъемку и фотосъемку лиц и их собственности без их согласия.

В-третьих, законодательство может разрешить разведывательным службам давать вымышленные имена своим агентам с целью проникновения внутрь группировок, которые угрожают национальной безопасности.

Наконец, законодательство может разрешить им делать официальные запросы в другие правительственные ведомства или частные компании чтобы получить информацию о людях даже тогда, когда это может выглядеть как вмешательство в их частную жизнь. Например, они иногда могут делать запросы на получение записей телефонных разговоров физических лиц от провайдера телефонной связи.

### **Какую информацию разведывательным службам разрешается собирать?**

В демократических обществах национальным законодательством предусмотрен контроль над тем, какую информацию разведывательным службам разрешено собирать. Законы позволяют разведывательным службам собирать информацию о деятельности, представляющей угрозу национальной безопасности, как это и предусматривается их предназначением. Службам разрешается собирать информацию относительно лиц и групп, которые осуществляют такую деятельность только тогда, когда эта информация касается выполнения их задач.

### **Какую информацию разведывательным службам собирать не разрешается?**

Законами о разведке устанавливаются ограничения на виды информации, которые разрешается собирать офицерам разведки. Во-первых, законы запрещают собирать информацию о физических лицах и их деятельности, если они не представляют угрозы национальной безопасности.

Во-вторых, в демократических обществах законы обычно запрещают офицерам разведки собирать информацию о законной политической и общественной деятельно-

сти. Например, им не разрешается собирать информацию о законной деятельности политических партий и их членов, или о группах, принимающих участие в мирных протестах. Эти запреты защищают права человека и другие важные ценности демократического общества, такие как свобода ассоциаций и собраний.

Наконец, законы обычно запрещают офицерам разведки собирать информацию с целью обеспечения специфических интересов. Например, законом не разрешается шпионить за политическими оппонентами и политическими партиями.

### **Почему государства ограничивают сбор информации от представителей определенных профессий?**

Представители определенных профессий, такие как журналисты, парламентарии, адвокаты, церковнослужители и врачи имеют информацию, которая может представлять интерес для разведывательных служб. Однако, во многих демократических обществах приняты законы и меры, которые ограничивают или не разрешают сбор информации разведывательными службами от или о представителях этих профессий. Например, законом может быть запрещено собирать информацию об этих лицах, за исключением случаев, когда разведывательные службы могут доказать их непосредственную причастность к деятельности представляющей угрозу национальной безопасности. Кроме этого, в демократических обществах устанавливают специальный надзор за сбором информации о членах определенных профессий. В частности, в некоторых государствах требуется, чтобы разведывательные службы получили согласие руководства парламента, прежде чем начать следственные действия в отношении членов парламента.

Демократические общества ограничивают сбор информации от представителей определенных профессий для того, чтобы защитить те услуги, которые они предоставляют населению. Например, адвокаты помогают задержанным воспользоваться своим правом на свободу и справедливый суд. Если разведывательные службы будут прослушивать общение между адвокатами и задержанными, то они будут нарушать право задержанного на конфиденциаль-

ный доступ к адвокату. Журналисты представляют другой пример. Они расследуют интересующие общественность вопросы и полагаются на конфиденциальность общения в работе над своими расследованиями. Эта роль очень важна для обеспечения контроля за деятельностью правительственных ведомств и раскрытия злоупотреблений. Если разведывательные службы будут прослушивать общение журналистов, то они могут повредить этой важной миссии прессы.

### **Как в демократическом обществе обеспечивается контроль за использованием специальных полномочий?**

Государства законодательно определяют полномочия своим разведывательным службам с целью сбора информации об угрозах национальной безопасности. Специальными полномочиями называют меры, которые не предоставляются законом другим правительственным ведомствам (за исключением отдельных структур полиции) или представителям общественности. (См. стр. 20)

Демократические общества формулируют и ограничивают использование разведывательными службами специальных полномочий путем принятия нормативно-правовых актов, которые определяют:

- Относительно кого можно проводить расследования, а относительно кого – нет;
- Какую информацию можно собирать, а какую – нет;
- Какие меры им можно использовать для сбора информации;
- Когда им разрешается применять специальные полномочия, а когда – нет;
- В течение какого времени им разрешается применять специальные полномочия.

В демократических обществах контроль применения разведывательными службами специальных полномочий осуществляется через организации и процедуры, созданные для предоставления разрешений, надзора и проведения исследований в вопросах использования специальных полномочий.

### **Кто дает разрешение на использование специальных полномочий?**

Учитывая сказанное, в каждом случае, когда разведывательные службы хотят применить специальные полномочия, они должны получить разрешение от определенного внешнего органа. (См. Блок 3 для ознакомления с опытом Канады). Разведывательные службы направляют запрос в определенные инстанции с обоснованием необходимости применения специальных полномочий. После этого разрешительный орган проверяет соответствие запроса требованиям законодательства.

Обычно кто-то из членов правительства, например, ответственный за разведывательные службы министр, или суд имеют полномочия давать санкцию на использование специальных полномочий. Вместе с тем, именно для суда более вероятно могут быть определены полномочия надзорного органа в случаях радикального вмешательства в личную жизнь граждан, такого как обыск и конфискация имущества, или мониторинг каналов связи. Суды полностью независимы и от разведывательных служб, и от правительства, поэтому они имеют хорошие возможности объективно оценивать представленные запросы на использование специальных полномочий.

Некоторые государства считают необходимым получение разрешения на использование разведывательными службами специальных полномочий и от исполнительной, и от судебной власти (см., например, Блок 3, опыт канадской модели). Такой подход дает возможность осуществления дополнительного контроля с целью обеспечения законности, обоснованности и целесообразности принятия рисков, связанных с применением специальных полномочий.

### **Как именно государство предоставляет санкцию на использование специальных полномочий?**

Процедура предоставления санкции на использование специальных полномочий отличается в разных странах и часто зависит от конкретных полномочий, которые разведывательные службы хотят употребить. При этом, законодательство, как правило, требует от разведывательных служб пройти через три этапа процедур, прежде

чем они получают разрешение на применение специальных полномочий (см. Блок 3).

На первом этапе уполномоченный представитель разведывательных служб направляет письменный запрос на применение специальных полномочий, который обычно включает:

- описание подозрительных действий и конкретных лиц или групп, в отношении которых разведывательные службы намерены проводить оперативно-розыскную деятельность;
- пояснение относительно предварительно принятых разведывательными службами мер для сбора информации и результативности этих мероприятий;
- пояснение относительно конкретного специального метода по которому направляется запрос на санкцию, например, прослушивания телефонных переговоров по конкретному номеру;
- обоснование необходимости применения специальных полномочий и ожидаемых положительных результатов расследования.

На втором этапе орган, предоставляющий санкцию, изучает запрос и проверяет:

- будет ли предложенное использование специальных полномочий согласовываться со всеми соответствующими законодательными актами;
- будет ли их применение необходимым и полезным;
- будет ли применение пропорциональным уровню угрозы, которую представляет деятельность, подлежащая расследованию.

На третьем этапе соответствующий орган даёт санкцию, в которой указываются конкретные разрешенные меры и период времени, в течение которого их можно применять.

Указанные выше процессы направления запроса и процедуры получения санкции документируются для того, чтобы позже разведывательные службы и разрешительные инстанции могли оценить принятые решения.

### **Как в демократическом обществе обеспечивается отчетность об использовании специальных полномочий?**

В демократических обществах уполномоченные лица правительства и/или определенные органы контроля осуществляют контроль применения разведывательными службами специальных полномочий путем мониторинга текущих операций и анализа результатов уже завершенных операций.

Разведывательные службы регулярно информируют руководство государства и/или определенные органы контроля о ходе операций. Они докладывают обобщенный отчет о полученной информации, достигнутых результатах и имеющихся проблемах. Эти доклады позволяют органам контроля оценивать законность и целесообразность применения разведывательными службами специальных полномочий для выполнения определенных им задач. Уполномоченные лица правительства и/или определенные органы контроля могут остановить применение специальных полномочий, если разведывательные службы не обеспечивают соблюдение одного или всех требований законодательства, или если орган контроля решит, что в применении нет больше необходимости.

Наконец, органы контроля проводят анализ применения специальных полномочий после завершения операции. В отдельных странах органы контроля могут заставить разведывательные службы уничтожить информацию, добытую незаконными методами. Внешние органы контроля также проводят анализ применения специальных полномочий с целью определения тенденций, понимание которых помогло бы правительству или разведывательным службам решать определенные проблемные вопросы.

## **Менеджмент персональной информации**

### **Что такое персональные данные?**

Персональные данные – это информация об определенном физическом лице. Она включает фактические данные лица, такие как контактная информация, дата рождения, номер паспорта и идентификационный код. Также персональные данные

включают подробную информацию о частной жизни лица, такую как состояние здоровья, работа, виросповедование или политические предпочтения, информацию о членстве в политических партиях и профессиональных союзах, а также об отношениях с партнерами и друзьями. Для предотвращения угрозы национальной безопасности разведывательным службам может быть необходимо собрать персональные данные на определенных лиц.

### **Как разведывательные службы получают персональные данные?**

Разведывательные службы получают информацию личного характера пятью основными способами. Во-первых, разведывательные службы получают информацию личного характера из открытых источников. Во-вторых, они получают информацию личного характера путем применения специальных полномочий, например, тайного прослушивания телефонных переговоров (см. стр. 20). В-третьих, они могут запрашивать информацию и персональные данные об определенном лице от других правительственных ведомств, таких как иммиграционные службы. В-четвертых, персональные данные могут давать тайные информаторы. Наконец, разведывательные службы могут получать персональные данные относительно определенных лиц от правительств других государств и/или их разведывательных служб.

### **Как разведывательные службы и их правительства используют персональные данные?**

Для обеспечения легкого доступа, разведывательные службы хранят большую часть персональных данных в виде электронных или бумажных файлов (досье). Во-первых, они используют эти файлы для обеспечения текущих или будущих операций при наличии угроз национальной безопасности. Они также могут использовать персональные данные для проверки лиц, нуждающихся в получении допуска к государственной тайне.

Во-вторых, разведывательные службы предоставляют персональные данные другим государственным органам и должностным лицам, таким как правоохранительные органы и прокуроры. Государст-

### Блок 3: Процедура получения санкции на применение специальных полномочий Службой Разведки Канады <sup>6</sup>

Закон о Службе Разведки Канады определяет процедуру представления запроса и предоставления разрешения (санкции) разведывательным службам на применение специальных полномочий. Любое представление на применение специальных полномочий должно быть согласовано и министром и судом.

#### Представление на разрешение

Глава 21.

1. В случае, когда директор или любое назначенное министром с этой целью должностное лицо имеет достаточные основания полагать, что Службе требуется разрешение для проведения расследования угрозы безопасности Канады или для выполнения обязанностей и функций, предусмотренных в разделе 16, директор или назначенное должностное лицо могут, предварительно получив согласие министра, сделать в соответствии с подпунктом (2) представление в суд на получение разрешения, как предусмотрено настоящим разделом.

#### Вопросы, которые указываются в представлении на разрешение

2. Представление в суд по вопросам, указанным в подпункте (1) должно быть сделано в письменной форме и сопровождаться письмом автора представления с раскрытием таких обстоятельств:
  - a. фактов, на которых основывается достаточное убеждение в том, что получение разрешения необходимо для обеспечения возможностей Службы по расследованию угрозы безопасности Канады или для выполнения обязанностей и функций, предусмотренных в разделе 16;
  - b. пояснение относительно предварительно принятых других оперативно-розыскных мероприятий и их неудачи или обоснования уверенности в их неэффективности, а также подтверждение срочности вопроса или обоснование его важности, то есть, что без получения разрешения возникнет высокая вероятность того, что не будет получена важная информация об угрозах безопасности Канады или для выполнения обязанностей и функций, предусмотренных в разделе 16 согласно с пунктом (1);
  - c. тип каналов связи по которым необходимо установить контроль, виды информации, записей, документов или предметов, которые необходимо получить, а также полномочия, определенные в пункте (3) подпунктах (a) и (c), которые предлагается применить;
  - d. сведения о лице (при наличии), чьи каналы связи нужно взять под контроль или которое владеет информацией, записями, документами или предметами, которые предлагается получить;
  - e. конкретные лица или категория лиц, в отношении которых запрашивается разрешение;
  - f. общее описание предлагаемого места применения разрешения, если есть возможность предоставить общие очертания этого места;
  - g. срок действия разрешения, в зависимости от обстоятельств может определяться до шестидесяти дней или до года - как указано в пункте (5);
  - h. все предыдущие запросы относительно указанного в запросе лица в соответствии с подпунктом (d), дата подачи этих запросов, фамилии судей, которым подавались запросы и их решения.

### Разрешение

3. Руководствуясь действующим законодательством и принимая решение на основании определенной в Законе о Статистике процедуры, судья, к которому поступил оформленный надлежащим образом в соответствии с требованиями пункта (2), подпунктов (a) и (b) запрос, может давать разрешение (санкцию), по которому заявитель получает полномочия контролировать каналы связи, а также получать нужную информацию, записи, документы или предметы, и для этого:
- проникать в нужное помещение или получать доступ к тому, что нужно;
  - проводить обыск, выемку или возврат, исследование, взятие образцов или снятие копий относительно необходимой информации, записей, документов и предметов, или
  - устанавливать, обслуживать и снимать необходимые средства.

### Вопросы, определяемые в разрешении

4. В разрешении, выданном в соответствии с подпунктом (3) должны быть определены:
- типы каналов связи по которым необходимо установить контроль, виды информации, записей, документов или предметов, которые необходимо получить, а также полномочия, определенные в пункте (3) подпунктах (a) и (c), которые разрешается применять с этой целью;
  - сведения о лице (при наличии), чьи каналы связи разрешается взять под контроль, или которое владеет информацией, записями, документами или предметами, которые разрешается получить;
  - конкретные лица или категория лиц, в отношении которых предоставляется разрешение;
  - общее описание определенного места применения разрешения, если есть возможность предоставить общие очертания этого места;
  - срок действия разрешения;
  - любые другие требования и условия, которые судья считает уместным указать в разрешении для обеспечения государственных интересов.

венные органы активно используют полученные от разведывательных служб персональные данные с целью принятия мер правового характера против определенных лиц. Они используют персональные данные в антитеррористических операциях для обоснования запрета выезда, отъезда в визах, конфискации имущества и ограничения передвижения человека и его общения с другими лицами.

В исключительных случаях разведывательным службам также разрешается передавать персональные данные правительствам других государств и их службам. Для более детального ознакомления с этим вопросом, пожалуйста, ознакомьтесь с содержанием раздела «Международное сотрудничество по вопросам разведки» в этом издании.

### Почему демократические общества ограничивают использование персональных данных?

Демократические общества ограничивают использования разведывательными службами персональных данных по трём основным причинам. Во-первых, демократические общества ограничивают использование персональных данных ввиду очевидного риска, который может возникнуть для человека в случае их обнародования. Персональные данные включают информацию о наиболее чувствительных аспектах жизни человека, таких как истории болезней, вероисповедание, политические пристрастия и личные отношения. Раскрытие этой информации может негативно повлиять на профессиональную карьеру, личные и деловые отношения, а также личную безопасность.

Во-вторых, существует потенциальный риск того, что разведывательными службами и/или другими структурами, которые имеют законный доступ к персональным данным, эта информация может быть использована в незаконных целях. Например, разведывательные службы и/или официальные лица могут поддаваться искушению использовать доступ к персональным данным с целью дискредитации или шантажа политических оппонентов. Поэтому, правительства демократических государств должны внедрять соответствующие нормы для ограничения использования персональных данных.

Наконец, частные лица обычно не знают, какие персональные данные разведывательные службы держат в досье на них. Соответственно, они не имеют возможности влиять на решения разведывательных служб по использованию персональных данных, или на их точность. Поэтому очень важно, чтобы законами были четко определены правила использования персональных данных, и чтобы органы контроля следили за соблюдением этих правил.

#### **Какие правовые нормы регулируют использование персональных данных?**

Разведывательные службы нуждаются в том, чтобы собирать и использовать определенные персональные данные с целью обеспечения выполнения своих функций. В частности, им нужно иметь возможность идентифицировать определенных лиц и собирать информацию об их поведении и деятельности с целью своевременного выявления угроз национальной безопасности. Учитывая сказанное, государства принимают законы, которые позволяют разведывательным службам использовать определенные персональные данные без согласования с этим лицом. При этом в законах также предусмотрены жесткие меры контроля за использованием персональных данных (см. Блок 4 для ознакомления с примером законодательного регулирования доступа разведывательных служб Германии к персональным данным). Эти меры контроля имеют комплексный характер; ниже рассматриваются три типа законодательно определенных мер контроля.

Во-первых, национальным законодательством определяются виды персональных данных, которые можно использовать разведывательным службам. Например, законами разрешается разведывательным службам использовать персональные данные в отношении лиц, участвующих в опасной для национальной безопасности деятельности, такой как членство в террористической организации.

Законодательство требует, чтобы вопросы использования персональных данных были связаны с поведением человека, то есть, чтобы было зафиксировано его участие в деятельности, которая угрожает национальной безопасности. Демократические общества запрещают разведывательным службам использовать персональные данные, основываясь лишь на таких характеристиках личности, как этническое происхождение, вероисповедание и пол. Кроме этого, законы запрещают разведывательным службам использовать определенные персональные данные, которые не имеют отношения к угрозам национальной безопасности, такие как истории болезни лиц, даже в случае их участия в деятельности угрожающей национальной безопасности.

Во-вторых, законы определяют ограничения в вопросах хранения персональных данных. Разведывательным службам разрешается хранить персональные данные только тогда, когда это необходимо для выявления и оценки конкретных угроз национальной безопасности. Законодательство требует, чтобы разведывательные службы регулярно проверяли свои файлы с целью уточнения персональных данных. Во многих демократических странах законодательством предусмотрено уничтожение персональных данных разведывательными службами после того, как эти сведения становятся ненужными или устаревшими. Это, в частности, досье на лиц, которые не представляют угрозы национальной безопасности.

В-третьих, законами определяется порядок доступа к персональным данным, которые хранятся в разведывательных службах. Только определенные сотрудники разведывательных служб имеют доступ к файлам персональных данных. Законами от них также требуется фиксировать

#### Блок 4: Порядок использования персональных данных в деятельности Федерального Офиса Защиты Конституции Германии <sup>7</sup>

Немецкое законодательство жестко контролирует использование персональных данных в Федеральном Офисе Защиты Конституции (служба внутренней разведки Германии). Ниже предлагаются две выдержки из немецких законов как примеры положительного опыта в сборе, хранении и уничтожении информации о физическом лице. Всю эту деятельность в Германии контролирует Комиссия G10 – независимый орган контроля, который имеет доступ ко всей информации, которой владеют разведывательные службы.

##### Приемлемые условия использования персональных данных

- Для выполнения своих задач Федеральный Офис Защиты Конституции может накапливать, обновлять и использовать ... персональные данные, если:
  1. Наблюдаются действительные признаки усилий или деятельности, которые подпадают под пункт 3, подпункт 1 (к таковым относят: усилия, направленные против основ свободного демократического порядка, существования или безопасности Федерации или одной из ее Земель, или направленные на незаконное воспрепятствование деятельности конституционных органов Федерации или одной из ее Земель).
  2. Это необходимо для расследования и анализа усилий или деятельности, подпадающих под пункт 3, подпункт 1.
  3. Федеральный Офис Защиты Конституции принимает меры в соответствии с пунктом 3, подпунктом 2 (то есть, против деятельности, которая угрожает безопасности или против разведывательной деятельности со стороны иностранного государства).

##### Руководство по вопросам хранения, внесения изменений и уничтожения персональных данных в Федеральном Офисе Защиты Конституции

- Федеральный Офис Защиты Конституции должен ограничивать срок хранения (персональных данных) рамками необходимости выполнения своих задач.
- Неточные персональные данные в файлах Федерального Офиса Защиты Конституции должны уточняться.
- В каждом случае оперативно-розыскного дела Федеральный Офис Защиты Конституции должен периодически, но не позднее, чем раз в пять лет, проверять персональные данные на предмет уточнения или уничтожения.
- Персональные данные в файлах Федерального Офиса Защиты Конституции должны быть уничтожены, если их хранение является недопустимым или эта информация стала ненужной для выполнения заданий. Данные не должны уничтожаться, если есть уверенность в том, что уничтожение повредит законным интересам личности. В этом случае доступ к этим данным должен быть заблокированным, и они могут передаваться только с согласия этого лица.

##### Надзор

- Надзорные полномочия Комиссии G10 охватывают весь объем деятельности по сбору, обработке и использованию персональных данных, полученных разведывательными службами Федерации в соответствии с этим законом.

каждый случай доступа к файлам персональных данных. Эти меры контроля имеют целью предотвратить незаконное использование персональных данных.

В-четвертых, законами ограничиваются возможности разведывательных служб передавать персональные данные в другие государственные органы. Они могут передавать персональные данные только в те государственные органы, которым нужна эта информация для выполнения своих задач. При этом на то, как эти органы используют персональные данные, накладываются строгие ограничения.

### **Кто и как контролирует вопросы использования персональных данных?**

Внешние органы контроля следят за использованием разведывательными службами персональных данных с целью обеспечения законности в этом вопросе. К этим органам относятся органы парламентского и экспертного контроля, а также структуры защиты информации (см. страницы 41-51).

Эти органы контроля проверяют решения разведывательных служб по вопросам хранения персональных данных и создания досье на определенных лиц. В некоторых государствах органы контроля должны согласовывать решения разведывательных служб о создании персонального досье.

Органы контроля также проверяют существующие досье и дела разведывательных служб с целью обеспечения законности во время их оформления и производства.

Они могут проверить файлы на основании собственного решения, или в ответ на обращения граждан относительно проверки их файлов. В некоторых государствах для разведывательных служб законодательством определено периодически отчитываться о случаях направления персональных данных в другие ведомства, или когда они удаляют какую-то информацию из личных досье. Наконец, во многих государствах органы контроля проверяют, как разведывательные службы реагируют на запросы, сделанные частными лицами относительно предоставления доступа к заведенным на них досье в этих службах (см. Блок 5).

### **Могут ли отдельные лица иметь доступ к своим досье?**

В демократических государствах представители общественности имеют право направлять запрос на получение доступа к заведенным на них досье в разведывательных службах (см. Блок 5 по примеру осуществления этой процедуры в Германии). Чтобы получить доступ к досье, они подают запрос непосредственно в разведывательные службы или через официального представителя правительства, ответственного за контроль над разведывательными службами. После ознакомления с содержанием своего досье они могут иметь право подачи заявления об удалении и/или исправлении информации.

В отдельных случаях нормативно-законодательными актами разведывательным службам разрешается отказывать в удовлетворении запросов о доступе к персональным данным от частных лиц. Например, они могут отказать в предоставлении доступа на основании необходимости сохранить в тайне текущую операцию, обеспечить общественную безопасность или защитить интересы национальной безопасности. Обычно разведывательные службы не обязаны сообщать причину отказа. Однако внешние органы контроля могут проверить решение разведывательных служб об отказе в предоставлении доступа. Заинтересованные лица могут апеллировать к этим органам с просьбой пересмотреть решение по их запросу. Это позволяет убедиться, что решение об отказе в доступе к персональным данным было безусловно обоснованным.

### **Международное сотрудничество по вопросам разведки**

#### **Что такое международное сотрудничество по вопросам разведки?**

Содержание темы «международное сотрудничество по вопросам разведки» описывает, каким образом разведывательные и специальные службы двух или более стран могут сотрудничать вместе.

Разведывательные службы взаимодействуют с иностранными партнерами тремя основными способами.

## Блок 5: Законодательство Германии о допуске к персональным данным, которыми обладают разведывательные службы<sup>8</sup>

Законодательство Германии наделяет граждан общим правом доступа к персональным данным, которые хранятся в разведывательных службах. Заявления должны направляться непосредственно в разведывательные службы. Ниже предлагаются выдержки, которые демонстрируют эту процедуру.

### Представление запроса на доступ к персональным данным, которые хранятся в разведывательных службах

- Федеральный Офис Защиты Конституции должен бесплатно предоставлять информацию о физическом лице этому лицу по его/ее запросу в случаях, когда он/она ссылаются на конкретную потребность и подтверждают обоснованную заинтересованность в этой информации.

### Основания для отказа в доступе к персональным данным

- Информация не должна предоставляться в случаях, когда:
  1. Это может негативно повлиять на качество выполнения задач.
  2. Это приведет к раскрытию источников информации, или есть основания опасаться раскрытия степени осведомленности Федерального Офиса Защиты Конституции, или его намерений, в определенном конкретном случае.
  3. Это может негативно повлиять на уровень общественной безопасности или иным образом повредить интересам Федерации, или одной из ее Земель.
  4. Информация, или факт ее сбора и хранения, должны держаться в тайне в соответствии с требованиями закона или в силу его важности, особенно, когда речь идет про обоснованные и более важные интересы третьей стороны.
- Решение принимается руководителем Федерального Офиса Защиты Конституции или другим должностным лицом по поручению руководителя.
- Обязательство о предоставлении информации не предусматривает предоставление информации о происхождении персональных данных и заказчиков информации, которая должна передаваться.
- Причины отказа не должны предоставляться в случае, если это может повредить тем обстоятельствам, из-за которых принято решение об отказе в предоставлении информации. Причины отказа должны быть зафиксированы.

### Право на апелляцию

- В случае отказа в предоставлении информации заявитель должен быть проинформирован о правовых основаниях отказа, а также о возможности обратиться в Федеральный комиссариат по вопросам защиты информации, которому может быть предоставлена информация по его требованию, за исключением случаев, когда Федеральное министерство внутренних дел решит, что в определенном конкретном случае существует угроза безопасности Федерации или одной из ее Земель.

Во-первых, и это наиболее типично, разведывательные службы делятся со своими иностранными партнерами информацией. Они могут поделиться и/или обменяться с иностранными разведывательными службами свежей информацией, или предоста-

вить им свой анализ определенной информации.

Во-вторых, некоторые разведывательные службы проводят совместные операции со своими иностранными партнерами. В частности, агентура различных разведыва-

тельных служб может сотрудничать, чтобы получать информацию. Кроме этого, разведывательные службы одной страны могут использовать свою разведывательную инфраструктуру совместно с иностранными разведывательными службами.

В-третьих, международное сотрудничество по вопросам разведки может происходить и в форме обмена знаниями и опытом. Например, разведывательные службы могут тренировать иностранных партнеров или направлять офицеров разведки для помощи в работе иностранных разведывательных служб.

### **Почему разведывательные службы сотрудничают с правительствами других государств и их разведывательными службами?**

Разведывательные службы сотрудничают с иностранными партнерами главным образом потому, что это сотрудничество позволяет получить больший доступ к информации и полезному опыту. Разведывательные службы отдельной страны могут не иметь достаточных ресурсов или опыта для получения необходимой информации об актуальных угрозах, которые существуют во всех частях света. Соответственно, им приходится полагаться на иностранных партнеров, которые имеют соответствующее географическое расположение и знание специфики определенных групп, языков и культур, необходимых для получения нужной информации. Разведывательные службы одной страны могут делиться информацией с партнерскими структурами другой страны в обмен на оборудование или деньги. Международное сотрудничество между разведывательными службами стало чрезвычайно важным, поскольку организации, которые представляют угрозу интересам государства и безопасности населения, часто совершают трансграничные операции, либо действуют на территории нескольких стран.

### **Какие риски сопровождают сотрудничество по вопросам разведки?**

Сотрудничество между правительствами разных стран и их разведывательными службами создает для всех заинтересованных сторон определенные риски.

Во-первых, такое международное сотрудничество создает существенные риски для обеспечения прав человека, которые защищает международное право. Особенно опасные угрозы для прав человека сотрудничество по вопросам разведки создает тогда, когда происходит передача персональных данных в иностранные структуры.

Например, разведывательные службы после получения персональных данных могут использовать их с нарушениями прав человека. Они могут использовать персональные данные для розыска лиц и незаконного их задержания и / или осуществления насилия над ними. В общем, разведывательные службы предупреждают своих иностранных партнеров относительно правил использования персональных данных, однако, в конечном счёте они имеют незначительные возможности это контролировать.

Во-вторых, во многих случаях разведывательные службы не знают, каким образом их иностранные партнеры получают информацию, и получена ли эта информация законным путем. В частности, они могут не знать, применяла ли иностранная структура пытки или другие незаконные методы для получения информации. При этом, если руководители разведывательных служб знали, что для получения информации от иностранных или внутренних источников были нарушены права человека, то их можно считать правонарушителями.

В-третьих, некоторые разведывательные службы могут быть заинтересованы в сотрудничестве с иностранными партнерами, чтобы избежать контроля за своей деятельностью со стороны собственного руководства. В частности, они могут захотеть избежать правовых механизмов контроля и подотчетности, которые официальное руководство может применять чтобы обеспечить ответственность за соблюдение прав человека в случаях применения специальных полномочий для сбора информации.

Наконец, в дополнение к угрозам нарушений прав человека, международное сотрудничество по вопросам разведки может повредить репутации страны и ее между-

народным отношениям. Например, разведывательные службы могут осуществлять сотрудничество с иностранной разведывательной структурой таким образом, что это будет сопровождаться вмешательством во внешнюю политику их государств. С учетом такого риска, государства пытаются установить максимальный контроль за международным сотрудничеством своих разведывательных служб.

### **Как государства контролируют сотрудничество по вопросам разведки?**

Вопросы международного сотрудничества по вопросам разведки регулируются национальным законодательством. Нормативно-законодательные акты определяют: с кем разведывательные службы могут развивать сотрудничество, на каких основаниях и при каких условиях может происходить такое сотрудничество; каким образом правительство будет предоставлять разрешение на такое сотрудничество, и как оно будет его контролировать (см. Блок 6 об опыте регулирования вопросов международного сотрудничества в Хорватии).

Учитывая риски, с которыми ассоциируется международное сотрудничество по вопросам разведки, национальное законодательство требует, чтобы, прежде чем достигать договоренности о сотрудничестве с иностранной структурой, разведывательные службы получали бы согласование от уполномоченного представителя правительства. Кроме этого, представитель правительства обычно должен дать разрешение на проведение совместных операций или на действия, предусматривающие обмен чувствительной информацией. Согласование с правительственными органами вопросов международного сотрудничества или особо чувствительных аспектов деятельности разведки, должно обеспечить условия, при которых разведывательные службы не могут действовать без контроля со стороны государства.

### **Как регулируется предоставление информации иностранным разведывательным службам?**

Демократические общества имеют соответствующие нормативно-правовые акты, регулирующие обмен информацией между своими и иностранными разведыватель-

ными службами (см. Блок 6). Законами устанавливаются ограничения на случаи и условия, при которых разведывательные службы могут делиться информацией с иностранными структурами. Например, разведывательные службы могут запрашивать информацию у своих иностранных партнеров только в тех случаях, когда эта информация необходима для выполнения их назначения. Так же, они должны передавать информацию в иностранные структуры только тогда, когда эта информация им нужна для выполнения задач по предназначению.

Кроме этого, законодательство требует от разведывательных служб производить оценку соответствия обмена специфической информацией национальным интересам. Например, некоторые законы требуют, чтобы разведывательные службы оценивали – может ли предоставленная информации иностранной структуре повредить интересам внешней политики государства. Более того, разведывательные службы должны оценивать влияние передаваемой информации на лиц, о которых упоминается в этой информации. В демократических обществах законодательством запрещено передавать информацию иностранным структурам, если эта информация ставит под угрозу жизнь отдельных людей, или может привести к другим нарушениям прав человека.

В дополнение к нормативно-законодательным актам, регулирующих деятельность разведывательных служб, эти службы вводят свои правила обмена информацией с иностранными структурами. Наиболее распространенным примером являются принципы так называемого «контроля источника информации» и «правила третьей стороны». Эти неформальные правила применяются к подавляющему большинству случаев международных передач разведывательной информации. Под «контролем источника информации» понимают принцип, по которому разведывательный орган, передающий информацию, определяет ограничения по ее использованию. Принцип «правила третьей стороны» означает, что получатель информации не имеет права делиться этой информацией с другой структурой или третьей стороной без разреше-

ния разведывательных служб, которые передали эту информацию. Применение этих принципов помогает предотвращать несанкционированную утечку чувствительной информации.

Разведывательные службы также нередко добавляют к передаваемой информации определенные примечания, которые часто называют «дополнительные предупреждения». Эти примечания отмечают порядок использования передаваемой информации. Например, они могут запрещать иностранной структуре использовать переданную информацию с целью ареста или задержания физического лица. Разведывательные службы сохраняют право запрашивать в иностранной структуре данные о том, кому они передавали информацию, и

как эта информация была использована. Такие неформальные мероприятия помогают минимизировать злоупотребления информацией иностранными структурами и могут способствовать обеспечению прав человека.

### **Как обеспечить подотчетность в международном сотрудничестве по вопросам разведки?**

В демократических обществах органы внешнего контроля осуществляют мониторинг сотрудничества разведывательных служб с целью обеспечения соблюдения требований законодательства. Такой мониторинг может осуществляться несколькими путями.

## **Блок 6: Нормативные акты Хорватии о международном сотрудничестве по вопросам разведки <sup>9</sup>**

Закон о Системе Разведки Республики Хорватия обеспечивает правовую базу для сотрудничества хорватских разведывательных служб с иностранными структурами, а также определяет порядок передачи информации о физическом лице иностранным структурам.

### **Статья 59**

1. На основе существующих международных договоров разведывательные органы могут взаимодействовать с иностранными службами разведки, безопасности или другими соответствующими службами путем обмена информацией, оборудованием, проведения совместных операций в пределах своих задач, а также в подготовке персонала.
2. Вопросы начала и прекращения сотрудничества с каждой иностранной службой решаются Советом Безопасности на основе рекомендаций директоров разведывательных органов, а также заранее сформированной позиции Координационного Совета разведывательных органов.

### **Статья 60**

1. Разведывательные органы могут передавать соответствующим иностранным службам информацию относительно граждан Республики Хорватия в случаях, когда им предоставляется обоснованная информация о том, что соответствующее лицо представляет угрозу национальной безопасности другого государства, которому должна передаваться информация, или для ценностей, которые защищает международное право. Информацию не будет передано, если это противоречит интересам Республики Хорватия, или если защита интересов соответствующего лица является более важной.
2. Передача данных должна фиксироваться. Эти данные должны сопровождаться письмом, в котором оговаривается использование переданной информации только с заявленной целью, а также возможность разведывательного органа передающего информацию, получать отчеты о том, как эта информация используется.

Во-первых, они проверяют соглашения между разведывательными службами на предмет соответствия законодательству.

Во-вторых, в некоторых государствах разведывательные службы должны информировать орган контроля о передаче информации иностранным структурам. Ознакомление с фактом передачи информации дает возможность органу контроля через некоторое время отслеживать ожидаемые результаты и, в случае необходимости, запрашивать отчеты о конкретных партнерских отношениях и деятельности конкретных разведывательных служб. Также органы контроля могут проверять информацию, которую разведывательные службы направили в распоряжение иностранных структур. Ознакомление с деталями этой информации позволяет им ставить вопрос о необходимости и целесообразности решения о передаче информации, учитывая возможные последствия для причастных лиц.

В-третьих, органы внешнего контроля расследуют обвинения в нарушениях во время проведения мероприятий международного сотрудничества по вопросам разведки. Например, они могут проводить расследования определенных действий разведывательных служб, особенно случаев, когда происходили нарушения прав человека.

## **Полномочия разведывательных служб по вопросам ареста и содержания под стражей**

### **Должны ли разведывательные службы иметь полномочия на арест и содержание под стражей?**

В большинстве демократических обществ национальное законодательство не позволяет разведывательным службам иметь полномочия на арест и содержание под стражей. Эти полномочия полезны скорее для обеспечения деятельности правоохранительных органов, чем для выполнения задания по сбору информации разведывательными службами. Международное законодательство по правам человека не позволяет арестовывать и/или содержать людей под стражей с целью получения информации.

Однако, некоторые демократические государства наделяют разведывательные службы полномочиями на арест и содержание под стражей относительно тех лиц, которые совершили, или в ближайшее время собираются совершить преступления, представляющие угрозу национальной безопасности. Например, они могут арестовывать лиц, участвующих в подготовке террористических актов или в распространении оружия массового поражения.

Наличие полномочий разведывательной службы на арест и содержание под стражей является наиболее типичным случаем для разведывательных служб в тех государствах, которые не имеют отдельных разведывательных организаций и наделяют полицию функцией разведки. В таких случаях лица, отвечающие за сбор разведывательной информации, наиболее вероятно будут следователями по уголовным делам о террористических актах, и будут ответственными за арест и содержание под стражей лиц, подозреваемых в совершении этих преступлений. В этом контексте национальное законодательство может быть вынуждено разрешать разведывательным службам применять полномочия на арест и содержание под стражей.

### **Какие международные стандарты касаются полномочий ареста и содержания под стражей?**

В демократических обществах, которые позволяют сотрудникам разведки иметь полномочия на арест и содержание под стражей, национальное законодательство обычно учитывает международно принятые стандарты ареста и содержания под стражей (см. Блок 7).

*Относительно разведывательных служб эти стандарты распределяются по следующим категориям:*

законодательство и основания для ареста и содержания под стражей; отношение к задержанным; надзор и проверки случаев ареста и содержания под стражей.

## Блок 7: Международные стандарты ареста и содержания под стражей

Международное право регулирует вопросы ареста и содержания под стражей для всех органов государственной власти, включая разведывательные службы. Международные документы по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Конвенцию против пыток, содержат ряд ключевых положений по указанным вопросам. Свод принципов ООН по защите всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме (Принципы ООН в отношении задержания или заключения) дополняет правила, определенные в указанных документах.<sup>10</sup> Хотя в большинстве государств разведывательным службам не позволяют арестовывать и содержать людей под стражей, но если разведывательным службам эти полномочия таки дали, то они должны придерживаться следующих международных стандартов.

### Правовые основы ареста и содержания под стражей

- Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не может быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом. (МПГПП, статья 9.1)

### Процедурные нормы ареста и содержания под стражей

- Арест, задержание или заключение осуществляются только в строгом соответствии с положениями закона и компетентными должностными лицами или лицами, уполномоченными законом для этом цели. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 2)
- Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное ему обвинение. (МПГПП, статья 9.2)
- Надлежащим образом заносятся в протокол:
  - а. причины ареста;
  - б. время ареста этого лица и время, когда такое лицо было препровождено в место содержания, а также время первого появления перед судебным или иным органом;
  - в. фамилии соответствующих должностных лиц правоохранительных органов;
  - г. точные данные в отношении места содержания.
- Такие протоколы представляются задержанному или его адвокату, если таковой имеется, в предписанной законом форме. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 12)
- Продолжительность любого допроса задержанного или находящегося в заключении лица и перерывов между допросами, а также фамилии должностных лиц, проводящих допрос, и других присутствующих лиц фиксируются и удостоверяются в такой форме, какая может быть предписана законом. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 23.1)
- Задержанное лицо имеет право на получение юридической помощи со стороны адвоката. Оно вскоре после ареста информируется компетентным органом о своем праве, и ему предоставляются разумные возможности для осуществления этого права. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 17.1)
- Вскоре после ареста и после каждого перевода из одного места задержания или заключения в другое задержанное или находящееся в заключении лицо имеет право обратиться в компетентный орган с просьбой уведомить членов его семьи или других соответствующих лиц по его выбору о его аресте, задержании или заключении или же о переводе и о месте, в котором оно содержится. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 16.1)

### Стандарты защиты лиц, содержащихся под стражей

- Все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности. (МПГПП, статья 10)
- Никто не может подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию. Никакие обстоятельства не могут служить оправданием для пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 6; МПГПП, статья 7, Конвенция против пыток, статья 2.2-3)
- Запрещается злоупотреблять положением задержанного или находящегося в заключении лица с целью принуждения его к признанию, какому-либо иному изобличению самого себя или даче показаний против любого другого лица. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 21.1)
- Ни одно задержанное лицо не должно подвергаться во время допроса насилию, угрозам или таким методам дознания, которые нарушают его способность принимать решения или выносить суждения. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 21.2)
- Каждое Государство-участник систематически рассматривает правила, инструкции, методы и практику, касающиеся допроса, а также условия содержания под стражей и обращения с лицами, подвергнутыми любой форма ареста, задержания или тюремного заключения на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, с тем чтобы не допускать каких-либо случаев пыток. (Конвенция против пыток, статья 11)

### Надзор за соблюдением норм содержания под стражей

- Задержание или заключение в какой бы то ни было форме и все меры, затрагивающие права человека, применительно к задержанным или находящимся в заключении лицам, должны осуществляться в силу постановления или подлежать эффективному контролю судебного или другого органа. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 4)
- Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно. (МПГПП, статья 9.4)
- Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой. (МПГПП, статья 9.5)
- Каждое Государство-участник обеспечивает, чтобы его компетентные органы проводили быстрое и беспристрастное расследование, когда имеются достаточные основания полагать, что пытка была применена на любой территории, находящейся под его юрисдикцией... имеет право на предъявление жалобы компетентным властям этого Государства и на быстрое и беспристрастное рассмотрение ими такой жалобы. (Конвенция против пыток, статья 12-13)
- В целях наблюдения за строгим соблюдением соответствующих законов и правил места задержания регулярно посещаются квалифицированными и обладающими достаточным опытом лицами, назначаемыми и ответственными перед компетентными властями, отличными от властей, в непосредственном ведении которых находятся места задержания или заключения. (Принципы ООН в отношении задержания или заключения, принцип 29.1)

### **Законодательство**

Разведывательным службам по закону запрещается арестовывать и держать людей под стражей с целью получения информации. В особых условиях законодательство может давать разведывательным службам полномочия на арест и содержание под стражей относительно тех лиц, которые совершили преступление, представляющее угрозу национальной безопасности, или в ближайшее время намерены это сделать.

### **Отношение к задержанным**

Разведывательные службы обязаны уважать права лиц, которых они арестовали и содержат под стражей. Существует перечень действий, которые они должны выполнять, а также перечень действий, от которых они должны воздерживаться. Например, разведывательные службы должны обеспечить задержанному доступ к адвокату и возможность контакта задержанного с его/ее семьей. Кроме того, разведывательные службы должны обеспечить для задержанных нормальные условия существования на период содержания их под стражей. Разведывательные службы должны воздерживаться от любых форм издевательств над содержащимися под стражей.

### **Надзор**

Надзор за условиями содержания под стражей со стороны судебной ветви власти имеет важное значение для предупреждения случаев незаконного задержания. Этот надзор требует, чтобы суд проверял законность всех случаев задержания. Именно суд, а не должностное лицо, арестовывает и содержит людей под стражей, определяет достаточно ли правовых оснований для конкретного случая содержания под стражей. Если против задержанных не выдвигается обвинение, в совершении преступления, то их нужно отпустить. Кроме того, институты омбудсмена или структуры мониторинга соблюдения прав человека проводят инспектирование мест содержания под стражей. Во многих государствах эти органы могут осуществлять внезапные проверки чтобы удостовериться в том, что содержащимся под стражей обеспечены соответствующие условия содержания.

### **Нужны ли разведывательным службам свои учреждения содержания под стражей?**

В демократических обществах разведывательным службам не позволяют иметь свои учреждения содержания под стражей. А в странах, которые дают разведывательным службам полномочия на арест и содержание под стражей, эти организации пользуются теми же учреждениями, которые используются правоохранительными органами. Наличие общих учреждений содержания под стражей позволяет поддерживать условия, при которых офицеры разведки не могут незаконно удерживать людей, и по которым они должны демонстрировать к ним такое отношение, которое соответствует требованиям национального законодательства где учтены международные стандарты отношения к содержащимся под стражей лицам.

### **Применение оружия разведывательными службами**

#### **Разрешается ли разведывательным службам убивать?**

Разведывательным службам не разрешается убивать. Международное право запрещает государствам убивать любого человека. Исключение составляют три ситуации, причем, при условии применения особых мер контроля и ограничений: (1) Во время вооруженного конфликта комбатант может убить вражеского комбатанта, однако, лишь в случае соблюдения четко определенных условий. (2) Правоохранительные органы могут применять оружие в случае непосредственной угрозы жизни, если в этом есть крайняя необходимость и нет других путей предотвратить угрозу. (3) После судебного разбирательства суд может вынести смертный приговор, как одну из форм наказания за конкретное тяжкое уголовное преступление.

Большинство демократических стран не позволяют своим сотрудникам разведки применять какую-либо силу. Сотрудники разведки, фактически, имеют такие же права на применение силы, как и рядовые граждане. В случае необходимости применения силы разведывательные службы должны рассчитывать на помощь полиции.

## Блок 8: Международные стандарты применения силы официальными представителями власти

Представленные ниже выдержки из Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), Кодекса поведения ООН для должностных лиц правоохранительных органов и Основных принципов ООН по применению силы и огнестрельного оружия должностными лицами правоохранительных органов применяются в разведывательных службах во всех случаях применения силы против людей.<sup>11</sup> Если государства дают своим разведывательным службам полномочия арестовывать и содержать под стражей, то они должны обеспечить соответствие этим стандартам, а также соответствующему международному и национальному законодательству.

- Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни. (МПГПП, статья 6.1)
- Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей. (Кодекс поведения ООН, статья 3)
- Должностные лица по поддержанию правопорядка не применяют огнестрельного оружия против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения или с целью предотвращения совершения особо серьезного преступления, влекущего за собой большую угрозу для жизни, с целью ареста лица, представляющего такую опасность, сопротивляющегося их власти, или с целью предотвращения его побега и лишь в тех случаях, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей. В любом случае преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни. (Основные принципы ООН, принцип 9)
- Нормы и положения о применении огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка включают руководящие принципы, которые:
  - a. определяют обстоятельства, при которых должностные лица по поддержанию правопорядка уполномочены носить огнестрельное оружие, и оговаривают разрешенные виды огнестрельного оружия и боеприпасов;
  - b. обеспечивают, чтобы огнестрельное оружие применялось лишь в надлежащих обстоятельствах и таким образом, чтобы можно было бы уменьшить опасность причинения чрезмерного ущерба; (Основные принципы ООН, принцип 11).
- Правительства обеспечивают, чтобы произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка каралось в соответствии с их законом как уголовное преступление. (Основные принципы ООН, принцип 7)
- Правительства и правоохранительные органы обеспечивают эффективный процесс разбора и возможность осуществления при надлежащих обстоятельствах юрисдикции независимыми административными органами или органами, осуществляющими судебное преследование. В случаях смерти и серьезного ранения или других тяжелых последствий немедленно направляется подробный рапорт компетентным органам, ответственным за независимый административный разбор дела и судебный контроль. (Основные принципы ООН, принцип 22)
- Лица, пострадавшие от применения силы и огнестрельного оружия, или их законные представители имеют доступ к независимому процессу, включая судебный процесс. (Основные принципы ООН, принцип 23)

Более того, разведывательные службы могут быть вынуждены обращаться в полицию, чтобы арестовать человека, совершившего, или планирующего в ближайшее время совершить тяжкое преступление. Кроме того, сотрудники разведки могут требовать, чтобы их сопровождала полиция во время выполнения заданий, опасных для их жизни и здоровья. Например, сотрудников разведки может сопровождать офицер полиции тогда, когда нужно выполнить разрешенную операцию по выемке некоего предмета или установки устройства для прослушивания в частном доме.

Отдельные демократические государства позволяют разведывательным службам иметь полномочия на арест и содержание под стражей (см. с. 33). Если при осуществлении ареста возникает непосредственная угроза жизни для сотрудников разведки или других лиц, то они могут применять огнестрельное оружие. В таких случаях они должны действовать в соответствии с теми нормативно-правовыми актами, которыми руководствуются правоохранительные органы (см. Блок 8). Это означает, что любое применение силы должно быть абсолютно необходимым и пропорциональным уровню угрозы.

Кроме того, разведывательные службы, так же, как и правоохранительные органы, должны докладывать о всех случаях применения оружия, и их действия станут предметом расследования независимой инстанцией.

## **Вопросы контроля и подотчетности разведывательных служб**

### **Почему демократические общества контролируют свои разведывательные службы?**

Существует четыре главных причины, почему демократические общества контролируют свои разведывательные органы.

*Во-первых*, в демократических обществах должна обеспечиваться ответственность избранных руководителей за деятельность всех правительственных ведомств и структур, финансируемых из бюджета. Разведывательные службы не являются исключением из этого правила. Общественность должна контролировать разве-

дывательные службы, чтобы убедиться в законном использовании бюджетных денег на их персонал и обеспечения их деятельности.

*Во-вторых*, разведывательные службы имеют специальные полномочия по сбору информации, которых нет у других членов общества. Эти полномочия содержат потенциал для нарушения прав человека. Итак, демократические общества контролируют свои разведывательные органы, чтобы защитить права человека в отношении всех лиц, контактирующих с разведывательными службами.

*В-третьих*, их роль сборщика информации имеет потенциал разрушительной силы для политических партий, прессы и других институтов и сфер занятости. Государство должно контролировать разведывательные службы, чтобы защитить эти жизненно важные составляющие демократического общества.

*В-четвертых*, демократические общества должны контролировать разведывательные службы, поскольку закон позволяет им проводить тайные операции. Например, они могут тайно прослушивать частные каналы связи или делать видеосъемку и фотографирование частного жилья. Лицо может не знать о том, что разведывательные службы принимают меры против него. Иными словами, он или она не имеют возможности опротестовать эти действия. Более того, отдельные лица или общественность в целом вряд ли смогут контролировать тайные действия разведывательных служб, даже если они являются законными. Учитывая то, что разведывательные службы не подпадают под такой же уровень публичного контроля, как другие правительственные ведомства, возникает высокий потенциал для их неэффективных или незаконных действий. Соответственно, правительства должны осуществлять контроль тайных операций, чтобы обеспечить эффективность и законность деятельности разведывательных служб.

### **Какие учреждения осуществляют контроль и/или обеспечивают подотчетность разведывательных служб?**

Существует пять основных типов институтов обеспечивающих контроль и/или подотчетность разведывательных служб. Это,

в частности: внутренний менеджмент (контроль) разведывательной службы (стр. 39-40), исполнительная власть (стр. 40), судебная власть (стр. 40), парламент (стр. 41) и органы экспертного контроля (стр. 42-50).

## **Внутренний менеджмент**

### **Какова роль внутреннего менеджмента в вопросах контроля разведывательных служб?**

Внутренний менеджмент обеспечивает повседневный контроль деятельности разведывательной службы. Он предусматривает, чтобы офицеры разведки выполняли свою работу эффективно и в соответствии с требованиями руководства. Он также отвечает за соблюдение разведывательной службой требований национального законодательства и международного права.

Внутренний менеджмент устанавливает процедуры для организации, отчет о результатах и оценки всех видов деятельности разведывательной службы. Кроме того, он формирует этический кодекс поведения и другие установки для персонала разведывательной службы. Внутренний менеджмент также регулирует процесс аттестации персонала.

### **Перед кем разведывательные службы должны отчитываться?**

Разведывательные службы отчитываются перед исполнительной властью, парламентом и общественностью. Они докладывают руководству исполнительной ветви власти о своей запланированной, текущей и завершенной деятельности. Исполнительная власть пользуется отчетами разведывательных служб для оценки полноты выполнения ими своих задач и соответствия определенным приоритетам в деятельности разведывательных служб.

Разведывательные службы отчитываются перед парламентом или непосредственно, или через министра ответственного за деятельность разведки. Парламент использует отчеты разведывательных служб для анализа деятельности разведки и информирует руководство государства о перспективах будущих бюджетных назначений на нужды разведывательных служб.

Разведывательные службы иногда докладывают на пленарных заседаниях парламента, которые обычно проводятся публично.

Разведывательные службы также отчитываются перед независимыми органами контроля разведки; эти отчеты часто содержат секретную информацию. В некоторых системах разведывательные службы и/или министр или министры, отвечающие за деятельность разведки, отчитываются перед определенным парламентским комитетом или перед органом экспертного контроля, который действует вне парламента.

Разведывательные службы также направляют письменные доклады общественным организациям. Публичные доклады расширяют осведомленность о работе разведывательных служб и укрепляют доверие населения. Обычно такие доклады размещаются на веб-странице разведывательной службы.

В общем, национальное законодательство требует, чтобы разведывательные службы периодически докладывали парламенту и/или исполнительной власти о своей деятельности, например, раз в шесть месяцев. Органы парламентского и независимого экспертного контроля могут требовать дополнительных отчетов по определенным вопросам от разведывательных служб или от министра, который отвечает за деятельность разведки.

### **Кто назначает руководителей разведывательных служб?**

Национальное законодательство определяет процедуры назначения директоров разведывательных служб и квалификационные требования к ним. Директора разведывательных служб обычно назначаются решением руководителя исполнительной ветви власти или министра, отвечающего за деятельность разведки.

Во многих государствах руководство исполнительной ветви власти должно консультироваться о назначении директоров с лидерами оппозиционных партий. Ему также может потребоваться проведение консультаций с парламентом. Парламент может ставить вопрос относительно предложенной кандидатуры, или, в некоторых

случаях, организовать его/ее заслушивание. Участие других ответственных структур в процессе назначения директоров помогает исполнительной власти предотвратить назначение лица, которое затем будет защищать или активно проводить в жизнь собственные политические интересы.

### **Почему руководители разведывательных служб назначаются на определенный срок?**

Законодательство требует, чтобы директоров разведывательных служб назначали на должность на заранее определенный срок. Их могут освободить от должности, только если они нарушат конкретные нормы. Эта определенность срока помогает директору защититься от политического давления или изменений в правительстве. Например, определенный срок пребывания на посту помешает высокопоставленному управленцу исполнительной власти навязывать свое мнение разведывательным службам путем угроз сместить директора с должности, если он или она не сделает определенных действий.

## **Исполнительная власть**

### **Какова роль исполнительной власти в вопросах контроля разведывательных служб?**

В демократических обществах исполнительная власть осуществляет общий контроль над разведывательными службами. Ее руководители определяют общую политику по вопросам разведки и приоритеты в деятельности разведывательных служб. Кроме того, исполнительная власть является политически ответственной за разведывательные службы; по вопросам разведывательной деятельности она подотчетна парламенту и общественности.

Исполнительная власть отвечает за предоставление разрешения на разведывательную деятельность, которая составляет существенный риск для безопасности граждан, внешних отношений государства и его репутации. Позволяя такую деятельность, исполнительная власть принимает на себя политическую ответственность, а также обеспечивает дополнительный контроль над разведывательными службами.

Исполнительная власть осуществляет контроль над разведывательными службами с целью обеспечения эффективности и законности в их деятельности. В случае выдвижения обвинений в нарушениях против разведывательных служб, исполнительная власть может инициировать расследование соответствующей деятельности разведывательных служб.

Деятельность разведывательных служб, безусловно, основывается на положениях закона, однако, исполнительная власть может издавать положения и инструкции, которые помогают в понимании и исполнении закона. Например, исполнительная власть на основании требований закона может утвердить руководство по этическим стандартам.

## **Судебная власть**

### **Какова роль судебной власти в вопросах контроля и подотчетности разведывательных служб?**

Судебная власть играет важную роль в вопросах контроля и подотчетности разведывательных служб. Во многих странах именно суды дают разрешение на применение специальных полномочий и контролируют их использование разведывательными службами (см. с. 21-22 и Блок 3). Суды также рассматривают жалобы на действия разведывательных служб и, в случае необходимости, выносят решения и дают рекомендации по предупреждению нарушений (см. с. 51-53). Решения судов устанавливают стандарты для обеспечения контроля над разведывательными службами в будущем.

Суды также решают спорные вопросы относительно доступа к информации или ее раскрытия разведывательными службами. Во многих демократических государствах отдельные лица или общественные организации могут запрашивать информацию у любого правительственного ведомства. Доступ к такой информации позволяет обществу контролировать деятельность правительства, включая разведывательные службы. Суды могут выступать арбитрами в отношении таких запросов, касающихся информации о деятельности разведывательных служб или информации, которой они владеют. Их решения базируются на основе законов о доступе к / сво-

боду информации. Кроме того, суды могут рассматривать дела по обвинению лиц, незаконно раскрывших секретную информацию, которой владеют разведывательные службы.

Наконец, в демократических государствах органы исполнительной власти могут обратиться к действующему или бывшему судье с просьбой дать юридическую оценку прошедшим событиям или действиям, к которым имели отношение разведывательные службы.

## **Парламент**

### **Какова роль парламента в вопросах контроля и подотчетности разведывательных служб?**

#### **1. Законотворчество**

Парламенты разрабатывают и принимают законодательные акты регулирующие вопросы деятельности разведывательных служб и создают институты для контроля над ними. При разработке законодательных актов по вопросам разведки члены парламента стараются включить в них обстоятельные положения по внешнему контролю и подотчетности, уважению к верховенству права и правам человека. Парламенты также скрупулезно оценивают, а в случае необходимости и вносят изменения в предложенные им законопроекты. Наконец, парламенты идентифицируют и заполняют бреши в действующем законодательстве.

#### **2. Контроль финансов**

Парламенты также осуществляют контроль расходования разведывательными службами бюджетных средств, они утверждают будущие бюджеты и оценивают прошлые затраты. Ежегодно парламентарии утверждают перспективные расходы. Во время рассмотрения проекта бюджета они имеют возможность спрашивать представителей исполнительной власти об их намерениях и приоритетах относительно разведывательных служб. Парламент может отклонить или ограничить предлагаемые расходы, если представители исполнительной власти и/или разведывательные службы отказываются отвечать на вопросы парламента-

риев. Таким образом, парламенты используют свои полномочия по контролю финансов с целью влияния на планы и действия разведывательных служб.

В дополнение к функции утверждения перспективных расходов парламенты принимают участие в ревизии сделанных разведывательными службами расходов. В некоторых государствах парламенты имеют в своем составе контрольно-ревизионные комитеты, которые контролируют все правительственные расходы. В других государствах созданы национальные органы аудита, которые работают под контролем парламента.

#### **3. Контроль планов и практической деятельности**

Парламенты также контролируют вопросы администрирования, планирования и оперативной деятельности разведывательных служб. Это помогает обеспечить соблюдение определенных целей, а также эффективность и законность в их деятельности. Парламентский контроль над разведывательными службами может быть организован различными путями. В некоторых государствах контроль над разведывательными службами может возлагаться на парламентские комитеты по вопросам обороны или внутренних дел. Однако, всё больше государств идут путем создания специальных парламентских комитетов по контролю над разведывательными службами (см. с. 42-50). Общей тенденцией является то, что парламент играет косвенную роль в вопросах контроля за разведывательными службами. Он предоставляет полномочия внешней экспертной структуре осуществлять повседневный контроль над разведывательными службами. Во многих демократических государствах такие органы отчитываются перед парламентом, который после этого принимает меры для учёта выводов и рекомендаций органа экспертного контроля.

Наконец, парламенты осуществляют контроль над разведывательными службами путем проведения расследо-

ваний по конкретным событиям или деятельности с участием разведывательных служб.

## **Органы экспертного контроля**

### **Какую роль играют органы экспертного контроля деятельности разведки?**

Сейчас увеличивается число государств, которые в дополнение или вместо парламентских контролирующих органов создают органы экспертного контроля деятельности разведки. Эти органы не зависят ни от разведывательных служб, ни от структур исполнительной или законодательной ветвей власти. Они сосредотачивают свое внимание исключительно на вопросах контроля конкретных разведывательных служб. Органы экспертного контроля обычно имеют задание контролировать законность деятельности разведывательных служб, но они могут иметь полномочия мониторинга эффективности операций, административной деятельности и финансов разведывательных служб (см. стр. 42, 45 и Таблицу 2).

Парламент, как правило, дает поручения органам контроля и они отчитываются перед парламентом и/или правительством. В отличие от членства в парламентских комитетах по контролю деятельности разведки большинство членов органов экспертного контроля не являются членами парламента. Обычно это авторитетные публичные фигуры, в частности, известные представители гражданского общества, действующие или бывшие судьи и бывшие политики.

### **Углубленное исследование органов парламентского и экспертного контроля деятельности разведки**

В этом разделе исследуется роль специализированных органов парламентского и экспертного контроля деятельности разведки. Здесь предлагаются ответы на вопросы относительно их мандатов; полномочий; ресурсов; порядка работы с секретной информацией; взаимодействия с другими разведывательными службами; неза-

висимости; представления докладов и, наконец, преимущества и недостатки органов как парламентского, так и экспертного контроля.

### **Какие аспекты деятельности разведывательных служб контролируются органами парламентского и экспертного контроля?**

Парламентские комитеты и/или органы экспертного контроля отслеживают все аспекты деятельности разведывательных служб (для примеров см. Таблицу 2). Они сосредотачиваются на четырех направлениях:

#### **1. Контроль законности планирования и операций**

Органы контроля оценивают, все ли текущие подходы в деятельности и аспекты текущих разведывательных операций соответствуют национальному законодательству и международным стандартам. Они также оценивают, соответствуют ли требованиям законодательства уже завершённые разведывательные операции и определенные виды деятельности. Наконец, контролеры проверяют планы будущих разведывательных операций и определяют, соответствуют ли эти виды деятельности действующему законодательству, нормативным актам и международным стандартам.

#### **2. Контроль эффективности операций**

Органы контроля осуществляют мониторинг эффективности разведывательных операций. Они выясняют, эффективно ли разведывательные службы выполняют свои функции и задачи в соответствии с законодательством, указаниями и приоритетами высшего руководства.

#### **3. Контроль административной деятельности**

Органы контроля осуществляют мониторинг административной деятельности разведывательных структур. Среди других вопросов они исследуют вопросы кадровой политики и практического кадрового менеджмента.

**Таблица 2: Выборочное сравнение органов контроля за деятельностью разведывательных служб Бельгии, Канады, Южной Африки и Соединенного Королевства** <sup>12</sup>

	Бельгия	Канада	Южная Африка	Соединенное Королевство
<b>Название</b>	Постоянный комитет контроля за разведывательными службами	Наблюдательный комитет за деятельностью специальных служб	Объединенный постоянный комитет по вопросам разведки	Комитет по вопросам разведки и безопасности
<b>Тип</b>	Орган экспертного контроля	Орган экспертного контроля	Орган парламентского контроля	Орган парламентского контроля
<b>Другие соответствующие органы контроля</b>	Сенатская комиссия, отвечающая за мониторинг постоянного комитета контроля за разведывательными службами	Генеральный инспектор Службы Разведки Канады	Генеральный инспектор по вопросам разведки	Комиссар разведывательных служб; Комиссар перехвата каналов связи; Трибунал по полномочиям на расследование
<b>Состав</b>	3 члена; Должны быть представителями разных языковых групп; Не могут занимать выборные должности	2-4 члена; Не могут быть членами парламента	15 членов парламента	9 членов парламента от обеих палат; Не могут занимать должности в исполнительной власти
<b>Способ назначения</b>	Назначаются Сенатом (верхней палатой парламента)	Назначаются исполнительной властью после консультаций с оппозицией	Назначаются парламентом на основе пропорционального представительства от политических партий	Назначаются премьер-министром после консультаций с лидером крупнейшей оппозиционной партии
<b>Срок пребывания</b>	5 лет; можно дважды продлевать срок	5 лет; можно продлевать	На срок полномочий созыва Парламента	На срок полномочий созыва Парламента
<b>Главная задача</b>	Мониторинг практики и способов действий разведывательных служб, их внутренних правил и директив; Комитет должен обеспечить: (1) соблюдение разведывательными службами конституционных и иных прав, (2) координацию и эффективность разведывательных служб;	Мониторинг выполнения службами своих функций и обязанностей; Анализ руководящих распоряжений директора разведывательной службы, внутренних руководящих документов, соглашений о взаимодействии с национальными и международными структурами, докладов от службы и от Генерального инспектора;	Проверять финансовую деятельность разведывательных служб, включительно с докладами отдела аудита; Принимать жалобы и поручать Генеральному Инспектору или разведывательной службе осуществлять их проверку; Рассматривать отчеты Генерального инспектора;	Анализировать затраты, администрирование и основные направления профессиональной деятельности разведывательных служб.

	<p>Расследование жалоб;</p> <p>Предоставление советов по вопросам разработки законодательства, указов и постановлений.</p>	<p>Комитет должен обеспечить, чтобы:</p> <p>(1) деятельность службы соответствовала законодательству;</p> <p>(2) служба не применяла свои полномочия ненадлежащим образом или нецелесообразно;</p> <p>Поручать службе или Генеральному Инспектору осуществить проверку определенной деятельности, или, если такое поручение неуместно, делать эту проверку своим силами;</p> <p>Рассматривать жалобы.</p>	<p>Давать рекомендации по проектам законодательства по вопросам разведки и любых других вопросов касающихся национальной безопасности и разведки.</p>	
<b>Полномочия по расследованиям</b>	<p>Может вызвать кого-либо для дачи показаний комитету под присягой;</p> <p>Может требовать помощи правоохранительных органов для обеспечения явки свидетелей.</p>	<p>Во время рассмотрения жалобы комитет имеет полномочия суда: он может вызвать и обеспечить явку лиц на заседание комитета, а также может заставить их свидетельствовать устно или письменно под присягой.</p>	<p>Может потребовать от любого министра, главы разведывательной службы или Генерального инспектора прийти на заседание комитета;</p> <p>Право проводить слушания и давать гарантии свидетелям.</p>	<p>Может вызывать для дачи показаний министров или других причастных официальных лиц.</p>
<b>Доступ к секретной информации</b>	<p>Доступ к любой нужной информации;</p> <p>Разведывательные службы обязаны без напоминаний направлять в комитет руководящие указания и приказы по вопросам внутренних процедур.</p>	<p>Неограниченный доступ к любой информации, необходимой для выполнения функций и обязанностей.</p>	<p>Есть определенные ограничения доступа к информации разведывательных служб; имена агентов и / или источников информации могут быть закрыты для комитета.</p>	<p>Ответственный министр может ограничить доступ комитета к чувствительной информации, которая могла бы раскрыть детали сделки или источники и методы разведывательных служб.</p>
<b>Основания для расследований</b>	<p>Собственная инициатива;</p> <p>Жалоба;</p> <p>Запрос Парламента;</p> <p>По просьбе ответственного министра.</p>	<p>Собственная инициатива;</p> <p>Жалоба;</p> <p>Обращение Комиссии по правам человека Канады.</p>	<p>Может готовить специальный доклад на запрос парламента или по просьбе ответственного министра (ов).</p>	<p>Собственная инициатива;</p> <p>По просьбе ответственного министра.</p>

<p><b>Доклады</b></p>	<p>Обязательный ежегодный доклад президентам обеих палат Парламента и ответственному министру;</p> <p>Специальные доклады сначала направляются ответственному министру, а затем в Сенат (верхнюю палату).</p> <p>Доклады парламента не должны содержать никакой секретной информации.</p>	<p>Обязательный ежегодный доклад;</p> <p>Сначала доклад направляется ответственному представителю правительства, который должен в течение 15 дней направить его в Парламент;</p> <p>Готовит специальные доклады по запросу министра или по собственной инициативе;</p> <p>Перед обнародованием доклада должен консультироваться с директором разведывательной службы.</p>	<p>Обязательный ежегодный доклад Парламенту, Президенту и ответственному министру (ам);</p> <p>Доклады не должны содержать информации, которая может повредить национальной безопасности.</p>	<p>Обязательный ежегодный доклад; также может готовить доклады по любым соответствующим вопросам;</p> <p>Все доклады сначала направляются к Премьер-министру, который позже направляет их в парламент;</p> <p>Премьер-министр решает - какую информацию нужно удалить перед обнародованием доклада.</p>
-----------------------	---	---	---	---

#### 4. Контроль финансового менеджмента

Органы контроля осуществляют мониторинг внутренней финансовой деятельности разведывательных структур, включая вопросы планирования бюджетных предназначений и расходов.

В некоторых системах государства создают лишь один орган парламентского или экспертного контроля для мониторинга и анализа деятельности разведывательных структур. Однако, наиболее распространенным является создание государствами более одного органа контроля для надзора за всеми аспектами деятельности разведки. Например, государство может определить для парламентского надзорного комитета функцию мониторинга эффективности деятельности разведки, а орган экспертного контроля определить ответственным за контроль законности такой деятельности. Независимо от деталей структуры системы контроля, демократические государства обеспечивают безусловность контроля деятельности разведывательных служб одной или несколькими внешними органами контроля.

#### Какие законные полномочия имеют органы контроля?

Демократические общества принимают необходимые меры, чтобы цели деятельности, функции и полномочия парламентских и экспертных органов контроля основывались на положениях законодательства (для примеров см. Таблицу 2). Закон требует, чтобы исполнительная власть и разведывательные службы сотрудничали с органами контроля, это имеет важное большое значение для выполнения ими своих задач.

Закон дает органам контроля необходимые полномочия для обеспечения постоянного надзора за деятельностью разведывательных служб, что является необходимым для обеспечения их ответственности за совершенные действия.

Во-первых, закон дает органам контроля право действовать независимо и иницировать свои собственные расследования без получения предварительного разрешения от ответственных руководителей исполнительной власти или от разведывательных служб.

Во-вторых, закон дает органам контроля право полного доступа к любой нужной в работе информации, включая тайные до-

сье разведслужб. Доступ к указанной информации имеет важное значение, поскольку, среди прочего, позволяет определить – работают ли разведывательные службы эффективно и в соответствии с законом. Действующее законодательство предусматривает уголовную ответственность за невыполнение запроса об информации от органа контроля. Во многих государствах орган контроля может обратиться в правоохранительные органы с просьбой применить силу для принудительной дачи показаний по вопросам, которые нужны органам контроля.

В-третьих, органы контроля имеют полномочия вызывать министров и других должностных лиц, отвечающих за разведывательные службы, и опрашивать их по вопросам деятельности разведки. Во многих государствах эти лица должны давать органу контроля показания под присягой.

Наконец, органы контроля могут по собственному желанию посещать места расположения разведывательных служб. Такие визиты могут происходить либо по предварительному согласованию, или неограниченно.

### **Почему органы контроля требуют финансовых и человеческих ресурсов?**

В дополнение к своим законным полномочиям для эффективного выполнения собственной миссии органам контроля требуются финансовые и людские ресурсы. Органы контроля требуют достаточного финансирования для того, чтобы нанять постоянный штат сотрудников и в случае необходимости привлекать нужных экспертов. Также им нужно финансирование для закупки оборудования, такого как компьютеры. Учитывая чувствительность информации, с которой им приходится работать, они требуют наиболее совершенного компьютерного оборудования и соответствующих технических экспертов для установки систем безопасности.

Органы контроля нанимают постоянный штат сотрудников, который выполняет безусловно необходимые для организации задачи. Он делает большую часть ежедневной работы органов контроля. Его задачами являются подготовка инспекций, проведение анализа разведывательной деятельности и подготовка докладов о

проведенных органами контроля расследованиях. Причем, если члены и парламентских, и экспертных органов контроля могут меняться, то штатные сотрудники часто работают в организации дольше, чем ее члены. Таким образом, они могут обеспечивать важную последовательность в работе, а также быть носителями «институциональной памяти» организации. Длительный период их пребывания на должностях дает им разносторонние знания и понимание многих аспектов работы разведки.

Органы парламентского контроля обычно выбирают себе сотрудников из числа тех, кто уже работает в парламенте. А органы экспертного контроля обычно нанимают себе персонал за пределами правительственных структур. Однако, в обоих случаях штатные работники должны получить соответствующий допуск к работе, который бы подтверждал возможность доверять им обработку чувствительной информации о разведывательных службах.

Контроль за разведывательными службами требует опыта и знаний сложных процессов, которыми мало кто обладает за пределами разведывательного сообщества. Соответственно, в отдельных случаях возникает потребность обращаться к экспертам по вопросам разведки за помощью в проведении расследований или в обработке сложных вопросов, связанных с работой разведки. Похожим образом, часто нужно обращаться к экспертам по вопросам информационных технологий и телекоммуникаций, чтобы лучше понимать сложные электронные технологии, которые используются разведывательными службами.

### **Как органы контроля осуществляют мониторинг деятельности разведывательных служб?**

И парламентские, и экспертные органы контроля используют много различных способов мониторинга деятельности разведывательных служб. Эти способы отличаются в зависимости от задач и определенных законом полномочий органов контроля.

Во-первых, они знакомятся с закрытыми и открытыми докладами, подготовленными разведывательными службами. Из этих

докладов они получают ценную информацию относительно всех аспектов разведывательной деятельности. Это стимулирует дальнейшие вопросы, которые могут помочь в лучшем понимании внутренних процессов.

Во-вторых, они применяют выборочные проверки информации, которую разведывательные службы обрабатывают или накапливают. Выборочные проверки могут производиться во время плановых инспекций или во время неожиданных визитов. Например, если они хотят выяснить, соблюдают ли разведывательные службы требования закона в работе с персональными данными, тогда они выборочно отбирают определенное количество персональных досье и проверяют их на соответствие существующим требованиям.

В-третьих, они проводят тематические расследования с целью тщательной проверки определенной сферы деятельности разведки. Целью таких расследований обычно становятся исследования определенной широкой сферы деятельности, а не конкретных поступков или событий. Органы контроля часто выбирают темы, учитывая существующую заинтересованность. Такие случаи могут быть инициированы в ответ на обеспокоенность общественности или правительственных или неправительственных структур, и часто это может быть неким продолжением предыдущих расследований или проверок.

В-четвертых, они также проводят расследования конкретных событий или обвинений, касающихся разведывательных служб. Они могут инициировать расследования конкретных случаев по собственной инициативе, или делать их тогда, когда поступает запрос от исполнительной и/или законодательной ветвей власти. Во время этих расследований исследуют всю имеющуюся у разведывательных служб информацию относительно определенных событий или обвинений.

Наконец, некоторые органы парламентского или экспертного контроля расследуют конкретные жалобы от частных лиц (см. с. 51-54). Во время расследования таких жалоб контролёры получают информацию о более широком ряде проблем в работе разведывательных служб. Органы

контроля ищут признаки системности в полученных жалобах; это может быть основанием для проведения дальнейших расследований.

### **Как органы контроля отчитываются о своей деятельности?**

В общем, законодательство требует, чтобы органы контроля публиковали ежегодные отчеты о своей работе. Эти отчеты обычно содержат информацию об их персональном составе, проведенных расследованиях, полученных результатах, финансовой деятельности и рекомендации. Подготовленные рекомендации содержат советы для разведывательных служб и исполнительной власти относительно возможностей улучшения состояния подотчетности, прозрачности, законности и эффективности.

В течение года органы контроля могут готовить и дополнительные доклады. Они готовят специальные доклады о проведенных расследованиях по конкретным событиям или на общие темы. Обычно органы контроля делают два варианта своих докладов. Они готовят для разведывательных служб и исполнительной власти один вариант, в котором может быть секретная информация, а для общественности готовится другой вариант, где секретной информации обычно нет. Перед обнародованием докладов органы контроля консультируются с разведывательными службами и исполнительной властью. Эти консультации дают возможность исполнительной власти и разведывательным службам выразить свою обеспокоенность относительно включения в доклад чувствительной информации.

### **В чем заключается важность публичных отчетов?**

Во-первых, публичные отчеты информируют общественность о деятельности разведывательных служб, что способствует лучшему их пониманию и укреплению доверия к органам контроля.

Во-вторых, контролёры используют свои доклады для попыток инициировать изменения в разведывательных службах, в политике исполнительной власти относительно разведки, или в законодательстве, которое регулирует деятельность разведывательных служб. Доклады органов

контроля часто содержат рекомендации по улучшению определенных подходов и практик. Контролёры могут позже возвращаться к этим рекомендациям, чтобы обеспечить ответственность разведывательных служб и исполнительной власти за устранение проблемы в их организации, на которую им уже предварительно указывали.

### **Существует ли конфликт между правом знать и необходимостью обеспечить секретность информации?**

Для проведения мониторинга разведывательных служб органы парламентского и экспертного контроля требуют детальной информации об их деятельности. В большинстве государств они имеют законное право доступа ко всей необходимой для их работы информации. С другой стороны, разведывательные службы должны обеспечить защиту информации, которая в случае обнародования может повредить текущим расследованиям или раскрыть методы и источники, которые службы используют для сбора информации. Обнародование такой информации может также повредить интересам национальной безопасности. Разведывательные службы часто настороженно относятся к намерениям контролёров получить полный доступ к их информации, поскольку они опасаются утечки секретной информации.

Кроме того, многие разведывательные службы беспокоятся по поводу возможности возникновения угрозы со стороны контролёров обязательствам служб по сохранению конфиденциальности персональной информации. Законодательство требует, чтобы разведывательные службы и их сотрудники сохраняли конфиденциальность персональных данных и ограничивали доступ к этой информации.

При наличии таких противоречивых требований относительно информации разведывательных служб можно говорить о существовании конфликтного потенциала в отношении доступа к информации между разведывательными службами и контролёрами. Однако, для предупреждения его возникновения можно применять ряд мер (см. ниже).

### **Как согласовывать потребности в информации для органов контроля и разведывательных служб?**

Чтобы быть уверенным в том, что органы контроля правильно работают с секретной информацией, существует ряд специальных мероприятий. Эти меры помогают убедить разведывательные службы в том, что контролёры не станут «сливать» секретную информацию.

Во-первых, органы парламентского и экспертного контроля проводят большинство своих заседаний не публично. Повестка дня этих заседаний не обнародуется.

Во-вторых, для законодательства демократических стран довольно естественно вводить уголовную ответственность за раскрытие секретной информации. Во многих государствах члены органов контроля и их постоянные сотрудники для получения доступа к секретной информации должны иметь специальные допуски. Это означает, что они прошли специальную проверку, которая подтвердила возможность доверять им доступ к секретной информации. Кроме того, от контролёров могут потребовать подписания специальных соглашений, в которых они обязуются не раскрывать секретную информацию.

В-третьих, органы контроля должны принимать меры предупреждения раскрытия секретной информации штатными сотрудниками. Обычно, они запрещают членам и сотрудникам выносить с территории ведомства документы, содержащие секретную информацию. Кроме того, отдельные меры безопасности могут применяться для обеспечения защиты чувствительной информации и на электронных, и на бумажных носителях.

Наконец, законодательные акты о защите персональных данных касаются органов контроля так же, как и остальных официальных структур. Закон требует от органов контроля обеспечить конфиденциальность имеющейся информации. Органы контроля могут ее раскрывать только при наличии согласия самого лица, а также с соблюдением иных специфических требований, которые определены в законе.

**В чем заключается важность отношений между разведывательными службами и органами контроля?**

В подавляющем большинстве случаев органы контроля стараются поддерживать конструктивные отношения с разведывательными службами, которые они контролируют. Это нужно потому, что для контролёров очень сложно мониторить разведывательные службы при отсутствии взаимопонимания. Контролёры полагаются на разведывательные службы для получения доступа к нужной информации. Органы контроля могут пользоваться доверием со стороны разведывательных служб при условии осторожного отношения к секретной информации, а также информирования о деятельности контролёров.

Разведывательные службы также получают преимущества от наличия конструктивных рабочих отношений с органами контроля. Доклады органов контроля могут способствовать обеспечению их легитимности и укреплению доверия общества к их действиям. В некоторых случаях доклады органов контроля могут помочь разведывательным службам в обосновании потребностей в дополнительных финансовых или людских ресурсах. К тому же, в случае выдвижения обвинений против разведывательных служб, материалы расследования органа контроля могут иногда помочь восстановить доверие общественности к ним. Также органы контроля могут играть определенную роль в защите разведывательных служб от потенциальных намерений незаконного их применения со стороны официальных лиц исполнительной власти. Должностные лица разведывательных служб могут докладывать в органы контроля о нецелесообразных или неправомерных приказах, которые они получили. Учитывая такие возможности, разведывательные службы обычно заинтересованы в сотрудничестве с органами контроля.

Вместе с тем, хотя рабочие отношения и должны быть конструктивными, они не должны быть слишком тесными. Общественность будет считать органы контроля независимыми и, соответственно, эффективными лишь тогда, когда они сохраняют

определенную дистанцию от разведывательных служб.

**Как демократические общества обеспечивают независимость органов контроля за деятельностью разведывательных служб?**

Органы парламентского и экспертного контроля – это независимые организации. Они не могут быть частью исполнительной власти или разведывательных структур, поскольку они должны следить за тем, кто собирает и использует разведывательную информацию.

Демократические государства принимают законодательство, которое обеспечивает независимый правовой статус органам контроля за разведкой. Целью принятия такого законодательства является защита их организационной и оперативной независимости. Это законодательство уполномочивает органы контроля вести свою деятельность без вмешательства со стороны исполнительной власти или разведывательных служб. Например, они сами определяют дела или темы, по которым нужно провести расследование и решают каким образом это делать. Независимый правовой статус органов контроля определяет, что они не могут принимать любые указания от исполнительной власти или разведывательных структур.

Также органы контроля могут сами решать, какая информация от разведывательных служб им нужна. Законодательные гарантии доступа к информации способствуют тому, что ни разведывательные службы, ни органы исполнительной власти не смогут влиять на работу органов контроля путем ограничения их доступа к информации. В некоторых случаях органы контроля могут полагаться на решения судов, чтобы заставить разведывательные службы дать им доступ к нужной информации.

Органы контроля также могут принимать независимое решение относительно докладов. На практике органы контроля консультируются с разведывательными службами и с исполнительной властью перед обнародованием доклада. Однако, ни исполнительная власть, ни разведывательные службы не имеют юридических рычагов, чтобы удержать органы контроля от

публикации результатов их независимых исследований и рекомендаций, сделанных в докладах.

Во многих демократических государствах органы контроля за разведкой имеют и финансовую независимость. Это означает, что они могут получать от парламента отдельное собственное финансирование и сами распоряжаться своими бюджетами. Таким образом, учитывая фактор финансовой независимости, другие организации (т.е. структуры исполнительной власти, разведывательные службы) не могут влиять на их решения, угрожая урезанием финансирования.

### **Как обеспечить независимость представителей органов контроля?**

Независимость органа контроля может быть гарантированной лишь тогда, когда его члены и постоянный персонал остаются независимыми. Под этим понимают ситуацию, при которой они не злоупотребляют своей должностью ради собственных интересов или для продвижения чьих-то интересов. Итак, демократические общества принимают законы, которые должны обеспечить, чтобы назначенные в органы контроля лица были и оставались независимыми.

Обычно, выбор и назначение членов органов контроля регулируются законом. Это означает, что контролёры подбираются независимой от органа контроля структурой. Это необходимо для обеспечения независимости лиц, работающих в органе контроля. В отдельных государствах за назначение членов органа контроля отвечает исполнительная власть, однако, её выбор должен быть согласован с парламентом и, в некоторых случаях, судом.

Тот факт, что члены наблюдательной структуры назначаются на свои должности на фиксированный срок, дает им дополнительную независимость и защищает их от внешнего давления. Из-за того, что сроки пребывания на должности определяются законом, политики не могут их уволить с должностей. В некоторых странах законом не допускается, чтобы члены органов контроля работали второй срок. Ограничивая срок действия полномочий одним сроком, законодатели пытались предотвратить злоупотребление властью членами орга-

нов контроля с целью оказания влияния на решение об их переназначении.

В качестве дополнительной меры для обеспечения независимости, законодательство может запрещать действующим членом органов контроля работать на других должностях. Исходя из очевидных причин, члены органов контроля не могут принадлежать к разведывательной службе. Кроме того, законом может быть запрещено контролёрам быть членами политических партий или осуществлять коммерческую деятельность. Это помогает предотвратить возможность конфликта интересов.

### **Какие преимущества имеют органы парламентского контроля?**

Органы парламентского контроля по сравнению с органами экспертного контроля имеют два главных преимущества. Во-первых, и это наиболее важно, парламентский надзор имеет больше «демократической легитимности», поскольку осуществляется избранными народом лицами, то есть те, кто контролирует разведывательные службы, имеют непосредственную связь с общественностью. В противоположность этому, члены органов экспертного контроля имеют лишь половинчатую легитимность, поскольку они обычно отбираются или парламентом, или исполнительной властью.

Во-вторых, органы парламентского контроля имеют лучшие возможности для непосредственного воздействия на политику и действия исполнительной власти или разведывательных служб. Относительно этого парламент имеет два инструмента: он может принимать или изменять законодательство относительно разведывательных служб; он также может использовать свои полномочия утверждать или отклонять бюджет для того, чтобы убедить органы исполнительной власти или разведывательные службы изменить свои подходы и намерения. Это означает, что выводы и рекомендации парламентских контролирующих органов могут быстро влиять на принятие решений и способствовать изменениям в законодательстве о разведке и в его бюджетах. Органы экспертного контроля не имеют этих инструментов влияния на исполнительную

власть и разведывательные службы. В большинстве случаев они могут лишь предложить свои выводы и рекомендации вниманию парламента, исполнительной власти и разведывательных служб.

### **Какие преимущества имеют органы экспертного контроля?**

По сравнению со своими парламентскими партнерами органы экспертного контроля могут предложить существенные преимущества.

Во-первых, органы экспертного контроля обычно являются независимыми от политических влияний, тогда как парламентский контроль может стать политизированным. Члены комитетов парламентского контроля могут быть более склонными к использованию своих должностей в политических целях. Это становится еще большей проблемой для членов парламента, принадлежащих к правящей партии. Они могут не иметь желания расследовать определенную деятельность разведывательных служб, которая касается данных, которые имеют потенциал повредить интересам или имиджу исполнительной власти. Это происходит от желания членов парламента защитить свою политическую партию, а потенциально и собственные политические амбиции. С другой стороны, члены парламентского надзорного комитета от оппозиционных партий могут использовать свои должности для нападок на правительство. Например, они могут пытаться провести расследование именно с целью помешать правительственному имиджу, а не из искреннего желания выполнять свой мандат контролёра. Подобные реалии ограничивают возможности парламентских комитетов по осуществлению полноценного контроля за разведывательными службами.

Во-вторых, в отличие от парламентариев, члены органов экспертного контроля могут сосредоточить свое внимание исключительно на вопросах контроля разведывательных служб. Ведь те парламентарии, которые входят в состав комитетов по надзору за разведкой, сосредотачиваются не только на разведывательных службах. Например, они принимают участие в публичных дебатах, могут быть членами дру-

гих комитетов, а также проводить время, встречаясь со своими избирателями.

В-третьих, члены органов экспертного контроля обычно находятся на своих должностях дольше, чем члены парламентских комитетов. Долгий период такой работы позволяет членам органов экспертного контроля накопить знания и опыт в сфере разведывательной деятельности. А члены парламентских комитетов меняются чаще и вообще не достигают такого уровня знаний и профессионализма.

Наконец, учитывая в целом низкую вероятность для членов органов экспертного контроля попасть под влияние политических процессов, снижается и вероятность утечки от них чувствительной информации в политических целях. Также часто количество членов парламентских комитетов, имеющих доступ к секретной информации, бывает больше по сравнению с соответствующим количеством членов органов экспертного контроля. Таким образом, парламентские комитеты могут быть более склонными к злоупотреблениям чувствительной информацией в политических целях, таких как, например, утечка информации с целью дискредитации политических оппонентов. Разведывательные службы уделяют значительное внимание вопросам информационной безопасности. Во многих государствах разведывательные службы в целом относятся с недоверием к парламентариям и могут опасаться, что члены парламентских комитетов по вопросам контроля за разведкой могут вызвать утечку секретной информации.

### **Жалобы на деятельность разведывательных служб**

#### **Каким образом общественность может жаловаться на деятельность разведывательных служб?**

В демократических обществах граждане имеют право жаловаться на действия, совершенные против них государственными учреждениями, в т.ч. разведывательными службами. Любое лицо может протестовать против действий, совершенных в отношении него разведывательной службой, включая арест и содержание под стражей, обыском в их домах и перехватом каналов их связи.

Лица, которые считают, что разведывательные службы поступили с ними несправедливо или произвели незаконные действия, направляют свои жалобы в независимый орган (см. Блок 9 для ознакомления с примером рассмотрения жалоб на действия разведывательных служб). Таким органом рассмотрения жалоб обычно является суд или внесудебное учреждение вроде омбудсмана или органа экспертного контроля за разведкой. Такое учреждение сначала должно удостовериться – действительно ли разведывательная служба принимала меры против этого лица и, если это так, то применяла ли она свои полномочия в соответствии с законодательством.

Если орган рассмотрения жалоб определит правомерность заявления, то он может отказать в запросе или приказать разведывательной службе исправить ситуацию. Наиболее типичными примерами такого исправления может быть выплата финансовой компенсации или уничтожения незаконно собранной информации. Возможность издания органами рассмотрения жалоб юридически обязывающих приказов разведывательным службам зависит от их статуса. Судебные органы могут выдавать обязывающие приказы, которым разведывательные службы должны подчиняться. В большинстве государств внесудебные органы, такие как органы экспертного контроля или омбудсменов, могут направлять в разведывательные службы свои рекомендации. Последние юридически не обязаны придерживаться этих рекомендаций, но орган рассмотрения жалоб может иметь возможность поставить в известность исполнительную власть и даже обратиться к услугам СМИ.

### **Какие учреждения рассматривают жалобы на деятельность разведывательных служб?**

В большинстве государств отдельные лица могут подать жалобы на разведывательные службы к омбудсмену по общим вопросам или в орган защиты прав человека и/или обычный суд. Однако все большее количество государств создают специальные механизмы рассмотрения жалоб – как судебные, так и внесудебные – для производства жалоб на разведывательные службы (см. Блок 9). Специализированные

органы контроля над разведкой также часто действуют как внесудебные механизмы рассмотрения жалоб.

Государства часто предпочитают в вопросах рассмотрения жалоб против разведывательных служб специализированные структуры, а не суды, по двум причинам. Во-первых, такие структуры могут иметь в своем составе допущенный к работе с секретными документами персонал и у них, соответственно, есть хорошо проработанные процедуры постоянной работы с секретной информацией. Во-вторых, специализированные судебные или внесудебные органы могут накапливать знания о разведывательных службах, которых обычные суды или омбудсмены по общим вопросам или структуры защиты прав человека могут не иметь.

Положительным опытом является и практика введения процедуры апелляции на решение специализированных органов рассмотрения жалоб. Обычно такие апелляции рассматриваются в обычных судах.

### **Каким образом отдельные государства информируют граждан о применении против них специальных полномочий?**

Процесс рассмотрения жалобы предусматривает, что лица знакомы с мерами, которые предпринимали против них разведывательные службы. Вместе с тем, часто бывает иначе, когда разведывательные службы тайно применяют специальные полномочия, как, например, мониторинг каналов связи определенного лица. То есть, если люди не знают о принятых против них разведывательными службами мерах, то они не могут жаловаться на эти действия. Они также не знают - как эти действия отразятся на их жизни. Учитывая то, что отдельные лица часто не могут оспорить такие действия, все больше государств требуют от разведывательных служб информировать эти лица о тайных мерах, которые приняты против них. Такое информирование должно происходить по истечении определенного периода времени и делается только в том случае, когда нет угрозы ущерба текущим расследованиям или раскрытию специфических источников и методов, которые используются разведывательными службами (см. Блок 10).

## Блок 9: Рассмотрение жалоб в Надзорном комитете за деятельностью специальных служб Канады <sup>13</sup>

В дополнение к функции контроля за деятельностью Службы Разведки Канады, Надзорный комитет должен расследовать жалобы на действия этой разведывательной службы. Он проводит тайные слушания и имеет полномочия суда по вызову свидетелей и получению показаний под присягой. Эти процедуры определены в Законе о Системе Безопасности и Разведки Канады.

### Глава 41

1. Любое лицо может направлять в Надзорный комитет жалобу относительно любого действия или последствий действия (разведывательной) Службы, а комитет в соответствии с подпунктом (2) должен расследовать жалобу если:
  - a. жалобщик подал жалобу на имя директора относительно определенных действий или их последствий, и не получил ответа в течение срока, который комитет считает обоснованным, или жалобщик недоволен содержанием ответа;
  - b. Комитет уверен в том, что жалоба не является представленной по малозначительному вопросу, легкомысленной, представленной в грубой оскорбительной форме или неправдивой.

### Раздел 45

Жалоба должна быть подана в Надзорный комитет письменно, за исключением случаев, когда комитет решит иначе.

### Раздел 48

1. Каждое расследование Надзорного комитета по поданной жалобе должно проводиться конфиденциально.
2. Во время расследования жалобы Надзорным комитетом жалобщик, ответственный заместитель председателя и директор должны иметь возможность представительства в Надзорном комитете, предоставлять доказательства и делать заявления индивидуально или перед всем составом комитета, однако, никто не имеет права присутствовать, иметь доступ или комментировать по показаниям других лиц, которых заслушивает комитет.

### Раздел 50

Относительно расследования любой жалобы Надзорный комитет имеет полномочия:

1. Вызывать и обеспечивать присутствие на заседании комитета, а также требовать предоставления устных или письменных показаний под присягой и предоставлять документы и предметы, которые комитет считает необходимыми в интересах эффективного расследования и рассмотрения дела по существу, в таком же объеме, как их имеет суд;
2. проводить процедуру принятия присяги;
3. получать и принимать доказательства и другую информацию, полученные под присягой, представленные официально или иным образом в том виде, который комитет считает уместным, независимо от того, могут ли эти доказательства или информация быть принятыми к рассмотрению в суде.

### Раздел 52

1. Комитет обязан,
  - a. после завершения расследования по жалобе, согласно разделу 41, направить министру и директору службы отчет, содержащий данные, полученные в ходе расследования, и рекомендации, которые комитет считает уместными;
  - b. одновременно с направлением отчета или после этого, согласно пункту (a) направить свои выводы лицу подавшему жалобу, и, если считает нужным, проинформировать о рекомендациях, указанных в том же пункте.

**Блок 10: Законодательство Германии по информированию граждан о применении против них специальных полномочий** <sup>14</sup>

Многие европейские государства требуют от своих разведывательных служб информировать лица, против которых применены специальные полномочия. Представленная ниже выдержка из немецкого закона демонстрирует суть этих требований. Информирование имеет место не всегда и может быть отсрочено при наличии особых оснований. В Германии за соблюдением разведывательными службами определенных требований следит орган экспертного контроля (Комиссия G10).

- Лицо, в отношении которого проводились мероприятия по сбору информации должно быть проинформировано об этих мероприятиях после их завершения в соответствии с положениями статьи 3.
- Такое информирование должно быть отложено до тех пор, пока не будет снято предостережение относительно несоблюдения целей закрытия информации, или пока будет существовать высокая вероятность негативных последствий для интересов Федерации или одной из ее Земель.
- Вопрос дальнейшего откладывания такого информирования в соответствии с пунктом 2 в течение двенадцати месяцев после прекращения мер должен решаться Комиссией G10. Комиссия G10 должна определить срок последующей отсрочки.
- Никакого информирования не нужно делать в случаях, когда Комиссия G10 единодушно решила, что:
  1. Одно из условий, определенных в пункте 2 будет продолжать действовать в течение пяти лет после прекращения мероприятий.
  2. Очевидно, что это условие будет действовать и в будущем.
  3. Условия, препятствующие уничтожению информации действуют в отношении как органа, который собирал информацию, так и органа, который ее использовал.

**Чем обеспечивается эффективность учреждений, рассматривающих жалобы?**

Органы контроля так же, как и органы рассмотрения жалоб независимы от исполнительной власти и разведывательных служб. Чтобы иметь возможность расследовать жалобы, они требуют определенных законом полномочий для доступа ко всей необходимой информации, официальным лицам и помещениям.

Органы рассмотрения жалоб будут более эффективными, если их требования будут иметь для разведывательных служб законную обязывающую силу. Например, эти полномочия позволяют им требовать от разведывательных служб выплатить компенсацию лицу, к которому офицером разведки были применены незаконные меры. Похожим образом они могут требовать от разведывательных служб, уничтожить информацию, которая была получена путем незаконного нарушения прав человека.

Для обеспечения эффективности органов рассмотрения жалоб в проведении расследований и восстановлении нарушенных прав человека, нужно чтобы они были легко доступны. Члены общества должны знать о существовании органов рассмотрения жалоб и иметь возможность обращаться с жалобами в случае необходимости. Во-первых, они рекламируют свою роль перед общественностью и распространяют информацию о том, как нужно оформлять обращения с жалобой. Во-вторых, они обеспечивают бесплатность процедуры подачи жалобы. Наконец, они гарантируют конфиденциальность рассмотрения жалоб. Это имеет большое значение для того, чтобы люди могли обращаться без страха мести со стороны разведывательных служб.

## Рекомендуемые источники

Борн, Ханс и Иан Лей, Подотчетность разведки: правовые нормы, опыт и рекомендации (ДКВС / парламент Норвегии: Осло, 2005). Доступно на следующих языках: албанском, арабском, болгарском, хорватском, дари, английском, грузинском, индонезийском, македонском, русском, сербском, пушту, испанском, турецком и украинском.

<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=18718&nav1=5>.

Руководство ДКВС, Опыт законодательства сектора безопасности Аргентины (DCAF Toolkit, Legislating for the security sector, Intelligence Legislation Model – Argentina, National Intelligence Law (and associated decrees), 2001.)

Руководство ДКВС, Опыт законодательства сектора безопасности Канады (DCAF Toolkit, Legislating for the security sector, Intelligence Legislation Model – Canada, Canadian Security Intelligence Service Act, 1985).

Руководство ДКВС, Опыт законодательства сектора безопасности Нидерландов (DCAF Toolkit, Legislating for the security sector, Intelligence Legislation Model – The Netherlands, Intelligence and Security Services Act 2002.)

Руководство ДКВС, Опыт законодательства сектора безопасности Бразилии (DCAF Toolkit, Legislating for the security sector, Intelligence Legislation Model – Brazilian laws on the intelligence services).

Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, Second Report. (Ottawa: Privy Council Office, 1981).

<http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/mcdonald1979-81-eng/mcdonald1979-81-eng.htm>

Доклад Европейской комиссии за демократию путем права (Венецианская комиссия). (European Commission for Democracy Through the Law, (Venice Commission), Report on the democratic oversight of the security services, adopted by the Venice Commission at its 71s Plenary Session, CDL-AD (2007) 016 (Venice, 1-2 June 2007).)

[http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp)

International Commission of Jurists, Eminent Jurists Panel, *Assessing Damage Urging Action*, Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights (Geneva: ICJ, 2009).

<http://ejp.icj.org/IMG/EJP-Report.pdf>

Ministerial Review Commission on Intelligence in South Africa, *Intelligence in a Constitutional Democracy*, Final Report to the Minister for Intelligence Services, (Pretoria: 2008).

[http://www.sronline.org/edocs/review\\_commission\\_final\\_report20080910.doc](http://www.sronline.org/edocs/review_commission_final_report20080910.doc)

Доклад №32 (2008 г.) Комиссара ООН по правам человека (UN High Commissioner for Human Rights, Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism, Fact sheet No.32, July 2008).

[www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf)

Руководство Совета ООН по правам человека, 17 мая 2010г. (UN Human Rights Council, Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, A/HRC/14/46, 17 May 2010).

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.46.pdf>

## Заключительные сноски

- <sup>1</sup> Выдержки из разделов 12-15, Закон о Службе Разведки Канады, 1984 г.; Статья 1, Закон о Системе Безопасности и Разведки Хорватии, 2006 г.; Статья 6, Закон о службах безопасности и разведки Нидерландов, 2002 г.
- <sup>2</sup> Выдержки из Конституции Южно-Африканской Республики, 1996г., Сс. 198–199, 209–210.
- <sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), 16 декабря 1966 г., Вступил в силу 23 марта 1976 г., Статья 4, Комитет ООН по правам человека, Общий комментарий 29, Чрезвычайное положение (статья 4), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).
- <sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4; Комитет ООН по правам человека, Общий комментарий 29, Чрезвычайное положение (статья 4); UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001). Сиракузский принципы относительно ограничений и нарушений положений Международного пакта о гражданских и политических правах, Приложение, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984).
- <sup>5</sup> Женевские Конвенции 1-4, 12 августа 1949 г., Вступили в силу 21 октября 1950 г.
- <sup>6</sup> Выдержки из раздела 21, Закон о Службе Разведки Канады, 1984 г.
- <sup>7</sup> Выдержки из Федерального Акта Защиты Конституции, 1990 г., Разделы 10, 12, 3; и Закон о Комиссии G10, 2001, Глава 15.
- <sup>8</sup> Выдержки из Федерального Акта Защиты Конституции, 1990 г., Глава 15.
- <sup>9</sup> Выдержки из Закона о Системе Безопасности и Разведки Хорватии, 2006 г.
- <sup>10</sup> МПГПП; Свод принципов ООН по защите всех лиц, подвергнутых содержанию под стражей или заключению в любом виде, Приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, A/RES/43/173, 9 декабря 1988г., Конвенция против пыток, принята и открыта для подписи, ратификации и присоединения резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 39/46 от 10 декабря 1984 г., вступила в силу 26 июня 1987 г.
- <sup>11</sup> Основные принципы ООН по применению силы и огнестрельного оружия должностными лицами правоохранительных органов. Приняты на Восьмом Конгрессе ООН по предупреждению преступлений и отношению к нарушителям, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990г.; Кодекс поведения ООН для должностных лиц правоохранительных органов, принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г., Международный пакт о гражданских и политических правах, вступивший в силу 23 марта 1976 г.
- <sup>12</sup> Эти материалы были взяты из: Закона о разведывательных службах Соединенного Королевства, 1994г.; Руководство министерства юстиции Соединенного Королевства «Государственное управление в Великобритании – Восстановление Конституции», 2008 г.; Закон Бельгии об инспектировании полиции и разведывательных служб и Координационного подразделения по оценке угроз, 1991 г.; Закона о Службе Разведки Канады, 1984 г.; Закон о надзоре за разведывательными службами Южной Африки (№ 40), 1994г.; сайтов Наблюдательного комитета за деятельностью специальных служб Канады ([www.sirc-csars.gc.ca](http://www.sirc-csars.gc.ca)) и Постоянного Наблюдательного Комитета за деятельностью разведывательных служб Бельгии ([www.comiteri.be](http://www.comiteri.be)).
- <sup>13</sup> Выдержки из раздела 21, Закон о Службе Разведки Канады, 1984г., А также сайта Наблюдательного комитета за деятельностью специальных служб Канады: [www.sirc-csars.gc.ca](http://www.sirc-csars.gc.ca).
- <sup>14</sup> Выдержки из Закона о Комиссии G10, 2001 г., Глава 12.





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

ДКВС был основан в 2000 году швейцарским правительством. ДКВС – международная организация, в которую входят 61 государство и швейцарский кантон Женева. Главными подразделениями ДКВС являются отделы исследовательских, оперативных и специальных программ. Штат Центра составляют более 100 человек из 32 стран. Штаб-квартира ДКВС находится в Женеве, Швейцария. Центр имеет постоянные представительства в Брюсселе, Любляне, Рамалле и Бейруте.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одной из ведущих организаций в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG). ДКВС предоставляет странам консультативную поддержку, проводит программы практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и вырабатывает рекомендации для обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, институты гражданского общества, международные организации и ряд ведомств сектора безопасности – полиция, суды, спецслужбы, пограничные службы и вооруженные силы.

*[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)*

