



Влияние информационного скандала на реформирование разведслужб Южной Африки

Глен Сегелл

Кафедра политологии и государственного управления, Университет Свободной республики, Южно-Африканская Республика; <http://www.ufs.ac.za>

Аннотация: Утверждается, что реформирование разведки и разведывательного сектора может быть следствием болезненных потрясений, а не постепенной эволюции, происходить в ответ на события, а не упреждая их, и быть весьма медленным. К реформам вынуждает характер угроз, чрезвычайная ситуация, необходимость, демократизация, провалы и скандалы. Рассмотрен пример разведывательных служб ЮАР. Южная Африка интересна разнообразием и постоянной сменой оперативной ситуации: «холодная война», деколонизация Африки, апартеид, демократизация после «холодной войны» и после апартеида. С первой невоенной разведслужбы, созданной в 1968 г., *Бюро государственной безопасности*, было ясно, что характер разведки всегда будет требовать деликатного баланса секретности, прозрачности и подотчетности. Взаимоотношения между эшелонами политической власти, в частности, Премьер-министром и Директором Бюро, были слишком тесными, что создавало условия для использования государственных средств не по назначению. Предание огласке нецелевого использования государственных средств, скандальный «Инфогейт», повлиял на последующие реформы, в том числе на демократизацию, ликвидацию апартеида и введение демократической системы «один человек – один голос» в 1994 г. В статье рассмотрены реформы в законодательстве, судопроизводстве, реорганизация, «ручное управление» разведкой, слияние разведслужб апартеида и оппозиции, и создание разведывательных служб после апартеида. Опыт учит нас, что ошибок можно избежать, не проводя несогласованные, частичные изменения; каждая реформа уникальна и почти всегда нелегка; реализация законодательных полномочий преобразований сложнее, чем кажется. Процесс реформ начинается с обсуждения предполагаемой идеальной ситуации, но результат не всегда таков, как ожидаешь, и потому требуются новые реформы.

Ключевые слова: Южная Африка, «Инфогейт», реформирование разведки, реформирование разведывательного сектора, демократизация, «холодная война», апартеид.

Вступление

Эта статья основана на предположении, что реформа разведки и разведывательного сектора чаще бывает следствием болезненных потрясений, чем постепенной эволюции. Поэтому реформы чаще происходят в ответ на события, а не упреждают их. Без крайней необходимости реформы не будут быстрыми, или их вообще не будет. Как правило, разведывательную службу создают в связи с угрозой или чрезвычайной ситуацией и распускают после изменения характера угроз. Другими факторами могут быть, например, демократизация, провал или скандал.

Эта гипотеза рассмотрена на примере разведывательных служб Южной Африки. Реформы происходили постоянно в связи с изменением характера угроз, например, деколонизацией в Африке к югу от Сахары, «холодной войной», в эпоху апартеида, после «холодной войны» и после апартеида. Они шли в ногу с введением демократической системы «один человек – один голос» в 1994 г. Реформы, рассмотренные в отдельных разделах этой статьи, касаются изменений в законодательстве и судопроизводстве, реорганизации, «ручного управления» разведкой, слияния разведслужб апартеида и оппозиции и создания разведывательных служб после апартеида.

Предпосылки нашей гипотезы были очевидны с самого начала – с создания в 1968 г. первой невоенной разведслужбы, Бюро государственной безопасности (*Bureau of State Security, BOSS*). Также с самого начала было очевидно, что характер разведки всегда будет требовать деликатного баланса секретности, прозрачности и подотчетности. Взаимоотношения между эшелонами политической власти, в частности, Премьер-министром и Директором *BOSS*, были слишком тесными, что создавало условия для злоупотребления государственными средствами.

Разведывательная служба не должна влиять на политику правительства, участвовать в слежке за населением и насилии, нарушать и злоупотреблять правами граждан, использовать не по назначению государственные средства. При демократии разведывательные службы не должны служить ни государству, ни оппозиции, но именно так произошло с *BOSS* – может быть, потому, что в Южной Африке при апартеиде (1948-1994) не было демократии. Большинство граждан, не будучи белыми, законодательно были лишены права избирать и быть избранными. Не было подотчетности и прозрачности деятельности правительства и использовании государственных средств, обычно присущих демократии.

Разоблачение нецелевого использования государственных средств известно как скандал «Инфогейт». Травма этого грубейшего нарушения повлияла на все последующие реформы, включая адаптацию к новым условиям работы и демократизации. Дальнейшие реформы обязательно предусматривали прозрачность использования государственных средств и были

нацелены на усиление подотчетности разведывательного сектора за свои действия.

Уроки создания *BOSS* и последующих реформ (1968-1998) уникальны применительно к каждой реформе. Реформы почти никогда не бывают легкими. В сложных ситуациях, требующих реформ, ошибок можно избежать, не проводя несогласованные, частичные изменения. Реализация законодательных полномочий преобразований всегда сложнее, чем кажется. Мы не можем заглянуть в будущее, поэтому если процесс реформ начинается с моделирования идеальной ситуации, результат не всегда таков, каким его ожидают. И хотя процесс демократизации и ликвидации апартеида был связан с реформами разведки и разведывательного сектора, их следовало начать раньше.

Необходимость разведывательных служб

Южно-Африканский Союз был создан в 1910 г., после Англо-бурской войны (1899-1902), путем объединения двух бывших британских колоний, Капской колонии и Наталя, и двух независимых государств, Трансвааля и Оранжевой Республики. Национальная партия выиграла выборы после Второй мировой войны и в 1948 г. законодательно ввела систему расовой сегрегации, известную как Законы об апартеиде. В 1961 г. Национальная партия объявила Южную Африку республикой и вышла из Британского содружества. Апартеид был политической системой с законодательно установленным правлением белых – потомков европейских переселенцев, и подчинением всего местного небелого населения, не имевшего права избирать и быть избранными.¹

Службам безопасности Южной Африки была поручена реализация политики апартеида. Их деятельность, успехи и неудачи частично определялись процессами деколонизации в соседних южноафриканских странах и «холодной войной». Южная Африка воспринималась как часть Западного блока, потому что она была некоммунистической и боролась с партизанскими движениями, поддерживаемыми Восточным блоком. Но Южная Африка имела мало общего с другими странами Западного блока и не имела официальных договорных отношений. Она была капиталистической, но не демократической, из-за апартеида.²

Страны Запада дружили с Южной Африкой, потому что она географически расположена на южной оконечности Африки, где встречаются Атлантический и Индийский океаны. Ее морские пути и порты были стратегически важны для торговли Западной Европы и Северной Америки с Дальним Востоком, потому что крупные нефтетанкеры с Ближнего Востока не могли

¹ Roger B. Beck, *The History of South Africa* (Westport, CT: Greenwood Press, 2013), 3-10.

² William Blum, *West-Bloc Dissident: A Cold War Political Memoir* (New York: Soft Skull Press, 2001), 190.

идти Суэцким каналом, и во время войн на Ближнем Востоке Суэцкий канал был закрыт.³

Южная Африка боролась с силами, поддерживаемыми Восточным блоком, внутри страны и за рубежом; внутри страны – с движением против апартеида, поддерживаемым Восточным блоком. Советы считали апартеид империализмом. Восточный блок поддерживал силы, выступавшие против апартеида, в частности, Африканский национальный конгресс (АНК, *African National Congress*), как антиколониальные. Эти силы, борясь за свободу, вели партизанскую войну и террористическую деятельность в ЮАР с 1961 г. и до конца апартеида в 1994 г. В этом активно участвовал Советский Союз, например, например, через полковника КГБ Джо Слово (*Joe Slovo*). В ЮАР дошли до того, что пытались убить его, но смогли убить лишь его жену Рут.⁴

ЮАР также боролась против коммунистических сил Восточного блока за рубежом, например, против кубинских и восточногерманских войск и местных сил, которым они оказывали поддержку в антиколониальной борьбе за независимость в соседних странах – Анголе, Мозамбике и Родезии (ныне Зимбабве). Целью участия служб безопасности Южной Африки в региональных конфликтах к югу от Сахары было создание буферных зон для защиты от коммунистических сил, ставивших своей целью свержение режима апартеида.⁵

Создание разведывательной службы BOSS

В 1963 г. Б.Й. Форстер (*B.J. Vorster*), тогда – министр юстиции при Премьер-министре Х.Ф. Фервурде (*H.F. Verwoerd*), изучал возможность создания в ЮАР первой невоенной разведслужбы, в дополнение к небольшим военным разведывательным подразделениям. Сопrotивление апартеиду росло, например, инцидент в Шарпевиле (*Sharpeville*) в 1961 г.⁶ Когда Форстер в 1966 г. стал Премьер-министром, произошли первые стычки между вооруженными силами ЮАР и силами Восточного блока в полосе Каприви (*Caprivi*) на границе с Анголой и Юго-Западной Африкой (ныне Намибия).

Исходя из этих представлений о потребностях безопасности в стране и за рубежом, Кабинет ЮАР в 1968 г. одобрил создание новой централизованной службы безопасности под названием Бюро государственной безопасности (*Bureau of State Security, BOSS*). Ее первым директором стал гене-

³ Irina Filatova and Apollon Davidson, *The Hidden Thread: Russia and South Africa in the Soviet Era* (Johannesburg: Jonathan Ball, 2013), 23.

⁴ Alan Wieder, *Ruth First and Joe Slovo in the War Against Apartheid* (Auckland Park, South Africa: Jacana, 2013), 57.

⁵ Chris Saunders, "South Africa's War, and the Cuban Military, in Angola," *Journal of Southern African Studies* 40, no. 6 (2014), 1363-1368, <https://doi.org/10.1080/03057070.2014.964933>.

⁶ Ron Nixon, *Selling Apartheid: South Africa's Global Propaganda War* (London: Pluto Press, 2016), 12-14.

рал Хендрик ван ден Берг (*Hendrik van den Bergh*) из службы безопасности полиции ЮАР. Он был доверенным лицом Премьер-министра Форстера с 1940-х гг. Его также назначили советником Форстера по вопросам безопасности. Входя в аппарат Премьер-министра, он должен был руководить всеми руководителями служб безопасности и разведки страны, включая военные, и отчитывался только перед Форстером.

BOSS стала больше чем разведывательной службой и была хорошо известна жестокими преступлениями. Хотя ван ден Берг отрицал применение *BOSS* «эскадронов смерти» против врагов, его помнят за разрешение пыток, убийств и другой тактики по отношению к противникам власти, а однажды он заявил правительственной комиссии: «У меня достаточно людей, чтобы совершить убийство, если я прикажу им убивать. Мне все равно, кто будет жертвой. Такие люди у меня есть».⁷

Первая реформа: Законодательство

13 мая 1969 г. Министр внутренних дел С.Л. Мюллер (*S.L. Muller*) заложил основы *BOSS* в Законе о внесении изменений в государственную службу (1969): она отвечала только за координацию и могла привлекать персонал других служб разведки и безопасности. В нем было сказано, что контроль над *BOSS* возложен на Премьер-министра и что гражданская Комиссия по делам государственных служб (*Public Service Commission*) не имеет права контролировать его полномочия, функции и обязанности.⁸

Данные показывают, что финансирование *BOSS* в следующем финансовом году, с апреля 1969 по апрель 1970 года, выросло на 188%. Одновременно бюджет Военной разведки (*Military Intelligence, MI*) был урезан по сравнению с предыдущим годом на две трети. Это привело к открытой борьбе между *MI* и *BOSS*.⁹ Чтобы скрыть это, неделей позже был принят Закон об особых счетах служб безопасности (1969), засекретивший использование средств, выделенных *BOSS*. Это фактически остановило междуособицу и вывело *BOSS* из-под аудита Генерального ревизора, в отличие от других правительственных ведомств.¹⁰

Кроме того, был принят Закон о внесении изменений в общее законодательство (1969), который освободил Премьер-министра, ван ден Берга и членов Кабинета от дачи в суде показаний или предоставления документов,

⁷ Peter Parker and Joyce Mokhesi-Parker, *In the Shadow of Sharpeville: Apartheid and Criminal Justice* (London: Palgrave Macmillan, 1998), 121.

⁸ South African Government, "Public Service Amendment Bill (1969)," accessed September 3, 2020, <http://www.saflii.org/za/cases/ZARMC/1969/2.pdf>.

⁹ Alex Hepple, "South Africa's Bureau for State Security," *The World Today* 25, no. 10 (October 1969), 436–439.

¹⁰ South African Government, "Security Services Special Account Act 81 of 1969," accessed September 3, 2020, <https://www.gov.za/documents/security-services-special-account-act-20-may-2015-1043>.

которые могли нанести ущерб государственной тайне. Это вызвало возмущение южноафриканских юристов, считавших, что они больше не смогут защитить права граждан от исполнительной власти.¹¹

Вторая реформа: Судопроизводство

Возможно, из-за этого негодования 5 сентября 1969 г. Премьер-министр Джон Форстер объявил о создании комиссии во главе с судьей Х.Й. Потгитером (*H.J. Potgieter*) для определения задач и направлений деятельности *BOSS*. На практике, однако, Комиссия по расследованию некоторых разведывательных аспектов государственной безопасности (*Commission to Inquire into Certain Intelligence Aspects of State Security*), больше известная как Комиссия Потгитера, должна была только рассмотреть спор между *BOSS* и *MI* и решить, кто в первую очередь отвечает за сбор информации в ЮАР.¹²

Комиссия Потгитера работала довольно долго и доложила результаты лишь 2 февраля 1972 г., что привело к принятию Закона о Совете по разведке и государственной безопасности (1972). Закон предусматривал создание подчиненного Кабинету Совета государственной безопасности (*State Security Council*), как правительственного национального центра оперативной безопасности. Закон благоволил к главе *BOSS* ван ден Бергу, как близкому соратнику Премьер-министра, и сделал его полномочия более широкими, чем просто контроль за «координационной службой». Он позволил ему влиять на все аспекты подрывной деятельности, контрразведки, политического и экономического шпионажа в ЮАР.¹³

К 1975 г. движение против апартеида усилилось, при растущей поддержке Восточного блока. Соседние страны Ангола и Мозамбик, бывшие португальскими колониями, получили независимость после смены режима в Португалии, а в Родезии (теперь Зимбабве) шла настоящая гражданская война. Власть опасалась, что ЮАР будет следующей. Правительство было разделено по вопросу о том, как лучше противостоять советскому вмешательству в Анголе, угрожавшему распространиться на юг, в ЮАР. Министр обороны П.В. Бота (*P.W. Botha*) и командующий сухопутными войсками генерал Магнус Малан (*Magnus Malan*) выступали за полномасштабное вторжение в Анголу, чтобы остановить советское вмешательство. С другой сто-

¹¹ South African Government, "General Law Amendment Act 101 of 1969," по состоянию на 3 сентября 2020, www.gov.za/documents/general-law-amendment-act-20-may-2015-1017.

¹² "Prime Minister John Vorster appoints a Commission of Inquiry under Justice H.J. Potgieter, of The Appellate Division of the Supreme Court," *South African History Online*, по состоянию на 3 сентября 2020, <http://www.sahistory.org.za/>.

¹³ "Security report by Justice H.J. Potgieter's Commission of Inquiry on State Security," *South African History Online*, по состоянию на 3 сентября 2020, <https://www.sahistory.org.za/>.

роны, Премьер-министр Форстер и генерал ван ден Берг выступали только за ограниченную тайную операцию в Анголе.¹⁴

Был избран второй вариант, хотя военная интервенция ЮАР в Анголе провалилась. Находившиеся уже в виду ангольской столицы южноафриканские силы были отброшены свежеприбывшими кубинскими войсками. США, которые тайно поддерживали операцию, вынуждены были отказать в поддержке, когда американский Конгресс наложил вето на запрос администрации президента Форда о финансировании. В результате ЮАР пришлось уйти из Анголы и затем вести затяжную войну с повстанцами в граничившей с Анголой Юго-Западной Африке, пока она не получила независимость, как Намибия, в 1989 г.¹⁵

Хотя это была военная операция, в ангольской войне принимала участие и BOSS. Всеми вопросами этого конфликта должна была заниматься Военная разведка. Участие BOSS объяснялось тесными отношениями главы BOSS ван ден Берга и Премьер-министра Форстера. Это беспокоило тогдашнего Министра обороны П.В. Боту, поскольку влияние BOSS выросло настолько, что начинало превосходить влияние Министерств обороны и иностранных дел.¹⁶

Скандал «Инфогейт»

Тесные отношения Премьер-министра Форстера и главы BOSS ван ден Берга привели к скандалу «Инфогейт». Скандал стал следствием одной из многочисленных стратегий BOSS – участия в пропагандистских операциях информационной войны за апартеид и против угрозы Восточного блока внутри страны и за рубежом. Целью стратегии было влияние на местные и мировые СМИ и, таким образом, на мнение общественности и политического руководства. Эти цели считались важными и даже экзистенциальными для этих проектов. Тактикой, или средством достижения этих целей должно было стать создание подставных организаций и медиа-проектов.

Скандал засвидетельствовал размывание границ законности ассигнований и переток средств из оборонного бюджета в BOSS. Незаконность была прикрытием, или сокрытием финансирования от стандартного процесса правительственного аудита и в целом хищения и злоупотребления государственными средствами, которые BOSS укрывало для тайных подставных организаций и медиа-проектов.¹⁷

¹⁴ Jannie Geldenhuys, *At the Front: A General's Account of South Africa's Border War* (Jeppestown: Jonathan Ball, 2009), 63-65.

¹⁵ Elaine Windrich, *The Cold War Guerrilla: Jonas Savimbi, the U.S. Media and the Angolan War* (New York: Greenwood Press, 1992), 145.

¹⁶ James Barber and John Barratt, *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security, 1945-1988* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 327.

¹⁷ Graham Macklin, "The British Far Right's South African Connection: A.K. Chesterton, Hendrik van den Bergh, and the South African Intelligence Services," *Intelligence and*

Смена руководства страны привела к изменению всей схемы подобных дел. 2 октября 1978 г. Б.Й. Форстер ушел в отставку с поста Премьер-министра и стал Государственным президентом. 9 октября 1978 г. новым Премьер-министром был назначен Министр обороны П.В. Бота. Десятилетняя борьба за полномочия и средства между BOSS и Военной разведкой окончилась тем, что бывший Министр обороны, став Премьер-министром, проверил все аспекты деятельности BOSS.¹⁸

BOSS тревожилось за будущее своих тайных проектов и их финансирование. Опасаясь этого, функционеры BOSS уничтожали любой документ, который мог быть использован против них. Несмотря на эту попытку, они были разоблачены благодаря другому расследованию.¹⁹

Это расследование осенью 1978 г. инициировал Министр финансов Оуэн Хорвуд (*Owen Horwood*), а вел судья Антон Мостерт (*Anton Mostert*) с целью выявления нарушений в контроле за финансами. Судья Мостерт проинформировал общественность о скандале 3 ноября 1978 г. в газете под заголовком «Всё это – правда». Газета *Rand Daily Mail* рассказала о созданной в противовес ей газете *The Citizen* как о правительственном проекте, созданном на деньги, официально выделенные для иных целей.²⁰

Премьер-министр Бота затем создал судебную комиссию для расследования всей аферы с подставными организациями и тайным финансированием под председательством судьи Рулофа Эразмуса (*Roelof Erasmus*). Скандал привел к отставке Государственного президента Б.Й. Форстера (бывшего Премьер-министра) и министра Кабинета д-ра Конни Малдера (*Connie Mulder*). Они, вместе с д-ром Эшелем Руди (*Eschel Rhoodie*, Министр информации) и руководителем BOSS генералом Хендриком ван ден Бергом, были названы главными поборниками незаконного использования государственных средств. Несмотря на реформы после скандала «Инфогейт», вместо BOSS в 1980 г. была создана Национальная разведывательная служба (*National Intelligence Service, NIS*).²¹

National Security 25, no. 6 (2010), 823-842, <https://doi.org/10.1080/02684527.2010.537879>.

¹⁸ South African Government, *South African Department of Information Scandal: Erasmus Commission of Inquiry*, Reference FCO 105/175, The National Archives (TNA), Kew, United Kingdom.

¹⁹ C. Barron, "The Judge Was a Pawn in PW's Cover-up Bid," *Sunday Times*, Insight, April 25, 1999, 3.

²⁰ South African Government, *South African Department of Information Scandal: Erasmus Commission of Inquiry*, Reference FCO 105/175, The National Archives (TNA), Kew, United Kingdom.

²¹ South African Government, *South African Department of Information Scandal*.

Третья реформа: Реорганизация

В октябре 1978 г. Премьер-министр П.В. Бота назначил заместителя Министра обороны и разведки Коби Кутсе (*Kobie Coetsee*) руководителем комиссии по расследованию сбора информации и определению ведущей службы. Проведенные реформы должны были решить вопросы и проблемы присвоения средств и тесной связи назначенных и избранных чиновников.²² В связи с травмой, нанесенной «Инфогейтом», проверки, подотчетность, прозрачность и разделение полномочий стали стандартом для всех последующих реформ на ближайшие 20 лет.

Функции *BOSS* по сбору разведывательной информации были разделены между четырьмя ведомствами: Управлением военной разведки (*Department of Military Intelligence, DMI*), реорганизованным *BOSS*, отделом безопасности полиции и несколькими отделами Министерства иностранных дел. Однако с самого начала была очевидна одна проблема: П.В. Бота пришел на должность Премьер-министра с должности Министра обороны. Соответственно, он хотел усиления роли в Кабинете Сил обороны Южной Африки (*South African Defence Force, SADF*) и вместе с тем – полномочий Управления военной разведки.²³

Реорганизованное *BOSS* было поставлено под более строгий контроль, как служба национальной безопасности в Кабинете под управлением непосредственно Премьер-министра Боты, который также сохранил пост Министра обороны. Он реорганизовал *BOSS* в новую службу, занимавшуюся исследованиями, анализом и лишенную функций тайных операций. Их он передал отделу безопасности полиции. *BOSS* позже переименовали в Управление национальной безопасности (*Department of National Security, DONS*) во главе с Алеком ван Викам (*Alec van Wyk*).²⁴

В ноябре 1979 г. профессору политологии Университета Оранжевой Республики Нилу Барнарду (*Niel Barnard*) было поручено сформировать новую разведывательную службу. Барнард, написавший докторскую диссертацию о «тотальном наступлении» коммунизма и деколонизации на апартеид в ЮАР, возглавил Управление национальной безопасности (*DONS*) ЮАР после отставки ван Вика. 6 февраля 1980 г. было объявлено о создании Национальной разведывательной службы (*NIS*). Барнард вынудил уйти в отставку многих бывших сотрудников *BOSS/DONS*.²⁵

²² Petrus Swanepoel, *Really inside BOSS: A Tale of South Africa's Late Intelligence Service* (South Africa: Derdepoortpark, May 2007), 17-19.

²³ Chris Dempster, Dave Tomkins, and Michel Parry, *Fire Power* (London: Corgi Books, 1978), 33.

²⁴ Maritz Spaarwater, *A Spook's Progress: From Making War to Making Peace* (Cape Town: Zebra Press, 2012), 87.

²⁵ James M. Roherty, *State Security in South Africa: Civil-military Relations Under P.W. Botha* (New York: M. E. Sharpe, 1992), 107.

Четвертая реформа: «Ручное управление» разведкой

К началу 1980-х гг. ЮАР при апартеиде характеризовалась ростом репрессий, активной слежкой за общественностью и населением в целом. Это считалось необходимым для сохранения контроля белых над государством и борьбы с движениями за освобождение небелого населения Южной Африки, запрещенными в 1961 г. После введения чрезвычайного положения в 1986 г. борцов с апартеидом задерживали без суда, а «эскадроны смерти» уничтожали активистов десятками. Узаконенные «эскадроны смерти» также регулярно совершали рейды на базы борцов за свободу/террористов в соседних странах.²⁶

Политика и стратегия безопасности были прямо поставлены под контроль Совета национальной безопасности (*State Security Council, SSC*) во главе с Президентом. *SSC* «вручную» управлял разведкой при помощи Системы управления национальной безопасностью (*National Security Management System, NSMS*), призванной обеспечить «тотальную стратегию» политического контроля белых, «выиграв сердца и разум». *NSMS* была структурирована до местного уровня в виде Комитетов совместного управления (*Joint Management Committees, JMC*). Привлекались силы разведки от военных (Бюро гражданского взаимодействия – *Civil Cooperation Bureau*) и полиции (Отдел безопасности – *Security Branch*). Все это не слишком отличалось от пропагандистских проектов *BOSS* в 1970-е гг., но финансирование проходило независимый аудит.²⁷

В 1989 г. закончилась «холодная война», и силы Восточного блока, в частности, восточногерманские и кубинские войска, ушли с юга Африки. К тому времени в Африке не осталось европейских колоний. Без внешней угрозы военные в ЮАР утратили ведущее положение в политической жизни страны. Возникла необходимость дальнейшего реформирования разведки. В 1989 г. последний Государственный президент эпохи апартеида Ф.В. де Клерк (*F. W. de Klerk*) распустил *NSMS* и *JMC*. Он низвел *SSC* до обычного комитета Кабинета.²⁸

Пятая реформа: Слияние разведслужб апартеида и оппозиции

Следующий катализатор реформирования разведки и смены системы *NSMS-JMC* появился в августе 1991 г. Все основные политические партии согласились с Национальным мирным соглашением об отмене апартеида и

²⁶ Harold Wolpe, *Race, Class, and the Apartheid State* (Trenton, NJ: Africa World Press, February 1990), 56-62.

²⁷ Annette Seegers, "South Africa's National Security Management System, 1972-90," *The Journal of Modern African Studies* 29, no. 2 (June 1991): 253-273, <https://doi.org/10.1017/S0022278X00002743>.

²⁸ Robert D'A. Henderson, "South African Intelligence Transition from de Klerk to Mandela: An Update," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 8, no.4 (1995): 471-485, <https://doi.org/10.1080/08850609508435299>.

демократизации. Конвенция за демократическую Южную Африку (*CODESA*), созванная в декабре 1991 г., привела к появлению Закона о переходной исполнительной власти (*TEC*) 1993 г.

На основании Закона о *TEC* были созданы Подсоветы по обороне, законности и порядку, и по разведке. Подсовет по разведке предложил создать национальные возможности путем слияния шести отдельных служб разведки (службы апартеида, освободительных движений и бывших бантустанов Транскей, Сискей, Венда и Бопутасвана) в две новые структуры гражданской разведки.²⁹

Затем Белая книга по вопросам разведки (1994), подготовленная переходным правительством, должна была определить, как понимать и перенести широкое понимание безопасности на функции разведки. Явно под влиянием «Инфогейта», она определила, что роль разведки должна основываться на положениях Раздела 3.3 «К новой доктрине национальной безопасности», с акцентом на «прозрачности и подотчетности». Если коротко, демократизация обеспечивает качественное управление.³⁰

Кроме того, Белая книга дала политическую основу для развития структур разведки, включая внутреннюю и внешнюю разведку, военную разведку и уголовную разведку, а также механизм координации (Национальный комитет координации разведки – *National Intelligence Coordinating Committee*) и механизмы контроля и надзора, особенно – использования государственных средств. Чтобы избежать недоразумений, Приложение А, «Кодекс поведения сотрудников разведки», предусматривало (8): «Обязуются выполнять свои обязанности, не стремясь к личной выгоде или преимуществам в связи с вверенными им обязанностями, возможностями, средствами и знаниями».³¹

Шестая реформа: Создание разведывательных служб после апартеида

В 1994 г. в ЮАР была введена демократическая система «один человек – один голос», тем самым ликвидировав апартеид. «Белая» Национальная партия, правившая с 1948 г., проиграла Африканскому национальному конгрессу, который с тех пор находится у власти. В Африке не стало внешней угрозы «холодной войны» и сил Восточного блока, поддерживавших деколонизацию, как и внутренней угрозы со стороны боевиков, выступавших

²⁹ Timothy D. Sisk, "South Africa's National Peace Accord," *Peace & Change: A Journal of Peace Research* 19, no. 1 (January 1994): 50-70, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0130.1994.tb00598.x>.

³⁰ South African Government, "Intelligence White Paper, 1994," по состоянию на 1 сентября 2020, <https://www.gov.za/documents/intelligence-white-paper>.

³¹ South African Government, "Intelligence White Paper, 1994."

против апартеида. Последовало создание комиссий по расследованию разведывательных служб, роли этих служб в правительстве и участии в формировании правительственной политики.

Новый Президент Нельсон Мандела (*Nelson Mandela*), первый не белый президент ЮАР, в 1994 г. воспользовался по сути теми же процедурами решения проблем, что и Премьер-министр Бота в 1978 г. для ликвидации *BOSS* после «Инфогейта». Затем последовал анализ соответствия средств потребностям, изменение структуры служб безопасности и разведки, смена руководства, законодательство, обеспечивающее сдерживание и противовесы, а также структура независимого аудита финансов.

Демократизация обеспечила процесс, при котором Конституция ЮАР 1994 г. определяет основные исходные моменты для всех служб безопасности в Статье 198 (4): «Службы безопасности создаются и регулируются национальным законодательством». И далее, в Статье 210: «координация всех разведывательных служб; и гражданский надзор за деятельностью этих служб Инспектором, назначенным Президентом».³²

В соответствии с этим положением, Законом о Национальной стратегической разведке (1994) были созданы две гражданские разведывательные службы: одна – для внутренней разведки (Национальное разведывательное агентство – *National Intelligence Agency, NIA*), другая – для внешней (Секретная Служба Южной Африки – *South African Secret Service, SASS*).³³

Для обеспечения их подотчетности и прозрачности в парламентском процессе обсуждения и голосования за годовой бюджет государства были созданы межпартийные парламентские комитеты. Их целью стал законодательный контроль за сферой разведки, включая использование государственных средств. Кроме того, Законом о надзоре за разведывательными службами 1994 г. были созданы различные механизмы, например, Совместный постоянный комитет по разведке (*Joint Standing Committee on Intelligence, JSCI*) и Генеральный инспектор (*Inspector General*, назначается Президентом по предложению *JSCI* и утверждается Парламентом).³⁴

В связи с травмой, причиненной «Инфогейтом», когда недопустимая личная близость привела к нецелевому использованию государственных средств, Законом был создан Национальный комитет координации раз-

³² South African Government, *The Constitution of the Republic of South Africa, 1996*, по состоянию на 1 сентября 2020, <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf>.

³³ South African Government “National Strategic Intelligence Act, 1994,” по состоянию на 1 сентября 2020, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act39of1994.pdf.

³⁴ South African Government, “Intelligence Services Oversight Act 40 of 1994,” <https://www.gov.za/documents/committee-members-parliament-and-inspectors-general-intelligence-act>.

ведки. Он, в частности, контролирует использование средств и информирует весь Кабинет. Он также определяет приоритеты деятельности разведки в разведывательном сообществе.³⁵

Болезненные уроки «Инфогейта», когда *BOSS* и Военная разведка (*MI*) боролись друг с другом, были учтены в Белой книге по вопросам обороны (1996). Статья 1.1 акцентирует на «открытости и подотчетности». Статья 11.2 распространяет на военные разведывательные службы то же законодательство о подотчетности и прозрачности, что и на невоенные разведывательные службы, включая использование государственных средств. Статья 4 дает Совместному постоянному комитету по обороне и Совместному постоянному комитету по разведке в Парламенте полномочия надзора за разведкой.³⁶

Для предотвращения ситуации, при которой одна служба – *BOSS* – доминировала над всей внутренней и внешней разведкой и внутренней безопасностью, и учитывая ее злоупотребление правами граждан, в 1996 г. Национальная стратегия предотвращения преступлений (*National Crime Prevention Strategy, NCPS*) внесла изменения в структуру уголовной разведки. Все текущие действия уголовной разведки с участием полиции, вооруженных сил, Национального комитета координации разведки, а также Министерств юстиции, исправительных учреждений и социального обеспечения были отделены, но координировались и осуществлялись во взаимодействии с *NIS*, *SASS*, учеными и НПО.³⁷

Учитывая коррупцию, выявленную скандалом «Инфогейт», когда весь разведывательный аппарат оказался в рукав всего двух людей – Премьер-министра и Директора *BOSS*, теперь двумя гражданскими службами (*NIA* и *SASS*) и разведывательными подразделениями полиции и вооруженных сил руководит Министр разведки во взаимодействии с Министром обороны и Министром безопасности. Была также создана дополнительная должность Координатора разведки для координации передачи информации заказчиком разными службами.³⁸

Если есть причина для беспокойства, может быть созвана Министерская комиссия по надзору за разведкой (*Ministerial Review Commission on Intelligence*). Примером этого было злоупотребление служебным положением в

³⁵ “National Intelligence Coordinating Committee [NICOC],” *globalsecurity.org*, accessed September 10, 2020, <https://www.globalsecurity.org/intell/world/rsa/nicoc.htm>.

³⁶ South African Government, “White Paper on Defence, 1996 & Defence Review, 1996,” accessed September 10, 2020, <https://static.pmg.org.za/docs/2004/appendices/040817wpaper.htm>.

³⁷ South African Government, “National Crime Prevention Strategy: Summary,” по состоянию на 1 сентября 2020, <https://www.gov.za/documents/national-crime-prevention-strategy-summary>.

³⁸ South Africa Government “National Strategic Intelligence Act.”

Национальном разведывательном агентстве в 2006 г. Отчет Комиссии был опубликован в сентябре 2008 г.³⁹

Вывод

В данной статье выдвинута гипотеза о том, что реформирование разведки и разведывательного сектора является следствием болезненных потрясений, а не постепенной эволюции, происходит в ответ на события, а не упреждая их, и идет весьма медленно. К реформам вынуждает характер угроз, чрезвычайная ситуация, другая необходимость, например, демократизация, провалы и скандалы.

Рассмотрен пример разведывательных служб ЮАР. Южная Африка интересна разнообразием и постоянной сменой оперативной ситуации: «холодная война», деколонизация Африки, апартеид, демократизация после «холодной войны» и после апартеида. С первой невоенной разведслужбы, созданной в 1968 г., Бюро государственной безопасности, было ясно, что характер разведки требует деликатного баланса безопасности, секретности, прозрачности и подотчетности. Взаимоотношения между избранным и назначенным чиновниками, Премьер-министром и Директором Бюро, были слишком тесными, а государственные средства использовались не по назначению.

Предание огласке нецелевого использования государственных средств, скандальный «Инфогейт» (1978), повлияло на реформы разведки и разведывательного сектора в последующие 20 лет. Рассмотрены реформы в законодательстве, судопроизводстве, реорганизация, «ручное управление» разведкой, слияние разведслужб апартеида и оппозиции, и создание разведывательных служб после апартеида. Важным уроком скандала «Инфогейт» стало то, что каждая реформа предусматривала механизмы, структуры и законы реализации подотчетности и прозрачности для исключения нового нецелевого использования государственных средств.

Демократизация, ликвидация апартеида и введение демократической системы «один человек – один голос» в 1994 г. придали веса реформам. Демократизированная Южная Африка после «холодной войны» имела глубоко реформированный сектор разведывательных служб, резко контрастирующий с временами «холодной войны» и апартеида – милитаризованным, репрессивным и служащим инструментом контроля населения.

Мы не можем заглянуть в будущее. Было бы ошибкой считать, что все в опыте Южной Африки может быть применено к другим странам. Тем не менее можно вынести ряд уроков: каждая реформа уникальна и почти всегда нелегка, реализация любых изменений, в том числе законодательных полномочий преобразований, сложнее, чем кажется, и если процесс реформ

³⁹ Lauren Hutton, "Overview of the South African Intelligence Dispensation," Intelligence Studies at the Research Institute for European and American Studies, November 22, 2008, www.rieas.gr/images/HOUTONSA.pdf.

начинается с моделирования идеальной ситуации, то результат не всегда таков, каким его ожидают.

Пример Южной Африки показывает, что реформы разведки и разведывательного сектора цикличны с процессом демократизации и что реформирование следует начинать как можно раньше в общем процессе демократизации. Процесс предстоящих реформ начинается с организации анализа, комиссий по изучению вопроса или министерских рабочих групп. Затем следует законодательство, определяющее видение и структуру безопасности в законе, с последующим введением новых элементов, ускоряющих реформы, развивающих или повышающих управляемость, дающих четкие указания, вводящих подотчетность и финансовую прозрачность и обеспечивающих парламентский надзор, устанавливающих процедуры санкционирования операций и подтверждения их законности. Прежде всего ошибок можно избежать, не проводя несогласованные, частичные изменения.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами автора и не отражают точку зрения Консорциума оборонных академий и институтов изучения безопасности ПрМ, участвующих организаций или редакторов Консорциума.

Благодарность

Журнал *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 20, 2021 издается при поддержке правительства США.

Об авторе

Д-р **Глен Сегелл (Glen Segell)** – научный сотрудник Университета Свободной республики, ЮАР, научный сотрудник Университета Хайфы, Израиль. Родился в ЮАР, получил степень бакалавра и магистра в Еврейском университете в Иерусалиме, доктора – в Оксфордском университете. Также занимается журналистикой, исследованиями и преподает в Великобритании. Специализируется в исследовании разведки, военно-гражданских отношениях и стратегической коммуникации и в качестве эксперта консультирует НАТО в звании бригадного генерала запаса. Участвовал в операциях по обеспечению безопасности и разведывательных операциях, включая ведение психологической войны в Ираке, Кувейте, Судане и Ливии. Опубликовал значительное количество цитируемых коллегами статей и книг.

Электронная почта: glen@segell.com; <https://orcid.org/0000-0002-4186-2761>