

CONNECTIONS

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

СПЕЦИАЛЬНОЕ ИЗДАНИЕ CONNECTIONS



КОНСОРЦИУМ
«ПАРТНЕРСТВО РАДИ МИРА»
ВОЕННЫХ АКАДЕМИЙ И
ИНСТИТУТОВ ПО
ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ
БЕЗОПАСНОСТИ

ТРАНСФОРМАЦИЯ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ

РЕДАКТОРЫ: АИДА АЛЫМБАЕВА
И ФИЛИПП ФЛУРИ

ЗИМА 2021

Консорциум „Партнерство ради мира“ военных академий и институтов по изучению вопросов безопасности

Редакционный Совет Консорциума ПРМ

Шон С. Костиган	Главный редактор
Торстен Шауфер	Выпускающий редактор
Аида Алымбаева	Международный университет Центральной Азии, Бишкек
Пал Дунай	Центр им. Джорджа К. Маршалла, Гармиш-Партенкирхен
Филипп Флури	Женевский центр политики безопасности, Женева
Петр Гавличек	Куявский университет Влоцлавека, Польша
Ганс-Йоахим Гиссманн	Бергхоф Фонд, Берлин
Динос Кериган-Кироу	Объединенный командно-штабной курс, Военный колледж, Силы обороны Ирландии
Крис Палларис	Директор и главный консультант компании i-intelligence, Цюрих
Тамара Патарая	Гражданский совет обороны и безопасности, Грузия
Тодор Тагарев	Болгарская академия наук, София
Энекен Тикк	Институт кибер политики, Ювяскюля

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

Это издание осуществляется при поддержке Правительства Соединенных Штатов. С изданиями Консорциума можно бесплатно ознакомиться на сайте <http://connections-qj.org>. Если Вы желаете заказать экземпляр журнала для Вашей библиотеки или если у Вас есть вопросы, связанные с публикациями этой серии, Вы можете обратиться в Оперативный отдел ПРМ по электронной почте: PfPCpublications2@marshallcenter.org.

Д-р Рафаэль Перл
Исполнительный директор

Шон С. Костиган
Главный редактор и председатель
редакционной коллегии



ISSN 1812-1101, e-ISSN 1812-2973

CONNECTIONS

THE QUARTERLY JOURNAL

том 20, № 1, зима 2021



Том 20, № 1, зима 2021

Редакционная статья

- Уроки посттоталитарной трансформации
разведывательных служб 5
Аида Алымбаева, Филипп Флури

Рецензированные статьи

- Трансформация служб государственной безопасности и
разведки в Польше – неоконченная работа 9
Агнешка Гоголевска
- Уроки реформирования служб военной разведки в
Венгрии 35
Андраш Худик
- Реформирование и надзор за службами разведки и
безопасности в Украине – промежуточный отчет 53
Филипп Флури, Леонид Поляков
- Влияние информационного скандала на реформирование
разведслужб Южной Африки 62
Глен Сегелл
- Реформа индонезийской разведки: Нынешние вызовы и
возможности создания демократичной профессиональной
разведки 77
Муфти Макарим А.
- Вызовы управления революционными технологиями 95
Марина Капарини, Агнешка Гоголевска



А. Алымбаева & Ф. Флури, *Connections QJ* 20, № 1 (2021): 5-7
<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.20.1.00>

Редакционная статья

Уроки посттоталитарной трансформации разведывательных служб

Аида Алымбаева, Филипп Флури

Реформа служб разведки и государственной безопасности в «новых» демократических государствах, возникших после окончания «холодной войны», долгое время остается недостаточно документированной и изученной. Особенно это касается малых стран. Хотя этот факт, безусловно, можно пояснить деликатным характером их деятельности, недостаток данных привел к существенным лакунам в понимании этих служб и, соответственно, уроков, которые следует вынести из процессов трансформации. Этот специальный выпуск *Connections* призван заполнить некоторые пробелы. Редакция рада представить исследования процессов трансформации в структуре, законодательстве, управлении и контроле над службами разведки и государственной безопасности в Венгрии, Индонезии, Польше, Южно-Африканской Республике и Украине.¹

Разные авторы были рады поделиться информацией и своим пониманием текущих процессов реформирования разведки и эволюции сбора информации. Хотя главной задачей устоявшихся служб в демократических странах остается безопасность государств и союзов, технологии слежения развиваются и находят применение в бизнесе и в частной жизни. Масштаб и важность таких коммерческих программ слежения представляются существенно недооцененными и потому остаются не ограниченными гражданским законодательством и правительственным надзором. В данном сборнике также представлен перспективный анализ возможных последствий и вызовов для государственного управления в результате отслеживания пандемии и «капитализма слежки».

¹ Три предыдущих материала, соответственно, о реформе разведки после «холодной войны» в Чехии, Словакии и Латвии, были опубликованы в выпуске за лето-осень 2019 года (*Connections: The Quarterly Journal*, <https://doi.org/10.11610/Connections.18.3-4>).

Авторы предлагают свой взгляд на уроки трансформации и реформирования разведывательных служб в их странах. Одной из общих черт, которую они отмечают, является делегирование разведывательным службам полицейских функций, что ведет к пересечению полномочий с другими службами безопасности. Такая ситуация типична для посткоммунистических стран (например, Польши и Украины), где официальные задачи разведслужб включают следственные и досудебные функции. Авторы обращают внимание на тот факт, что множественность задач поясняется старым советским наследием, с которым эти страны не смогли справиться. Приведенные в этом издании примеры показывают трансформацию разведывательного сектора как результат болезненных толчков, а не постепенной эволюции. Авторы рекомендуют в таких случаях действовать быстро и решительно. Кроме того, они отмечают, что без крайней необходимости реформирование этого сектора происходит медленно.

Для данного сектора характерен слабый гражданский контроль, вкуче со слабым парламентским контролем и нехваткой «сторожевых псов» в обществе. Кроме того, авторы считают серьезным недостатком ограниченность или отсутствие надзора судебных органов за разведывательными ведомствами. Они подчеркивают, что подотчетность и эффективность разведывательных служб остаются ограниченными, как и доверие общества. Хотя национальное законодательство, касающееся гражданского контроля, номинально существует, гражданскому контролю мешает доминирование президентов над законодательными органами и политизация разведывательной деятельности (см., например, статьи об Индонезии и Украине), недостаточные полномочия депутатов и аппарата парламентов и слабое давление гражданского общества. Кроме того, надзор судебных органов слабо регламентирован в национальной нормативной базе.

Еще одной проблемой, на которую указывают авторы, является чрезмерное использование правительствами методов разведки и наблюдения для борьбы с пандемией COVID-19. Во многих странах полномочия разведывательных служб были расширены и включают массовую слежку. Однако, как отмечают авторы, слабость гражданского контроля может провоцировать службы продолжить использование этих расширенных полномочий и после пандемии. Это может, как утверждается в ряде статей, серьезно посягать на право граждан на личную жизнь. Авторы также предостерегают, что регуляторная деятельность в области искусственного интеллекта во многих странах, включая ЕС, не соответствует темпам развития данных технологий. Авторы призывают правительства немедленно принять меры в этом направлении.

В целом данный выпуск представляет собой сборник статей об этих и других недостатках реформирования разведывательного сектора в разных странах и регионах. Отмечается также прогресс реформирования разведывательных служб.

Редакция убеждена, что этот специальный выпуск поможет заполнить важные пробелы в обсуждении трансформации разведывательных служб и надзора за ними.

Отказ от ответственности

Выраженные здесь взгляды являются исключительно взглядами авторов 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 авторах

Аида Алымбаева – директор Центра социальных инноваций и развития в Бишкеке, Кыргызстан, преподаватель Международного университета Центральной Азии. Аида – опытный исследователь и консультант с успешным опытом работы в области управленческого консалтинга. Имеет навыки исследовательской работы, политического анализа и руководства проектами, степень магистра политологии Рочестерского технологического института. E-mail: aidarochester@gmail.com

Д-р **Филипп Флур** был одним из основателей и долгое время занимал пост заместителя директора Женевского центра по управлению сектором безопасности (DCAF; ранее – Женевский центр по демократическому контролю над вооружёнными силами), а также основателем и исполнительным директором DCAF в Брюсселе. Затем работал местным руководителем в Женевском центре политики безопасности и на кафедре Сержиу Виейра ди Меллу в Школе дипломатии и международных отношений Университета Сетон-Холл. В настоящее время – профессор факультета международных отношений Урсулинского университета Вэньцзао (WZU) в Гаосюне, Тайвань. E-mail: drphilippfluri@gmail.com



Трансформация служб государственной безопасности и разведки в Польше – неоконченная работа

Агнешка Гоголевска

Европейский университет информационных технологий и экономики в Варшаве, <http://www.eu.edu.pl/>

Аннотация: С 1989 года польский разведывательный сектор находится в процессе демократической трансформации, что вылилось в постоянные организационные изменения. В ходе этого процесса старые коммунистические службы были ликвидированы и созданы новые, параллельно с созданием исполнительных и законодательных надзорных структур. Но хотя разведывательные органы и органы контроля в целом соответствуют демократическим стандартам и не выглядят системной угрозой для конституционной системы или прав граждан, последние события в этом секторе показывают, что демократия в Польше еще не прочна. Государство оказалось неспособным сформировать надежную и эффективную модель контроля за сектором безопасности, в смысле осуществления как политического руководства, так и демократического надзора. Разведывательные службы и некоторые службы безопасности продолжают усиливать свои полномочия в области тайных операций, механизмы демократического контроля недостаточно эффективны, а проблемы коммунистического прошлого остаются фактором риска. В данных условиях трудно говорить об успешном опыте; скорее следует обсудить полученные уроки.

Ключевые слова: надзор за разведкой, судебный контроль, «сторожевые псы» общества, посткоммунистические преобразования, трансформация, Польша.

Польша: трансформация в одиночестве

После падения коммунистической системы в 1989-1990 гг. реформирование гражданских и военных служб безопасности в новых демократических государствах Центральной и Восточной Европы было неминуемо. Введение

демократического контроля стало одной из самых значительных задач трансформации, не в последнюю очередь – потому, что сама его концепция была незнакома политикам и политологам. Но несмотря на обилие литературы о теории и практике прошлой демократической трансформации отношений гражданских и военных органов, теория реформирования сектора безопасности только зарождалась, и посткоммунистические трансформации стали для него главным испытательным полигоном.

В Польше демократические реформы в армии после 1989 года опирались на мощную организационную и финансовую поддержку извне: лекции видных политиков и ученых, посещавших страну, стажировки за рубежом для поляков, партнерские отношения, организованные и финансируемые в рамках программы «Партнерство ради мира» в 1990-е гг. Прежде всего реформы преследовали конечную политическую цель – полноценное членство Польши в НАТО – и демократический контроль над вооруженными силами был обязательным условием для этого.

Реформаторы посткоммунистических служб безопасности и разведки не имели такой поддержки. История реформирования сектора безопасности не могла стать источником опыта или предложить инструменты введения надзора за разведкой. Не было внешней организации типа НАТО, которая могла бы подтолкнуть реформы в ожидании будущих политических выгод. Более того, службы безопасности традиционно были оплотом коммунистической власти, окутанным покровом секретности и печально известными преследованиями активистов оппозиции. Что еще более важно, падение коммунистической системы не привело к немедленному разрушению их секретных структур в Польше и не лишило функционеров их тайных ресурсов. Поэтому существовавшие в то время демократические правительства, все еще слабые и отягощенные политическими и экономическими проблемами, не стремились активно вмешиваться и формально отказываться от коммунистических служб безопасности полностью, опасаясь возможных последствий. Подход к сектору безопасности изначально был снисходительным, небольшими шажками, что невольно заложило основу для ряда будущих проблем. Такой осторожный подход мог также привести к неясностям в организационной структуре этого сектора и дублированию полномочий, характерному для посткоммунистических служб безопасности и разведки в Польше.

Концептуальные проблемы

Принято считать, что существует четкое различие между обязанностями сбора информации, типичными для разведывательных служб, и полицейскими/правоохранительными функциями, характерными для полиции, пограничников и таможи. Это различие отражено в соответствующей литературе, например, в инструментарии по надзору за разведкой, опубликован-

ному DCAF.¹ К сожалению, польские гражданские службы так и не дозрели до такого четкого разделения задач. Несмотря на ряд концептуальных и законодательных попыток прояснить такое разделение, посткоммунистические разведывательные службы никогда не отказывались от своих полицейских и правоохранительных полномочий. Многие эксперты годами критиковали недостаток ясности в этом вопросе. И чиновники,² и обозреватели³ подчеркивали дублирование задач и полномочий служб безопасности и разведки и указывали на сугубо произвольное различие между ними, без концептуальных оснований.

Обязанность сбора, анализа и передачи информации не является отличительной характеристикой разведывательного сектора в Польше, поскольку аналогичные обязанности выполняет и ряд других служб безопасности в своей сфере. Правоохранительные функции нельзя рассматривать как показатель службы данного типа, в связи с пересечением или схожестью служб безопасности и разведки. То же самое можно сказать о праве нескольких служб в Польше на выполнение тайных или связанных с проникновением операций слежки.⁴ Поэтому тот факт, что то или иное ведомство имеет право тайно проникать на частную территорию или использовать связанные с проникновением методы слежки, еще не относит это ведомство к разведывательному сектору Польши.

Поскольку концептуальные линии разграничения размыты, единственный способ идентифицировать и выделить разведывательный сектор – это практический подход, принятый исполнительной властью и отраженный в

¹ Hans Born and Gabriel Geisler Mesevage, “Introducing Intelligence Oversight,” Tool 1 in *Overseeing Intelligence Services. A Toolkit*, ed. Hans Born and Aidan Wills (Geneva: DCAF, 2012), https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf.

² См. интервью с бывшим функционером Службы внутренней безопасности ABW и бывшим руководителем Службы внешней разведки AW полковником Гжегожем Малецким по адресу <http://www.defence24.pl/plk-grzegorz-malecki-panstwo-musi-byc-swiadome-rol-i-istoty-swoich-sluzb-wywiadowczych-wywiad>. Он высказывал аналогичную обеспокоенность недостаточной ясностью функций польских разведывательных служб в разговоре с автором.

³ В научной среде наиболее заметным правым аналитиком реформы сектора безопасности и разведки является профессор Торуньского университета Анджей Зыбертович. Он опубликовал множество статей и книг о трансформации, преимущественно с критикой концептуального подхода к реформам. См., например, “Chory rdzeń państwa”, интервью с профессором Анджеем Зыбертовичем, *Rzeczpospolita daily*, April 26, 2004.

⁴ Кроме разведывательного сектора, правом использовать тайные методы слежки наделен и ряд других служб безопасности в Польше: полиция, включая Центральное следственное бюро, пограничники, таможенная служба, военная полиция и финансовая разведка, каждая в своей области. Последняя подчиняется Министерству финансов, ее иногда критикуют за слишком широкие тайные полномочия. Несмотря на этот факт и на само название, предполагающее функцию сбора информации, эта служба не считается частью разведывательного сектора.

формулировках законов, нынешних и планируемых. Законы выделяют пять существующих ныне служб в качестве так называемых «специальных служб», составляющих разведывательный сектор. Это:

1. Агентство внутренней безопасности, по-польски – *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW*, т.е. гражданская контрразведка;
2. Агентство разведки, по-польски – *Agencja Wywiadu, AW*, отвечающее за сбор информации за рубежом;
3. Центральное антикоррупционное бюро, по-польски – *Centralne Biuro Antykorupcyjne, CBA*, главный орган контроля соблюдения и эффективности антикоррупционных норм и расследования нарушений соответствующих положений закона, преимущественно (но не только) в отношении компаний и государственных учреждений либо чиновников;
4. Служба военной контрразведки, по-польски – *Służba Kontrwywiadu Wojskowego, SKW*, отвечающая за контрразведку в Польше и защиту при проведении военных операций за рубежом;
5. Служба военной разведки, по-польски – *Służba Wywiadu Wojskowego, SWW*, занимающаяся военной разведкой и тайными операциями за рубежом.

Сектор безопасности и разведки при коммунистическом режиме

По своей организации сектор безопасности и разведки на последнем этапе коммунистического режима в Польше был относительно простым. Его гражданская часть включала так называемую Гражданскую милицию (*Milicja Obywatelska, MO*), разведслужбу под названием Служба безопасности (*Służba Bezpieczeństwa, SB*) и ряд меньших полицейских формирований для пресечения беспорядков. В правовом отношении все эти службы руководствовались одним законом⁵ и подчинялись Министру внутренних дел. Однако реальное подчинение всегда было политическим, поскольку Министр внутренних дел всегда был высокопоставленным членом Центрального комитета Коммунистической партии. В конце 1980-х гг. Служба безопасности (*SB*) насчитывала 24,3 тыс. сотрудников и имела более 90 000 агентов, зарегистрированных как тайные агенты. *SB* должна была охранять внутреннюю и внешнюю безопасность государства, однако термин «безопасность» понимался преимущественно как политическая лояльность. Поэтому эта Служба преимущественно занималась слежкой за политической оппозицией в Польше и за рубежом.

В военном секторе военная разведка после Второй мировой войны была организована в отдельные структуры Министерства обороны. До 1990 г., со-

⁵ Ustawa z 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

гласно приказу Министра национальной обороны от 15 ноября 1951 г., военная разведка входила в состав структур Министерства национальной обороны как Второе управление Генерального штаба Вооруженных сил, подчиненное Министру. Офицеры военной разведки были частью репрессивного политического аппарата коммунистического режима. Однако они больше работали за рубежом, и в особенности занимались политикой Ватикана и оппозиционными эмигрантами в Европе. Кроме того, военная разведка была законным посредником в польской внешней торговле оружием и контролировала государственную компанию CENZIN, которая занималась продажей вооружений. Это был высокоприбыльный источник оперативных средств, часто смыкавшийся с преступной деятельностью. Агентов военной разведки также часто назначали на руководящие должности в польских внешнеторговых компаниях, что вылилось в ряд уголовных дел на более позднем этапе трансформации.

С 1957 по 1990 год контрразведка входила в состав Министерства как Внутренняя военная служба, отвечающая за контрразведку, а также за политическую лояльность военнослужащих, за что ее немало презирали военнослужащие Вооруженных сил. Отдельного закона, регламентирующего ее функции, не было; вместо этого ее структура и функции регламентировались внутренними приказами министра.⁶

Трансформация гражданских разведывательных служб

Реформирование гражданских и военных разведывательных служб в посткоммунистической Польше шло разными путями. В гражданском секторе старая коммунистическая Служба безопасности *SB* сумела пережить первые, частично свободные выборы 4 июня 1989 г. и создание некоммунистического правительства. Бывшие оппозиционеры не спешили брать под контроль Министерство внутренних дел. Сначала Министерство внутренних дел оставалось в компетенции высокопоставленного представителя коммунистического режима генерала Чеслава Кишчака и его офицеров, а служба безопасности *SB* продолжала функционировать практически беспрепятственно. Как следствие, первая реорганизация коммунистической службы безопасности проводилась самим генералом-коммунистом и в основном была направлена на сокрытие преступлений и злоупотреблений коммунистической службы от нового правительства. Первого некоммунистического заместителя министра внутренних дел Кшиштофа Козловского назначили 7 марта 1990 г. Последний представитель коммунистов покинул правительство лишь в июле 1990 г. Только после этого оппозиция реально взяла под контроль Министерство внутренних дел и начала посткоммунистическую трансформацию в секторе гражданской безопасности. К сожалению, промежуток между формированием некоммунистического правительства осенью

⁶ Jan Bodakowski, "Służby specjalne (wywiad, kontrwywiad, bezpieka) PRL," *Salon 24*, October 5, 2010, <https://www.salon24.pl/u/jan-bodakowski/235906,sluzby-specjalne-wywiad-kontrwywiad-beezpieka-prl>.

1989 г. и установлением контроля над Министерством внутренних дел в марте 1990 г. дал коммунистическим функционерам уйму времени для уничтожения или припрятывания значительной части архивов. Это дало многим бывшим оппозиционным активистам основания заявлять, что коммунистическим службам безопасности подарили иммунитет, ставший источником многих политических проблем в последующие годы.

На заре реформ существовали планы создания парламентской комиссии для расследования преступлений коммунистической Службы безопасности и доведения их до сведения общественности. Такая чрезвычайная парламентская комиссия была создана вскоре после свободных выборов в июне 1989 г., возможно, слишком рано, потому что она не смогла дать существенных результатов.

Поворотный момент № 1: Закон от 6 апреля 1990 г., создавший первую посткоммунистическую гражданскую разведывательную службу

6 апреля 1990 года парламент утвердил судьбоносный пакет реформ, положивший начало демократической трансформации гражданского сектора безопасности. Пакет включал следующие законы:

- Закон о должности Министра внутренних дел;
- Закон о полиции;
- Закон об Управлении охраны государства, по-польски – *Urząd Ochrony Państwa, UOP*.

На основании Статьи 131 Закона о создании Управления охраны государства – *UOP*,⁷ старая Служба безопасности *SB* была официально ликвидирована, а все бывшие функционеры уволены со службы. Впоследствии, согласно Постановлению № 69 Совета министров (правительства) от 21 мая 1990 г., бывшие сотрудники коммунистических служб *могли* обратиться с просьбой о приеме на работу во вновь созданное Управление охраны государства *UOP* или новую полицию при условии позитивного заключения по итогам проверки специальной правительственной комиссией.⁸ Этот процесс получил название «проверки функционеров Службы безопасности *SB*». Все бывшие сотрудники получили бланки заявлений и должны были подать заявления до 4 июля 1990 г. Подавать заявления могли только сотрудники в возрасте до 55 лет; тех, кто был старше 55, автоматически отправляли на пенсию. Такая же процедура проверки была обязательна для кандидатов в Управление охраны государства и в полицию. Решение о подаче заявления принималось кандидатом индивидуально. Комиссия отклоняла заявления,

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa.

⁸ Постановление № 69 Совета министров от 21 мая 1990 года о порядке и условиях приема бывших сотрудников Службы безопасности на службу в Управление охраны государства и другие организационные подразделения, подчиненные Министру внутренних дел, и их трудоустройства в Министерстве внутренних дел.

если сотрудник подозревался в слежке или преследовании бывших активистов оппозиции, входил в руководство Службы безопасности до 1989 г. или был известен пристрастием к алкоголю. Те, кто не был допущен, могли сначала подать апелляцию в региональную комиссию, принявшую первоначальное решение, а затем – в Центральную комиссию по проверке. Решение последней было окончательным и обязательным к исполнению.

Проверка проводилась в июле-августе 1990 г. 14 500 бывших функционеров коммунистической Службы безопасности *SB* подали заявления и прошли процедуру проверки. Это составило примерно 60% численности прежней коммунистической службы. 10 439 из них получили положительное заключение. Стоит отметить, что только 8 681 сотрудник получил положительное заключение по результатам первого раунда проверки; остальные были допущены после успешной апелляции. Важно, что позитивное решение комиссии не означало автоматического зачисления в какую-то из новых служб. Окончательное решение должны были принимать соответствующие региональные руководители полиции и начальник *UOP*.⁹

Как показали последующие события, многие из этих сотрудников не должны были получить позитивную оценку. Небезукоризненное проведение проверки можно объяснить довольно слабыми позициями бывшей оппозиции в Министерстве внутренних дел, их слабым знанием архивов и спешкой. Поэтому не удивительно, что этот процесс критиковали как недостаточно справедливый.¹⁰ Прием столь большого числа бывших слуг режима в новую службу также стал основным источником недоверия многих бывших оппозиционеров к посткоммунистическому разведывательному сектору, хотя часто обвинения не подтверждались документами.¹¹

Первая посткоммунистическая разведывательная служба UOP, 1990-1996 гг.

Новое Управление охраны государства (*UOP*) было сформировано в течение трех месяцев после прохождения закона о его основании 6 апреля 1990 г. По решению Министра внутренних дел численность *UOP* сначала составляла 5 522 сотрудников, организованных в одну центральную структуру в Варшаве и 14 региональных бюро. Управление охраны государства напрямую подчинялось Министру внутренних дел наравне с другими службами безопасности, такими, как полиция, пограничная служба, пожарная служба или Управление охраны правительства. Получилось «два в одном»: *UOP* от-

⁹ Rafal Leskiewicz, "Formalno-prawne aspekty powstania Urzędu Ochrony Państwa," in *Urząd Ochrony Państwa 1990-2002* (Warszawa: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, 2015), 53-79.

¹⁰ Antoni Dudek, *Reglamentowana Rewolucja. Rozkład Dyktatury Komunistycznej w Polsce 1988-1990* (Warszawa, 2009).

¹¹ См. Andrzej Zybortowicz, *W Uścisku Tajnych Służb. Upadek Komunizmu i Układ Postnomenklaturowy* (Warszawa, 1993).

вечало за задачи разведки и контрразведки, а распределение обязанностей было сугубо внутренним делом. Руководителя службы назначал Премьер-министр по представлению Министра внутренних дел после позитивного заключения Консультативного политического комитета для Министра внутренних дел. По сути, руководитель *UOP* был одним из ближайших соратников Министра и мог передать любую важную информацию через Министра Премьер-министру и другим лицам.

Закон от 6 апреля 1990 г. определил сферу обязанностей новой разведывательной службы довольно традиционно: защита безопасности государства и конституционного строя. Конкретнее, *UOP* отвечало за:

- контроль и отслеживание всех угроз национальной безопасности, обороне, суверенитету, целостности и международному положению государства;
- предупреждение и выявление преступлений шпионажа и терроризма, а также других преступлений против безопасности государства и привлечение виновных к ответственности;
- защита секретной информации, отслеживание и недопущение любой утечки такой информации;
- сбор информации, подготовка анализа, важного для национальной безопасности, и передача информации высшим органам государственной власти и центрального управления.¹²

Первую разведывательную службу в демократической Польше можно фактически назвать контрразведывательной службой, с добавлением функций сбора информации и полицейских функций, работавшей с новой организацией, но использовавшей знания и, в определенной степени, методы, доставшиеся от старой коммунистической службы.¹³ Основателям демократической разведывательной службы не хватало знаний и опыта для реализации задач сбора информации и даже для надлежащего использования и передачи полученной информации.¹⁴ В Статье 11 Закона об *UOP* лишь указано, что Управление обязано информировать Премьер-министра и Министра внутренних дел обо всех вопросах, *важных для безопасности государства*.

¹² Zarządzenie nr. 39 prezesa Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1990 roku w sprawie szczegółowego określenia zadań oraz struktury organizacyjnej Urzędu Ochrony Państwa, in *Historyczno-prawna Analiza Struktur Organów Bezpieczeństwa Państwa w Polsce Ludowej (1944-1990)*. *Zbiór studiów*, ed. A. Jusupović and R. Leśkiewicz (Warszawa, 2013), 305-307.

¹³ См. Andrzej Misiuk, "Cywilne Służby Specjalne w Polsce po 1989 r. Próba Refleksji," in *Urząd Ochrony Państwa*, 41-50.

¹⁴ В некоторых частных разговорах бывшие сотрудники *UOP* припоминали случаи, когда политики в правительстве требовали расследования случаев кражи дорожного алкоголя из их кабинетов, настаивая, что это относится к компетенции специальных служб.

На рис. 1 представлена структура центрального Управления охраны государства в 1990-1996 гг.



Рис. 1: Структура центрального Управления охраны государства, 1990-1996.

Поворотный момент № 2: Реорганизация Управления охраны государства, 1996. Зарождение надзора исполнительной власти за Разведывательной службой

В 1996 г. состоялась первая демократическая реформа сектора безопасности в посткоммунистической Польше. Реформа явилась следствием меняющейся ситуации с безопасностью в Польше и в регионе. С падением последних коммунистических режимов в Центральной и Восточной Европе и началом технологической революции наступила эра, когда организованная преступность вышла за пределы государственных границ и бросила вызов традиционным структурам безопасности. Другой стимул для изменений был полностью внутренним. Он был связан с ростом влияния Министерства внутренних дел, которое быстро превращалось в высший орган обеспечения безопасности, способный контролировать все органы правопорядка, полицию и разведывательные службы, оставаясь при этом практически неподконтрольным.

Исходя из этих соображений, парламент утвердил пакет изменений в законодательстве. Управления охраны государства (UOP) коснулись три важных изменения.¹⁵ Во-первых, существенно изменились его функции и обязанности. Во-вторых, служба была непосредственно подчинена Премьер-министру. Руководитель UOP стал подотчетен Премьер-министру. И по-

¹⁵ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa z 6 kwietnia 1990 r., Dz.U. 1996, No. 106, poz. 496.

следнее, но не менее важное: для содействия контрольным функциям Премьер-министра был создан специальный консультативный орган в структуре офиса Премьер-министра – так называемая Коллегия по вопросам служб разведки и безопасности.¹⁶ Это был первый орган в Польше, предназначенный для надзора за разведывательным сектором. Несмотря на присутствующие ему ограничения и сугубо политический характер, он помог развитию практики контроля исполнительной власти в Польше.

После этих законодательных изменений обязанности Управления охраны государства сместились от классического сбора информации в направлении следственных и контртеррористических функций, оставив без изменений обязанности контрразведки и защиты секретной информации. К обязанностям *UOP* был добавлен ряд новых следственных функций в области экономических преступлений, что усилило уже имеющееся дублирование с полицией, проходившей в это время аналогичную реформу.¹⁷ Реформированное *UOP* теперь отвечало за:

- ведение разведки и противодействие угрозам национальной безопасности, обороне, суверенитету, целостности и международному положению государства;
- недопущение, противодействие и срыв актов шпионажа и терроризма;
- недопущение, выявление и расследование экономических преступлений, включая коррупцию, и привлечение виновных к ответственности;
- отслеживание, расследование и противодействие международной преступности, включая незаконное производство, владение и продажу оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, наркотиков, психотропных веществ, ядерных и радиоактивных материалов и привлечение виновных к ответственности;
- защиту секретной информации, включая шифрование секретной и служебной информации, которой обмениваются правительственные органы;
- информацию и анализ.

После этих изменений Управление стало шире использовать тайные методы наблюдения, расследования, перехвата переговоров и т.п. Кроме того, после 1996 г. в *UOP* происходили постоянные внутренние структурные из-

¹⁶ Точный перевод названия этого органа с польского – Коллегия специальных служб. Это иллюстрирует проблемы терминологии при определении значения «сектора безопасности» в Польше. Службы, которые в большинстве демократических стран обычно называют «информационными», в Польше получили название «специальных», сначала по привычке, а затем это перешло в формулировки законодательных актов.

¹⁷ Misiuk, “Сywilne służby specjalne w Polsce,” 46-47.

менения.¹⁸ Казалось, бесконечные внутренние пертурбации сопровождались кадровыми перестановками и перемещениями и воспринимались офицерами разведки как вредные для дела.

Поворотный момент № 3: Роспуск Управления охраны государства UOP и создание отдельных гражданских Агентств разведки и контрразведки

Последние годы работы Управления охраны государства были омрачены скандалами и отмечены возрастающей политизацией службы. Самый громкий скандал произошел в конце 1995 г., когда руководитель UOP Анджей Мильчановский выступил в нижней палате парламента (Сейме) и публично обвинил Премьер-министра Юзефа Олексы в том, что он – русский шпион под псевдонимом Олин. Разразился грандиозный политический скандал, Олексы ушел с должности (хоть и не сразу). Однако Премьер-министр отрицал, что он шпион, и последующее расследование не предоставило неопровержимых доказательств такой деятельности.¹⁹

Скандал с Олином вызвал глубокое недоверие к UOP среди посткоммунистических политических сил. За скандалом последовала еще одна крупная реформа разведывательного сектора. В 2001 г. посткоммунистическая коалиция выиграла выборы и сформировала правительство. Как следствие, 24 мая 2002 г. парламент принял новый закон о создании Агентства внутренней безопасности, ABW, и Агентства разведки, AW.²⁰ Таким образом, Управление охраны государства UOP заменила контрразведывательная служба (ABW) и совершенно новая служба внешней разведки (AW). В теории стояла цель отделить функции контрразведки и внутренней безопасности от внешней разведки, и ABW должна была стать главной организацией, отвечающей за защиту внутренней безопасности и конституционного строя в Польше. Круг ее обязанностей был во много схож с ее предшественником, UOP:

- защита целостности, суверенитета и независимости страны и противодействие угрозам национальной обороне;
- выявление, отслеживание и противодействие угрозам шпионажа и терроризма;
- выявление, отслеживание и противодействие экономическим преступлениям;
- выявление и расследование случаев коррупции со стороны должностных лиц, представляющих угрозу национальной безопасности;

¹⁸ Серия внутренних структурных трансформаций была инициирована решениями Премьер-министра от 6 декабря 1996 г., 19 августа 1998 г., 12 мая 1999 г. и 9 апреля 2001 г. В 2002 г. служба была распущена.

¹⁹ “Wszystkie służby III RP. Od UOP przez WSI do ABW i SKW,” wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/559825,sluzby-iii-rp-historia-powstanie-uop-abw-wsi.html.

²⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676.

- расследование и недопущение незаконной продажи оружия и боеприпасов, распространения ОМП, наркотиков и транснациональных преступлений подобного характера;
- защита секретной информации;
- сбор и анализ информации, имеющей важное значение для защиты внутренней безопасности и конституционного строя, и ее передача соответствующим правительственным органам.

Новое Агентство разведки имело штат в 1000 человек и планировалось как более традиционная разведывательная служба с задачами защиты внешней безопасности государства и сбора, анализа и передачи информации соответствующим органам по вопросам, важным для национальной безопасности и международного положения Польши, а также для ее экономического и оборонного потенциала. Кроме того, *AW* отвечает за:

- отслеживание внешних угроз суверенитету, целостности и безопасности государства;
- защиту дипломатов, дипломатических представительств и польских представителей, работающих за рубежом, от деятельности иностранных разведывательных служб;
- обеспечение закрытой связи между польскими дипломатическими представительствами за рубежом и соответствующими органами в Польше;
- отслеживание международного терроризма и международной организованной преступности;
- отслеживание и противодействие незаконной международной торговле оружием, боеприпасами, ОМП, наркотиками и т.д.;
- сбор информации о международных горячих точках, конфликтах и кризисах за рубежом, способных повлиять на национальную безопасность;
- электронную контрразведку.

Обе вновь созданные службы напрямую подчинялись Премьер-министру. Однако изменения были нацелены не только на реформирование круга обязанностей и полномочий гражданского разведывательного сектора, но и, может быть, не менее важно, это был акт политической мести уже бессильным посткоммунистическим политикам из *UOP*, воспринятый как враждебный и предвзятый. Вскоре после вступления в силу нового закона только что назначенный руководитель *ABW* Анджей Барчиковский поспешил уволить 420 бывших сотрудников *UOP*.²¹ Лишними они оказались в основном по политическим соображениям.

²¹ "Porządki po Nowku," interview with Andrzej Barcikowski, *Trybuna*, July 2, 2002.

Последний акт реформы разведывательного сектора 2002 г. состоялся четыре года спустя, при следующем правом правительстве – была создана третья и последняя пока что гражданская разведывательная служба, Центральное антикоррупционное бюро (по-польски – *Centralne Biuro Antykorupcyjne, CBA*). Соответствующий закон приняли 9 июня 2006 г.²² *CBA* отвечает за мониторинг, отслеживание, выявление, расследование и противодействие коррупции и взяточничеству среди должностных лиц (список которых с тех пор постоянно увеличивается) и за расследование и противодействие экономическим преступлениям, способным причинить большой финансовый ущерб государственной казне, бюджетам местных органов самоуправления или государственному бюджету. Параллельно эти функции забрали у *ABW*, хоть и не полностью. *CBA* создавалось как полицейская служба, без внутренней системы рангов, характерной для других служб, с аналогичными полицейским полномочиями расследования и тайной слежки, и с задачами, которые вызвали бы возражения в любой демократической стране из-за их возможной направленности против оппозиционных партий. Его численность немного превышает 800 сотрудников, в основном – из полиции или следственных управлений *ABW*.²³ Не удивительно, что это случилось незадолго до того, как о таких спорных операциях узнала общественность, в форме скандальной тайной операции против бывшего президента Александра Квасневского (безуспешной), направленной на поиск его тайных фондов, а также ареста местного политика от оппозиционной партии Беаты Савицкой, которая позднее была оправдана судом.

Возможный поворотный момент № 4: Проект реформы сектора гражданских разведывательных служб, 2018

Несмотря на, казалось бы, бесконечные реформы, политики все еще недовольны польскими разведывательными службами. Сейчас, когда в Польше у власти радикально правое правительство, объявлен новый раунд реформ. Правительство утвердило проект изменения закона об *ABW* и *AW*, предусматривающий еще одну реорганизацию этого сектора.²⁴

Удивительно, но в организационном смысле этот проект частично возвращает сектор в 1990-е гг., так как им планируется снова подчинить Агентство внутренней безопасности (*ABW*) Министру внутренних дел. Реформа также ломает схему организации разведывательного сектора, поскольку Агентство разведки (*AW*) будет и далее прямо подчинено Премьер-министру. В данный момент не ясно, что будет с Центральным антикорруп-

²² Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.

²³ См. Marek Henzler, “Etaty i budżety służb specjalnych,” <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1500287,1,etaty-i-budzety-sluzb-specjalnych.read>.

²⁴ См. <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/11902,Rzad-przyjal-projekty-ustaw-o-ABW-i-AW.html>.

ционному бюро (СВА). Кроме того, будет ликвидирована Коллегия по вопросам служб разведки и безопасности, а вместо Коллегии будет создан новый Комитет Совета министров (т.е. Правительства) по вопросам безопасности государства. Его состав и совещательная роль будут аналогичны Коллегии, однако контрольные полномочия будут ограничены.

Судя по проекту закона, дублирование функций служб только усилится. Согласно проекту, АВВ будет отвечать за расследование финансовых (коррупционных) преступлений на сумму более 16 млн. злотых (3,8 млн. евро). По сути, СВА будет оставлено расследование меньших коррупционных и финансовых преступлений, до порога в 16 млн. злотых. Кроме того, АВВ будет поручено расследовать наиболее серьезные экономические преступления, организованную преступность, незаконную торговлю наркотиками, оружием и распространение ОМП. Эта деятельность будет координироваться с полицией и другими службами безопасности. В то же время меньшие преступления в этой сфере будут переданы СВА, полиции и другим учреждениям сектора безопасности.

Трансформация военного разведывательного сектора

Реформирование военных служб пошло другим путем. Структуры военной контрразведки были распущены приказом Министра национальной обороны 22 апреля 1990 г. На основе структур Второго управления Генерального штаба и трех управлений бывшей Внутренней военной службы была создана новая военная разведка, сначала – в виде нового Управления разведки и контрразведки в составе Генерального штаба приказом от 27 июля 1990 г., а затем, 22 июля 1991 г., была создана новая Инспекция военных разведывательных служб. Юридически, до августа 2003 г. Инспекция руководствовалась Статьей 15 измененного Закона о всеобщей военной службе.²⁵ Инспекция была подчинена Министру национальной обороны (кроме периода 1994-1995 гг., когда она подчинялась начальнику Генерального штаба).

Однако только 9 июля 2003 г. был принят отдельный Закон о Военных разведывательных службах.²⁶ Согласно закону, военная разведка отвечала за тактические разведывательные операции для сбора информации о военном планировании, организации, вооружении и технике иностранных армий, а также за задачи в области контрразведки и защиты секретной информации при использовании польских Вооруженных сил за рубежом.

Военные разведывательные службы (*Wojskowe Służby Informacyjne, WSI*) резко критиковали за то, что они никогда не проходили процедуру про-

²⁵ Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 21 listopada 1967 (Dz.U. z 1992 nr 4 poz. 16 i Dz. U. z 1994 nr 43 poz. 165).

²⁶ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. 2003 nr 139 poz. 1326

верки, даже в таком ограниченном объеме, как в гражданском секторе.²⁷ Вместо этого Служба была сформирована в результате внутренней реорганизации. Но хотя в военной разведке *WSI* действительно не проводилась организационная проверка личного состава, некоторые неофициальные внутренние процедуры проверки были проведены при первой реорганизации 1990 г. Согласно разным источникам,²⁸ около 1000 офицеров были уволены или ушли добровольно, что составляло примерно 40% первоначальной численности. Кроме того, около 70% бывших офицеров на руководящих должностях уволились или были уволены еще до создания новой военной разведки *WSI*. Тем не менее, с формальной точки зрения посткоммунистическая служба фактически была просто продолжением бывшей коммунистической службы, с грузом нежелательных людей и старого практического опыта.

После «Солидарности» военная разведка никогда не пользовалась полным доверием правительств, несмотря на очевидную потребность в ее профессионализме при развертывании польских войск в Ираке и Афганистане. Когда в 2005 г. к власти пришло правое правительство, роспуск *WSI* был неминуем. Подавляющее большинство в 367 (из 460) депутатов поддержало президентский законопроект о роспуске существующих Военных разведывательных служб *WSI* и создании двух новых служб. Лишь 44 депутата от посткоммунистической партии голосовали против законопроекта. Новый закон был принят 9 июня 2006 г.²⁹ и предусматривал:

- роспуск Военных разведывательных служб *WSI* до 30 сентября 2006 г.;
- создание Ликвидационной комиссии во главе с правым политиком Антонием Мачиревичем;
- формирование взамен *WSI* двух новых военных служб: Службы военной разведки *SWW* и Службы военной контрразведки *SKW*.

Профессионализм новых военных служб часто подвергали сомнению, так как прием в нее для опытных профессионалов был практически закрыт. Тем временем в феврале 2007 г. Ликвидационная комиссия во главе с Мачиревичем опубликовала доклад, котором бывшие Военные разведывательные службы *WSI* были объявлены преступной организацией, оторванной от разведывательного сектора, вовлеченной в незаконные операции и избегающей гражданского контроля. В докладе утверждалось, что в 1990-х годов *WSI* наводнили российские агенты, и польские Военные разведывательные службы полностью знали об этом и терпели агентов. Позднее было

²⁷ Grzegorz Małcki, "UOP na tle innych służb europejskich," in *Urząd Ochrony Państwa*, 104.

²⁸ Личные беседы автора с бывшими офицерами Военной разведки.

²⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 709.

опубликовано так называемое *Второе письмо Мачиревича*, причинившее огромный ущерб польской военной разведке. В нем раскрывалась ее структура, методы работы, и, хуже того, публиковался непроверенный и полный ошибок список тайных агентов коммунистической военной разведки, многие из которых продолжали работу еще много лет. Это ослабило польскую военную разведку на многие годы, привело к искам за клевету от несправедливо обвиненных (большинство из них были выиграны в судах) и, возможно, наихудшему – разрушению контрразведывательного прикрытия польских солдат, выполнявших задачи в Ираке и Афганистане.³⁰ Министр национальной обороны Радослав Сикорский сначала потребовал немедленного отстранения Антония Мачиревича от его следующей должности – начальника военной контрразведки. Когда Премьер-министр Ярослав Качиньский отказал ему, Сикорский сам подал в отставку.

Демократический надзор за разведывательными службами

Как и любая молодая демократия, Польша столкнулась с трудностями организации демократического надзора за сектором безопасности. В Польше были созданы органы надзора, но механизмы контроля так и не были должным образом сформированы. Напротив, после трансформации 2002 г. гражданский разведывательный сектор сумел укрепить свою независимость и ограничить демократический надзор, в частности, воспользовавшись европейскими антитеррористическими директивами, а также налаживая неформальные связи с политическими партиями.

Надзор законодательной власти

Надзор законодательной власти осуществляет главным образом парламентская Комиссия по делам разведывательных служб. Ее состав и полномочия регулирует Регламент Сейма³¹ (нижней палаты польского парламента). Роль Комиссии в основном сводится к проверке наиболее важных документов, касающихся органов разведывательного сектора и их деятельности, и представлению выводов. Среди документов, которые обычно проверяет Комиссия – проекты соответствующих законодательных актов, указаний о годовой деятельности служб, подготовленных Премьер-министром и Министром обороны, соответственно, для гражданских и военных служб, годовые планы работы служб и последующие годовые отчеты, и последнее, но не менее важное – проекты госбюджета в части, касающейся разведки, и отчеты об исполнении этих бюджетов. Комиссию также информируют и

³⁰ Łukasz Rogojsz, “Łukasz Rogojsz,” *Newsweek*, Polish edition, November 9, 2015, <http://www.newsweek.pl/polska/antoni-macierewicz-raport-wsi-lista-macierewicza-specsluzby,artykuly,371988,1.html>.

³¹ Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (tekst jednolity M.P. 2012 poz. 32 z późn. zm.)

консультируются с ней о кандидатурах на должности руководителей разведывательных служб и их заместителей. Она представляет свой вывод и в случае планируемой отставки. Стоит заметить, что хотя получение официального вывода Комиссии является необходимым условием для дальнейших шагов в законодательном или исполнительном процессе, касающемся разведслужб (утверждение законов, бюджетов, назначений или увольнений), законодательный или исполнительный орган не обязан получить *положительный* вывод парламентской Комиссии для дальнейших действий.

Комиссия имеет право запрашивать у служб полную информацию или соответствующие документы, особенно если депутатам станет известно о возможных нарушениях в работе службы. Однако здесь есть нюанс, который может помешать эффективному контролю. Согласно Закону о защите секретной информации, все депутаты (за исключением председателей обеих палат парламента) должны получить личный допуск для доступа к секретной информации. Процедуру проверки проводит и допуск выдает (и может отозвать) Агентство внутренней безопасности АВВ. Весь процесс его выдачи непрозрачен, а процедура апелляции сложна (Премьер-министру, затем в суды), что оставляет АВВ возможность отказать в допуске и отозвать его, если какой-то депутат особенно «сложен» для офицеров разведки. В прошлом такие случаи происходили с оппозиционными политиками. Один из них касался Збигнева Вассермана, который позднее, в 2005 г., стал министром-координатором разведывательных служб, но ранее ему было отказано в допуске, когда он принадлежал к парламентской оппозиции.

Другое потенциальное препятствие для эффективного надзора законодательной власти заключается в том, что большинство в Комиссии всегда имеют представители правящей партии. Как результат, депутаты обычно не хотят привлекать исполнительную власть к ответу и редко дают дискуссионные заключения. Так, единственным зафиксированным действием Комиссии в 2018 г. было положительное заключение об увольнении предыдущих и назначении новых руководителей разведслужб после решения Премьер-министра сменить их руководство. Журнал учета работы за 2017 г. выглядит так же. Кроме того, предстоящая реформа гражданских разведывательных служб, планируемая нынешним правительством, не обсуждалась в документах Комиссии. Деятельность Комиссии ограничивается предусмотренными законом обязанностями и исполнением требований исполнительной власти, без существенной роли в контроле операций служб и попыток улучшить систему надзора.

Слабость надзора законодательной власти хорошо иллюстрируют драматические события, связанные с неудачной операцией АВВ по аресту бывшего министра строительства в предыдущем правительстве Барбары Блиды по подозрению в коррупции в 2007 г. Операция закончилась самоубийством г-жи Блиды при аресте – она застрелилась у себя в ванной. Последующие расследования разными органами показали, что арест был политически мотивирован, а операция – плохо подготовлена, и что офицеры АВВ не

выполняли инструкций. В конце 2007 г. была создана специальная парламентская комиссия для расследования этого дела, но несмотря на смену правительства в 2008 г. и еще три года работы, она так и не смогла сделать содержательных выводов.³²

Надзор исполнительной власти

Исполнительный надзор за разведкой представлен институтом, созданным еще в 2002 г. Его состав и правила работы определяются решением Премьер-министра от июля 2002 г.³³ Что не типично для польской политики, организационная структура Коллегии почти не менялась до 2018 г., когда правительство обнародовало планы ее ликвидации. Коллегия – это орган, возглавляемый Премьер-министром и включающий следующих членов правительства:

- Министр внутренних дел
- Министр иностранных дел
- Министр национальной обороны
- Министр финансов
- Руководитель Бюро национальной безопасности (президентский орган)
- Министр-координатор разведывательных служб (при назначении).

Руководители разведывательных служб (*ABW, AW, CBA, SWW, SKW*) присутствуют на заседаниях, но в Законе четко сказано, что они *не* члены Коллегии. Председатель парламентской Комиссии по делам разведывательных служб также имеет право присутствовать на заседаниях Коллегии и уведомляется о каждом предстоящем заседании. Задача Коллегии – давать заключения обо всех документах, касающихся разведки, начиная с назначения и увольнения руководителей служб, включая проекты законодательных актов, бюджеты, ориентиры годового планирования, годовые планы и отчеты, вплоть до вопросов координации деятельности разведки со всеми прочими службами безопасности. Коллегия также обычно выносит на повестку дня текущие вопросы, пользуясь обязательным присутствием всех ответственных руководителей в сфере государственной безопасности.

При правильном использовании Коллегия могла бы стать эффективным инструментом контроля за разведкой и способствовать доведению информации до членов правительства. Однако она не стала надежным органом надзора, прежде всего – из-за недостатка внимания к действенному надзору и обмену информацией между политиками. Состав Коллегии позволяет ей обсуждать по существу важные вопросы, а присутствие Премьер-министра и руководителей всех служб облегчает контроль и координацию. Заседания Коллегии секретны и проходят в специальной комнате в офисе

³² <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/pracekom6?OpenAgent&SKBB>.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r., Dz.U.02.103.929.

Премьер-министра, защищенной от всех видов подслушивания. За много лет незначительная утечка информации в СМИ произошла лишь раз, что резко контрастирует с парламентом и другими органами власти. Поэтому сама мысль о том, что готовится новый раунд реформы разведки, Коллегия будет распущена и создан какой-то новый орган, вызывает беспокойство.

Наконец, есть должность Министра-координатора разведывательных служб, но его назначение – право, а не обязанность Премьер-министра. Такой министр без портфеля (а в последнее время – просто заместитель госсекретаря) не имеет собственного законного места в структуре правительства. Его реальная важность крайне зависит от поддержки Премьер-министра. Поэтому его вряд ли можно назвать контролирующим органом; скорее он обеспечивает связь между службами и правительством и действует, как эксперт, при работе в правительстве.

Нынешняя структура и подчинение разведывательного сектора показаны на Рис. 2.

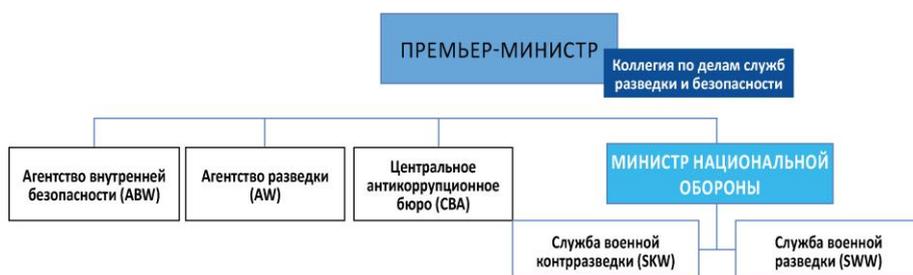


Рис. 2: Структура и подчинение разведывательного сектора в Польше, 2018.

Судебный контроль/ «сторожевые псы» общества

Обсуждая надзор за разведкой в Польше, нельзя не заметить слабости судебного контроля за разведывательным сектором и нехватки «сторожевых псов» общества. Судебная ветвь власти не имеет специально определенной роли в системном надзоре за разведывательным сектором. Не существует и четкой процедуры обжалования действий этих служб. Судебный процесс часто тормозит проблемы с доступом к секретной информации или недостаток опыта по вопросам безопасности у судей.

Существует некая ирония в том, что именно судебная власть в конце концов сумела ограничить растущие полномочия разведывательных служб на проведение тайных операций, связанных с вторжением в частную жизнь. Этого удалось достичь на фоне полной инертности органов надзора исполнительной и законодательной власти. Конституционный суд ликвидировал

некоторые спорные полномочия служб безопасности и разведки и потребовал соответствующих изменений законодательства.³⁴ Больше информации об этом можно найти в следующем разделе, где речь идет об оперативных полномочиях разведывательных служб.

Что касается «сторожевых псов» общества, то похоже, что после первого всплеска активности гражданского общества в 1990-х гг. этот процесс остановился, и гражданская активность в сфере безопасности сейчас слаба и ограничена. Однако это не означает, что ее нет. По крайней мере два профессиональных «сторожевых пса» системно следят за законодательными нормами и тайной деятельностью служб разведки и безопасности и публикуют публичные отчеты. Это Фонд *Panoptykon*³⁵ и Хельсинкский фонд прав человека,³⁶ которые оба активно мониторят сектор и дают бесценную информацию.

Проблема полномочий тайной слежки

В основе проблем демократического контроля разведывательного сектора в Польше лежит неразрешенный и неурегулированный вопрос о том, как контролировать применение методов тайной слежки и расследования, не подвергая риску силы, средства и сами разведывательные операции. С началом демократических трансформаций в Польше предоставление разведывательным службам полномочий полиции, правоохранительной деятельности и сбора информации позволило им широко использовать тайные, связанные с проникновением методы расследования и слежки. Со временем их использование только усилилось. С начала 1990-х гг. было сделано несколько законодательных попыток регламентации отдельным законом полномочий тайного ведения расследования и слежки, раскрытия соответствующей информации и, в конечном счете, ее утилизации. Первый законопроект был наполовину подготовлен парламентом в 2008 г. Он включал определение тайной слежки и расследования, связанное с целью такой деятельности.³⁷ Работа над этим проектом, однако, была заброшена, то же самое произошло и с несколькими другими попытками. Как следствие, тер-

³⁴ См. Marta Kolendowska-Matejczuk, "Ile ograniczeń, a ile wolności w społeczeństwie obywatelskim w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli," в *Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych*, ed. Małgorzata Gajos (Katowice, 2012), 53-69.

³⁵ Panoptykon Foundation, <https://en.panoptykon.org/>.

³⁶ Helsinki Foundation for Human Rights, <http://www.hfhr.pl/en/foundation/>.

³⁷ Draft Bill on covert surveillance activities of February 7, 2008, parliamentary printout no. 353.

мин «тайная следственная и розыскная деятельность»³⁸ широко используется в ряде законодательных актов, касающихся служб безопасности и разведки и их деятельности, но ни один из них не дает правового определения и не устанавливает ограничений на такую деятельность. Поэтому объем полномочий и ограничения определяются практикой служб и их внутренними правилами.³⁹

Усиление тайных полномочий началось в 2003 г., когда польские разведывательные службы (и полиция) получили право требовать данных связи (предоставленное законом о телекоммуникациях, а не законами о разведке). Парадоксально, но появление Европейской директивы о сохранении данных⁴⁰ и ее включение в польский закон дало службам почти неограниченный и неконтролируемый доступ к данным связи и послужило мощным толчком к усилению их возможностей непосредственной слежки. Параллельно это ограничило возможности контроля за секретными разведывательными операциями. Но в то время как Европейская директива была направлена на борьбу с терроризмом, польский закон не предусматривал таких ограничений запросов данных связи. По сути, право получить данные связи человека было предоставлено разведывательным службам безусловно, без каких-либо ограничений или дополнительных требований к оправданности. Вскоре это стало любимым методом любого расследования, проводимого разведывательными службами (или полицией, если это касалось ее), не рассматривая его пропорциональности потенциальной угрозе или требования о том, чтобы это была реальная угроза национальной безопасности. В 2014 отчетном году службы обращались за раскрытием данных связи 2,35 миллиона раз.⁴¹

Право произвольно требовать данные связи способствовало укоренению традиций секретности в разведывательных службах и ослабило внешний контроль. Службы не хотели раскрывать даже точное число запросов информации, поданных ими провайдерам связи за тот или иной период. В 2009 г. Хельсинкский фонд прав человека в Варшаве запрашивал у *ABW* такую статистику за 2002-2009 гг. и получил отказ. Агентство внутренней безопасности *ABW* заявило, что эта информация секретна и не может быть

³⁸ По-польски – «działania operacyjno-rozpoznawcze», что точно переводится как «оперативно-розыскная деятельность» и обобщенно означает операции с применением агентурной разведки, следствие с проникновением, собственно слежку, прослушку, перехват данных в сетях связи, сбор массивов данных и т.п.

³⁹ Dariusz Laskowski, "Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych z perspektywy potrzeb obronnych państwa," *Obronność. Zeszyty Naukowe* 2, no. 10 (2014), 71.

⁴⁰ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, abolished 2014.

⁴¹ "Rok z ustawą inwigilacyjną. Co się zmieniło," *Fundacja Panoptikon*, January 18, 2017, <https://panoptikon.org/biblio/rok-z-ustawa-inwigilacyjna>.

предоставлена для всеобщего доступа. Фонд обжаловал это решение в административном суде. После нескольких лет «отфутболивания» суд принял решение в пользу Фонда. Однако закон за это время изменился, и дело не может быть использовано как прецедент или как пример надлежащей практики.⁴²

Оглядываясь на расширение тайных полномочий разведывательного сектора с 2003 по 2018 год, нельзя не заметить, что несмотря на лучшие возможности для контроля и надзора, ни законодательные, ни исполнительные органы не сделали ничего для ограничения растущей самостоятельности и секретности служб. Вместо них это сделала судебная ветвь власти и ряд гражданских фондов, оказавшись эффективнее специальных органов контроля. В 2005 г., реагируя на обращение Омбудсмана, Конституционный суд объявил неконституционными несколько норм Закона о полиции. Точнее, суд отменил статьи, позволявшие неограниченное время хранить данные, полученные службами без предварительного разрешения суда (в ходе тайных операций) и использовать их как законное доказательство в уголовном судопроизводстве. Следствием решения стало изменение правовых норм во всех соответствующих законах, включая законы о разведывательном секторе.⁴³ Второй раунд законодательных изменений ограничил тайные полномочия служб, касающиеся произвольного и непропорционального использования данных связи сектором безопасности и разведки. Наконец, 30 июля 2014 г. Конституционный суд, вновь в ответ на обращение Омбудсмана и нескольких «сторожевых псов» общества, объявил эти правила неконституционными и дал 18 месяцев на приведение этих законов в соответствие с Конституцией. К сожалению, в этом решении не было указано, какие именно нормы законов следует изменить, что оставило эту проблему исключительно на усмотрение политиков.

В конце концов парламент принял отдельный закон, касающийся всех требуемых изменений в соответствующих законах обо всех службах безопасности и разведки, которым разрешено проведение тайных мероприятий. Закон, принятый 15 января 2015 г.⁴⁴, немедленно назвали «Законом о слежке», поскольку он больше подогрел, чем ограничил аппетит служб к сбору персональных данных. По общему мнению «сторожевых псов» и независимых экспертов, новый закон фактически упростил доступ служб к некоторым категориям данных, еще больше ограничив прозрачность их тайной деятельности. Конкретно, стремясь регламентировать процесс получения данных, новый Закон ввел новую категорию данных, которые могут пе-

⁴² Arkadiusz Król, „Działalność Operacyjna Służb Specjalnych w Systemie Bezpieczeństwa Państwa,” *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 9, no. 5 (2013), 287-289.

⁴³ Król, „Działalność Operacyjna Służb Specjalnych w Systemie Bezpieczeństwa Państwa,” 283-285.

⁴⁴ Ustawa z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 147), dalej: tzw. ustawa inwigilacyjna, ustawa.

редаваться службам, а именно данные об использовании интернета частными лицами. Более того, если какая-то разведывательная служба заключала соответствующее соглашение с провайдером интернет-услуг, данные передавались по специально выделенному каналу, причем провайдер даже не знал о характере раскрываемых данных. Ранее такие договоры были возможны только с телекоммуникационными компаниями; теперь сектор безопасности и разведки получил дополнительные полномочия, при ослаблении надзора. Цель получения таких данных в новом Законе определяется очень широко: в связи с «предотвращением и расследованием преступлений, а также для сохранения жизни и здоровья граждан». Закон предусмотрел некоторый судебный контроль за получением таких данных, но контроль задним числом, информации уже собранной, и нынешний закон не предусматривает никаких мер для остановки этого процесса до его начала. Также практически невозможно судить о том, были ли данные получены в связи с законными основаниями для такого запроса, или же они были юридически сомнительными, поскольку новый закон разрешает сбор данных «на всякий случай», что ранее не разрешалось с данными связи.⁴⁵

Коротко говоря, можно сказать, что разведывательные службы в Польше при поддержке политиков умело использовали европейские директивы, направленные на повышение эффективности борьбы с терроризмом, для неоправданного усиления своих полномочий тайного расследования и слежки – Польша не является террористическим хабом Европы – и для ограничения действенного надзора со стороны любых внешних органов. К сожалению, такой подход к европейским директивам выглядит польским «брендом». Когда в ЕС обсуждали директиву о сохранении данных, Польша предлагала 15-летний период хранения данных – дольше, чем предлагала любая другая страна ЕС. Когда вступила в силу директива о записи имени пассажира,⁴⁶ она была включена в польский национальный закон полностью так, что под правила записи имени пассажира попали и внутренние перелеты. Часть вины тут может лежать на европейских законодателях, которые не предусмотрели никаких положений об обязательной национальной проверке сбора данных, что позволило включить эти правила в национальное законодательство в более широкой интерпретации, чем первоначально предусматривалось. Важнее, однако, что эта ситуация является очевидным доказательством слабости всех государственных институтов надзора и контроля и их явной неспособности противостоять возрастающей секретности разведслужб. Чтобы расставить точки над «i», следует упомянуть о так называемой полицейской директиве.⁴⁷ Это директива должна

⁴⁵ “Rok z ustawą inwigilacyjną. Co się zmieniło,” 2-12.

⁴⁶ Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

⁴⁷ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal

как-то защитить граждан от практики чрезмерной обработки персональных данных. Очевидно, что польское правительство затягивает подготовку законодательных норм для включения в национальное законодательство.⁴⁸

Предварительные выводы вместо положительного опыта

Оглядываясь на историю демократических трансформаций польского разведывательного сектора, трудно выделить практики, которые однозначно успешно зарекомендовали себя в ходе реформ. Скорее речь должна идти об извлеченных уроках, которые могут помочь выработать рекомендации, как избежать некоторых ошибок и достичь большего успеха с меньшими потерями в будущем.

Отношение к коммунистическому прошлому служб и проверка бывших офицеров-коммунистов представляется самым важным и самым контрпродуктивным вопросом в истории посткоммунистической трансформации разведки. После 1989 г. у Польши были три варианта покончить с прошлым: 1) политика «жирной черты», предложенная первым посткоммунистическим Премьер-министром Тадеушем Мазовецким и предлагавшая один раз закрыть прошлые счета и никогда больше не возвращаться к ним; 2) так называемый «нулевой вариант», предлагавший избавиться от всех бывших функционеров коммунистического режима и создать новые службы «с нуля»; и 3) вариант централизованной проверки бывших офицеров, что ограничило бы доступ сотрудников старого режима к новым службам. Каждый вариант имел (и до сих пор имеет) своих сторонников и противников среди политиков. Однако проблема заключалась в том, что каждый вариант применялся, частично и ограниченно, в разных местах. Правительство так и не приняло решения полностью применить один из этих вариантов и завершить дискуссию. Как следствие, дебаты об исторической несправедливости продолжаются до сих пор. Политиков первого посткоммунистического правительства обвиняют в предательстве нации. Последующие этапы реформ разведывательного сектора всегда происходили на фоне исторических обид. Эти незакрытые прошлые счета стали одной из причин повторяющихся волн реорганизации служб, что в долгосрочной перспективе способствовало политизации сектора, негативно повлияло на профессионализм сотрудников и усложнило отношения между политиками и должностными лицами.

data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.

⁴⁸ Письмо заместителя Министра внутренних дел в ответ на запрос омбудсмена, см. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/odpowied%C5%BA%20MSWiA%20z%2015%20listopada%202017%20w%20sprawie%20wdra%C5%BCania%20dyrektywy%20ODO.pdf>.

Во-вторых, демократический разведывательный сектор в Польше не формировался на основе какой-то концепции. На него влияло существующее положение дел с безопасностью и текущие политические приоритеты, вкупе с традиционным объемом полномочий, унаследованным от коммунистического периода. Этим объясняется присущее ему дублирование информационных, полицейских и правоохранительных полномочий и обязанностей, особенно у гражданских и военных контрразведывательных служб. В связи с объединением следственных и полицейских функций службы сосредоточились на усилении своих полномочий проведения тайных операций, связанных с вторжением в частную жизнь. Это, в свою очередь, привело к усилению секретности разведывательного сектора и ослабило эффективность надзора.

В-третьих, были успешно созданы органы законодательного и исполнительного надзора в соответствии с общепринятыми демократическими принципами, но они так и не окрепли функционально. При этом органы надзора имеют в своем распоряжении все инструменты, необходимые для применения своих полномочий, но не спешат делать это. Кроме того, до недавнего времени не было специальных судебных органов для контроля за сектором, хотя на практике судебная ветвь власти оказалась наиболее эффективной для ограничения нежелательных процессов усиления секретности служб. Последнее, но не менее важное: длительный и сложный процесс трансформации сектора привел к большой разрозненности законодательных положений о секторе безопасности и отсутствию определений или правил некоторых ключевых аспектов функционирования разведки.

Тем не менее, преобразования сектора безопасности в Польше не следует оценивать слишком критически. Службы в целом восприняли гражданское руководство и надзор со стороны часто неопытных политиков, и за печально известным исключением дела Олиня больше десяти лет назад, они никогда не были серьезной угрозой существованию или целостности демократического государства (несмотря на ряд необоснованных обвинений некоторых политиков). Службы также примирились с постоянными организационными реформами и, в отличие от военных, никогда публично не возражали политикам. Наконец, после 1989 года разведывательные службы достигли некоторых заметных успехов. В целом похоже, что главной проблемой трансформации в Польше является задержка развития демократической системы, которая была успешно создана, но пока не смогла вырасти в зрелую демократию с сильным гражданским обществом. Это привело к некоторому отчуждению разведывательного сектора и постоянному недоверию между политиками и службами.

Исходя из этих наблюдений, можно сформулировать следующие рекомендации для демократического преобразования разведывательного сектора:

1. С историческим прошлым нужно разбираться осознанно, целенаправленно и без лишней задержки. Политики должны провести

своего рода национальную дискуссию об этом и легитимизировать свои решения о наследии прошлого режима и функционерах предыдущих служб, каким бы это решение ни было. Если оставить исторические обиды неразрешенными, это неминуемо приведет к подрыву демократической легитимности новых органов разведки в будущем;

2. Полномочия и обязанности разведывательного сектора следует как можно четче разграничить в самом начале преобразований, с концептуализацией организационной структуры, оправдывающей разделение полномочий. Желательно избегать чрезмерной фрагментации сектора и дублирования полномочий, так как это усложнит процедуры контроля и координации, приведет к конкуренции между службами и увеличит бюджет разведки;
3. Полномочия тайной слежки должны быть юридически регламентированы, желательно – в отдельном законе или в законах об отдельных службах; прежде всего, сферу тайных операций не следует отдавать на откуп службам, чтобы они определяли и решали, что можно делать, а что нельзя;
4. Разрабатывая новые директивы, европейским законодателям следует принимать во внимание возможность ослабления демократического надзора в переходных государствах и необоснованного усиления полномочий разведывательных служб. Поэтому рекомендуется вводить в директивы некоторые обязательные ограничения на применение новых полномочий, хотя бы для напутствия.

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.

Об авторе

Агнешка Гоголевска – консультант по электронному обучению, автор, сценарист и преподаватель. С 2010 года – старший преподаватель Европейского университета информационных технологий и экономики в Варшаве. Основные темы ее исследований – демократические преобразования и реформирование сектора безопасности, процессы демократизации и раз демократизации, разведка и безопасность.



Уроки реформирования служб военной разведки в Венгрии

Андраш Худик

Аннотация: Классическими видами служб национальной безопасности являются службы внешней и внутренней разведки, а также объединенные организации, занимающиеся внутренней и внешней разведкой. С профессиональной точки зрения, внешняя и внутренняя разведка не могут считаться полностью независимыми. Некоторые теоретические школы считают внутреннюю разведку (контрразведку) частью разведки; другие видят существенное различие между внутренней и внешней разведкой. Что касается количества служб национальной безопасности, то в странах, сравнимых с Венгрией, в последнее десятилетие наблюдаются две тенденции. Одна из них – это увеличение количества служб, что отражает рост числа и сложности задач и угроз; другая – уменьшение количества служб путем объединения существующих организаций, обычно в силу финансовых причин.

В Венгрии военная внутренняя и внешняя разведка были объединены в 2012 г., с созданием единой организации – Военной службы национальной безопасности (*KNBSZ*). Хотя перед объединением оценка последствий не проводилась, в официальной оценке Счетной палаты в январе 2014 г. указано, что создание *KNBSZ* привело к экономии государственных средств, и эта новая организационная форма обеспечила лучшее выполнение прежних задач.

В данной статье коротко представлена нынешняя политическая ситуация в Венгрии, венгерских секретных службах, развитие Сил обороны Венгрии в последнее десятилетие, причины реформирования военных спецслужб, периоды, цели и результаты процесса объединения. В ней содержатся общие и частные выводы и уроки реформирования служб военной разведки в Венгрии.

Ключевые слова: военные, разведка, внешняя разведка, внутренняя разведка, контрразведка, реформа военной разведки, полученные уроки, Венгрия, политическая ситуация, Силы обороны Венгрии, службы национальной безопасности.

Вступление

Службы национальной безопасности

В целом мы различаем два вида служб национальной безопасности. Один из них – служба внутренней разведки (или контрразведки), которая собирает и обрабатывает информацию о внутренней безопасности страны. Ее задача – защита государства, территории и общества от внешнего вмешательства (диверсий, шпионажа, политического насилия). Информация, собранная этой службой, помогает сберечь и гарантировать внутреннюю безопасность государства и общества. Другой – служба внешней разведки, цель которой – узнать о вероятности и последствиях событий внешнего происхождения, представляющих угрозу для страны. Таким образом, эти службы собирают информацию, касающуюся иностранных правительств, организаций, неправительственных объединений, разведывательных служб или агентов иностранных государств, представляющих угрозу или потенциальную угрозу для страны и ее внешних интересов. Информация, собранная службами внешней разведки, способствует реализации национальных интересов, включая политические, экономические, военные, научные и общественные интересы.

Поэтому задачи и цели у этих двух видов служб сбора информации разные. Характер и масштаб угроз, с которыми они имеют дело, тоже разный. Системы управления, контроля и надзора за этими службами должны учитывать эти различия. Поскольку служба внутренней разведки (контрразведки) государства собирает информацию о собственных гражданах, преимущественно внутри страны, ее деятельность требует строгого контроля. Он нужен для того, чтобы интересы сдерживания не превалировали неограниченно над правами граждан и юридических лиц.

Разведывательные, или же информационные организации (внутренняя и внешняя разведка) обычно выполняют три главные задачи: сбор информации, ее анализ, и внутренняя защита этой деятельности (защита от явлений, угрожающих ее собственной работе).

Тайные действия также являются деликатным, но, без сомнения, необходимым элементом деятельности разведывательных служб современных демократических государств. ЦРУ определяет тайные действия как операции, которые оказывают влияние на правительства, события, деятельность организаций и отдельных граждан при осуществлении внешней политики таким образом, чтобы заказчик этих операций не предавался огласке.¹ Между деятельностью служб внешней и внутренней разведки никогда не

¹ DCAF, Рабочая группа по контролю над деятельностью спецслужб, «Деятельность спецслужб и демократический контроль – точка зрения профессионала», Женевский центр демократического контроля над деятельностью сил обороны, Вестник №3, русское издание (Женева, июль 2003): 12-13, 17, 28, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03_intelligence-practice_ru.pdf.

было четких границ. Обе видят борьбу с терроризмом, организованной преступностью, оборотом наркотиков и контрабандой своей задачей, в стране и за рубежом. Как разъясняет Рабочая группа DCAF по контролю над деятельностью спецслужб:

Оправданной необходимостью может быть создание централизованной службы, поскольку безопасность страны может быть обеспечена только путем тесного сотрудничества служб внутренней и внешней разведки. Если, например, группа экстремистов планирует вооруженное нападение на страну и собирает информацию для его осуществления, выявить это должна внутренняя разведка. Если указанная группа получает поддержку от соседнего государства в виде помощи в непосредственной подготовке нападения и обучения участников на территории соседнего государства, выявить это уже обязана внешняя разведка. В такой ситуации только централизованная, объединенная организация, координирующая деятельность служб внешней и внутренней разведки, может эффективно отреагировать на угрозу.²

Согласно жесткой и ныне устаревшей модели сектора, которой придерживаются всего в нескольких странах, разведка – лишь одно из внешних направлений обеспечения национальной безопасности. Однако согласно современным представлениям, разведка – это основной вид деятельности, главная задача и метод всей национальной безопасности, то есть «секретных» служб – то, что венгерский закон называет «тайным сбором информации». Это означает, что внутренняя и внешняя разведка выполняют общую задачу, а именно сбор информации. Не внешняя или внутренняя направленность отличает службы внутренней и внешней разведки, а место действия (в стране или за рубежом), а также оперативные, технические и организационные аспекты. Например, строгое соблюдение мер оперативной безопасности и требований конспирации одинаково важно в стране и за рубежом, но оно достигается в разных условиях и, частично, разными методами.

Службы национальной безопасности Венгрии

Венгрия в 2020 году – Политическая ситуация

Временный упадок гегемонии неолиберализма в ряде стран Центральной Европы после 2008 года привел к волне популизма в этих странах. Популистские партии и движения объединили как левых, так и правых. Одной из немногих их общих черт является то, что они критикуют правящую элиту и ее идеологию, заявляя, что элита подавляет народ и нацию. Согласно левой риторике, социально-экономическая политика популистского правительства Орбана укрепляет капиталистический класс нации, продавая дешевую рабочую силу иностранным промышленным инвесторам, принуждая к дис-

² DCAF, «Деятельность спецслужб и демократический контроль».

циплине рабочих и централизованно управляя бедняками, живущими преимущественно в сельских районах. Цель его культурной политики – продвижение официальной венгерской идеологии периода до 1938 года: консервативной, христианской, националистической идеологии, с исторической ложью, несправедливой социальной системой, враждебной атмосферой и (пока еще скрытым) намерением вернуть территории, утраченные после Первой мировой войны. Орбан рассматривает неолиберальный Европейский Союз, тайный сговор международных капиталистов, олицетворяемых Джорджем Соросом, и мигрантов как врагов с тем, чтобы объявить врагами нации своих политических оппонентов и взять на себя роль ее спасителя. Хотя правительство громко критикует некоторые ценности ЕС на политических форумах, в экономических процессах оно подчинено европейским капиталистам.³

В связи с политикой построения нового националистического режима Виктора Орбана в Венгрии были ограничены демократия, верховенство права и плюрализм, что привело к появлению страны с нелиберальной демократией. Власть имущие в Венгрии считают, что левые и либералы не являются частью нации, и что все левое и либеральное, будь то человек, произведение искусства или просто точка зрения или мнение, должно считаться чуждым и отбрасываться, поскольку это противоречит официальному национально-христианскому консервативному курсу.

Политические взгляды Орбана откровенно выражены в его выступлении 20 августа 2020 года на церемонии открытия Монумена национального единства в память о Трианонском мирном договоре 1920 года. Премьер-министр Орбан в своей речи заявил, что «Западная Европа, ослабленная проникновением идей безбожного космоса, радужных семей, миграции и открытых обществ, утрачивает свое ведущее положение в мире и становится все менее привлекательной для центральноевропейцев». Он призвал центральноевропейские страны, желающие сохранить свое христианское наследие, создать мощную коалицию, которая сможет помочь переустроить Европу. Орбан добавил, что главный урок минувшего столетия заключается в том, что нации должны бороться и показывать свою силу, чтобы сохранить свою свободу и суверенитет. Орбан сформулировал семь принципов национально ориентированной политики Венгрии в XXI веке: родина существует только до тех пор, пока кто-то ее любит; каждый венгерский ребенок – новый «страж»; правда мало чего стоит без силы; венграм останется только то, что они смогут защитить; «каждый матч продолжается до нашей победы»; границы имеет страна, а не нация; ни один венгр не должен чув-

³ Tamás Gerőcs - Csaba Jelinek, "A Nemzeti Együttműködés Rendszere az Európai Unióban – Magyarország EU-integrációjáról – történeti szociológiai megközelítésben", *Analízis* (2018): 12-33, стр. 23, http://www.regscience.hu:8080/xmlui/bitstream/handle/11155/1768/jelinek_nemzeti_2018.pdf.

ствовать себя одиноким.⁴ Соответственно, Венгрия вкладывает большие средства в развитие своих сил обороны и модернизацию служб национальной безопасности.

Службы национальной безопасности Венгрии – краткий исторический обзор

После падения бывшего просоветского режима в Венгрии были созданы пять служб национальной безопасности: Бюро национальной безопасности (*NBH*, гражданская служба контрразведки); Информационное бюро (*IH*, гражданская служба внешней разведки); Бюро военной безопасности (*KBH*, военная контрразведка); Бюро военной разведки (*KFH*, внешняя военная разведка); и Специальная служба национальной безопасности (*NBSzSz*), отвечающая за специальные средства и методы тайного сбора информации для заказчиков – других служб безопасности (например, перехват линий связи). *NBSzSz* была отделена от других ведомств, чтобы обеспечить равномерное распределение обязанностей между ними.

Министр без портфеля осуществлял контроль за гражданскими службами национальной безопасности (*NBH*, *IH* и *NBSzSz*), а службы военной разведки подчинялись Министру обороны. Со временем Бюро национальной безопасности было переименовано в Бюро защиты конституции (*AH*). Кроме того, в 2010 г. был создан Контртеррористический центр (*TEK*), подчиненный Министру внутренних дел, путем объединения задач сбора информации о терроризме и оперативного реагирования на террористические акты. Организация с таким набором обязанностей уникальна для Европы. Под эгидой Министра внутренних дел была создана новая организация для борьбы с коррупцией в правоохранительных органах, включая службы национальной безопасности, путем реорганизации существовавшей ранее организации с аналогичными обязанностями – Служба защиты правоохранительных органов (*RSZVSZ*). Полномочия *RSZVSZ* впоследствии были расширены, а название изменено на Национальную службу защиты (*NVSZ*). Парламентский контроль над этими службами осуществлял и будет осуществлять Комитет по обороне и деятельности правоохранительных органов и Комитет по национальной безопасности.

Имея две трети голосов в парламенте, правительство Орбана внесло существенные изменения в систему национальной безопасности страны во время второго и третьего срока полномочий. Вскоре после формирования второго правительства Орбана, положение Закона о Национальной безопасности, запрещавшее Министру внутренних дел контролировать гражданские службы национальной безопасности, было упразднено. Это изменение положило конец общественной договоренности и стало явным возвра-

⁴ Viktor Orbán, “West ‘Lost Its Appeal,’ Hungarians ‘Champions of Survival,’” *MTI-Hungary Today*, August 20, 2020, <https://hungarytoday.hu/orban-speech-august-20-survivors-west-central-europe>.

том к прежним временам, когда Министр внутренних дел был главным защитником режима. Бюро защиты конституции и Специальная служба национальной безопасности были поставлены под контроль Министра внутренних дел. Полномочия полиции по осуществлению тайного сбора информации были расширены. Пост Министра без портфеля, отвечавшего за гражданские разведывательные службы, был ликвидирован, что нарушило общий контроль правительства за гражданскими службами. Информационное бюро было в конечном счете подчинено Министру иностранных дел. Удивительно, но Министр внутренних дел был назначен руководителем рабочей группы правительства, занимавшейся украинским кризисом. Профессионализм рабочей группы был поставлен под сомнение, когда на волне сокращений ряд экспертов выдающихся способностей, учившихся в бывшем СССР, владевших соответствующими языками и знакомых с российской и украинской культурой, были уволены из Военной службы национальной безопасности (*KNBSZ*). В разгар кризиса беженцев 2015 г. парламент передал право объявлять чрезвычайное положение в связи с беженцами от президента республики правительству (Министру внутренних дел). Пограничные войска были подчинены полиции.

После внесения изменений в Закон о Национальной безопасности был создан Центр антитеррористической информации и анализа преступности (*TIBEK*), подчиненный Министру внутренних дел, получивший особые функции в области национальной безопасности (комплексный анализ и оценка, координация, распределение задач, оценка исполнения). Ведомство с такими функциями требовало централизованного правительственного, а не министерского контроля. Поэтому в 2018 году, чтобы уравновесить растущие полномочия Министра внутренних дел, контроль над *TIBEK* был передан Государственному секретариату по национальной безопасности, созданному в аппарате Премьер-министра. *TIBEK*, как «информационный центр», должен был быть создан путем изменения Закона СХХV 1995 г. (Закон о Национальной безопасности), а не отдельным законодательным актом. В то же время было бы логичней создать объединенный орган для анализа, оценки, координации, распределения задач и оценки исполнения под управлением Премьер-министра (например, Центр информационного анализа и оценки национальной безопасности) и подчинить Центр антитеррористической информации и анализа преступности Министру внутренних дел, возможно – руководителю Национальной полиции, но с ограниченными полномочиями и детальным правовым определением обязанностей взаимодействия.

Орган контроля национальной безопасности, созданный в связи с членством Венгрии в НАТО для выполнения требований норм безопасности Альянса, был интегрирован в структуру Министра внутренних дел во время нового срока полномочий правительства, начавшегося в 2014 г., как ведомственная организация. Тем самым Министр внутренних дел получил контроль над международным обменом конфиденциальной информацией

Министерства иностранных дел и Министерства внутренних дел, при этом исключая себя из-под независимого надзора за конфиденциальностью. На рубеже 2011-2012 гг. правительство достигло своей давней цели, объединив две военные службы национальной безопасности, а именно Бюро военной разведки и Бюро военной безопасности.

На Рис. 1 показаны службы национальной безопасности Венгрии, действующие по состоянию на 2020 год, и характеристики этих служб.

Интеграция Служб военной разведки

Развитие Сил обороны Венгрии

Силы обороны Венгрии – официальное название венгерских вооруженных сил. С 2007 г. вооруженные силы находятся под объединенным командованием. Политический и гражданский контроль над армией возложен на Министерство обороны. Подчиненное ему Командование объединенных сил координирует и командует частями и соединениями Сил обороны Венгрии. На действительной военной службе в Силах обороны Венгрии находилось 28 000 человек. В 2019 г. военные расходы составили \$1,904 млрд., или примерно 1,2% ВВП страны – намного ниже ориентира НАТО в 2%. Военная служба добровольна, хотя в военное время возможен призыв. Согласно венгерской Конституции, безопасность нации опирается на три устоя – мощь Сил обороны Венгрии, систему Альянса и граждан.

Венгерское правительство ставит целью сделать вооруженные силы одними из «решающих» в регионе. Большим силам будет обеспечен увеличенный бюджет – оборонный бюджет достигнет 2 % ВВП, или 1 трлн. форинтов, к 2024 г. Программа развития обороны и вооруженных сил под названием «Зрини 2026» (*Zrínyi 2026*) и увеличенный бюджет позволят получить передовые технологии, которые дадут армии возможности XXI века.

Потенциал национальной экономики дает беспрецедентные за последние 25 лет возможности для развития вооруженных сил. В МО разработаны среднесрочные и долгосрочные стратегии, позволяющие армии адекватно реагировать на нынешние и будущие вызовы. Согласно программе «Зрини 2026», правительство сменит снаряжение солдат, в частности, обмундирование и оружие, и модернизирует сухопутные войска и военно-воздушные силы.

Силы обороны Венгрии в ближайшие годы планируют закупить 40 новых вертолетов (12 вертолетов Ми-24 российского производства в настоящее время проходят комплексную модернизацию в России и вернутся на службу до 2025 г.). Силы обороны Венгрии уже купили два транспортных самолета, которые поступят на вооружение в 2020 г. Они могут доставлять личный состав с вооружением и небольшие грузы, а также будут оснащены оборудованием для выполнения поисково-спасательных задач. Венгрии нужны и большие самолеты, способные доставлять крупные военные грузы и технику, оснащенные оборудованием для дозаправки в воздухе.



Рис. 1: Службы национальной безопасности Венгрии.

В рамках своих обязательств перед НАТО Венгрия заменяет тяжелую технику сухопутных войск. После танков и артиллерии пришла очередь боевых машин пехоты, составляющих хребет боевых возможностей. Один из ведущих европейских производителей техники сухопутных войск создаст совместное с Венгрией предприятие для производства в Венгрии самых современных боевых машин пехоты.

В последние годы военные выделили около 15 000 солдат для охраны венгерских границ. За это время вооруженные силы Венгрии приняли уча-

стие примерно в 40 международных учениях, а около 1000 военнослужащих служили в международных миссиях. Силы добровольного резерва Венгрии численностью 5 300 человек развиваются в общенациональную сеть, с подразделениями во всех районах страны. Правительство высоко ценит солдатскую службу, и денежное довольствие с 2015 года выросло более чем на 40 %.

Приоритеты развития Сил обороны Венгрии обеспечивают активную поддержку населения и Силы добровольного резерва, достаточную мощь (с заменой техники ВВС и тяжелой техники СВ), повышенную стойкость к гибридным и кибер угрозам и эффективную внутреннюю и внешнюю разведку. Чтобы повысить эффективность внутренней и внешней военной разведки, парламент в 2011 г. принял решение о слиянии двух служб военной разведки.

Перед тем, как перейти к процессу объединения, его последствий и результату, я по очереди расскажу о военных секретных службах.

История Бюро военной безопасности

При смене социальной системы организация, личный состав и методы работы III/IV Управления Министерства внутренних дел (Управление внутренней военной разведки) фактически перешли к правопреемнику – Бюро военной безопасности (*КВН*). В то время политическое и экономическое руководство страны нуждалось в знаниях опытных, подготовленных сотрудников внутренней военной разведки.

«Смена режима» в 1989-90 гг. существенно не повлияла на *КВН*. Представление организации о «враге» фактически осталось неизменным: она продолжала заниматься проверкой надежности своих офицеров внешней разведки и выявлять деятельность военной разведки всех зарубежных стран.

Бюро военной безопасности переживало звездные часы под руководством Штефана Гезы, который стал генеральным директором в 1994 г. и занимал эту должность 15 лет – беспрецедентное достижение в истории государственного управления Венгрии.

Уйдя в отставку генералом армии, он продолжал руководить Бюро, как «гражданский сотрудник», и с каждой сменой правительства умудрялся заслужить и сберечь доверие и высокую оценку обеих ведущих партий – Социалистической партии и Молодых демократов (*FIDESZ*).

Кроме того, будучи прекрасным специалистом по национальной безопасности, который учился в Советском Союзе и был знаком с русскими, он одновременно пользовался расположением новых западных союзников и Москвы. Поэтому он стал своего рода связующим звеном между бывшими противниками времен «холодной войны», объединяя усилия секретных служб России и НАТО в борьбе против глобальных угроз, таких как распространение ОМП, терроризм, незаконная торговля оружием и организованная преступность.

Однако согласно распространенному в секретных службах мнению, его успехи реально объясняются тем, что он тщательно хранил личные дела бывших информаторов, полученные на его предыдущей должности в Управлении внутренней безопасности Министерства внутренних дел, что доказывает, что значительная часть «новой» венгерской политической и экономической элиты тайно сотрудничала с этим Управлением. Хотя подтверждения такой точки зрения нет, по меньшей мере странно, что венгерский парламент так и не принял так называемого «закона об агентах», предусматривающего раскрытие имен бывших агентов госбезопасности.

В истории Бюро военной безопасности были и черные страницы, такие, как соучастие в мафиозных преступлениях, связанных с импортом нефти, и серийные убийства цыган, а также попытка «занять» Бюро военной разведки на рубеже веков, когда заместителя генерального директора при поддержке правительства временно перевели из Бюро военной безопасности в Бюро военной разведки. Тогда эта попытка провалилась, но была с полным успехом повторена вторым правительством *Fidesz* путем слияния двух военных служб в 2011-2012 гг.⁵

Организационная структура Бюро военной безопасности в 2011 г., до объединения, была следующей: Юридический и финансовый отдел, Отдел внутренней безопасности, Отдел кадров, Учебный отдел, Бюро национальной безопасности (с неизвестными общественности заданиями) и Архив были прямо подчинены генеральному директору. Административный отдел, Оперативный отдел, Информационно-аналитический Отдел и Отдел личной и производственной безопасности находились в ведении заместителя генерального директора, подчинявшегося непосредственно генеральному директору.

История Бюро военной разведки

Предшественник Бюро военной разведки, Второе управление (внешней разведки) Генерального штаба Венгерской народной армии, занимал весьма видное место среди служб военной разведки стран-участниц бывшего Варшавского договора. Связано это с так называемым делом Конрада.⁶ Конрад был начальником секретного отдела 8-й пехотной дивизии США, базировавшейся в Германии, и суперагентом шпионской сети, названной его именем. Венгерская внешняя военная разведка завербовала его в 1975 г. при помощи другого американского солдата венгерского происхождения Золтана Сабо, ветерана вьетнамской войны. Сабо был успешно взят в разработку Вторым управлением Генерального штаба Венгерской народной армии в 1971 г.

⁵ Naive Balfácán, "The Fifth Generation of Traitors," *National Security Reading Diary*, October 19, 2018, 1-2 и 8-9, https://naivbalfacan.blog.hu/2018/10/19/102_epizod_499#more14309193 и <https://drive.google.com/open?id=11EqiL8uCN3G-D6tF73cr0Or07XbRuRf>.

⁶ Balfácán, "The Fifth Generation of Traitors."

Сабо служил в Бад-Кройцнахе, откуда и знал Конрада, и оба они воспользовались возможностями, открывшимися им благодаря недостаткам в работе секретного отдела 8-й дивизии. Конрад массово выносил (и вносил обратно) совершенно секретные документы из секретного отдела и передавал копии (а иногда – «списанные» оригиналы) венгерской внешней военной разведке через братьев Керчик. Братья Керчик были врачами, жившими в Швеции. Они много путешествовали по Европе и перевозили «материалы» в Вену в своих медицинских сумках, которые они передавали на тайных встречах офицеру 2-го управления Генерального штаба.

Почти 20 лет группа Конрада передавала бесценную информацию венгерской, а через нее – советской военной разведке, нанося большой ущерб безопасности США, Германии и НАТО в целом. Переданные документы включали оригиналы военных оперативных (оборонных) планов НАТО, подробные данные об организации, вооружении, боевой готовности, системах дежурства ядерных сил и расположении ядерных фугасов. Имея эту информацию, Советы могли быстро оккупировать всю Западную Европу, нанеся неожиданный удар, а Соединенные Штаты могли избежать этого, только будучи готовыми развязать мировую ядерную войну с Советским Союзом.

В период социальных изменений Венгрия нуждалась в благосклонности США, и дело Конрада раскрылось в наихудший момент в 1980-х гг. С профессиональной точки зрения, это был наибольший успех в истории венгерской военной разведки, но политически это стало самым тяжелым и неприятным наследием режима Кадара. В результате правительству пришлось публично извиняться и выражать сожаление из-за того, что, передавая разведывательную информацию Советскому Союзу, Венгрия поставила под угрозу безопасность США и Западной Европы.

После смены режима сокращение штатов Сил обороны Венгрии в течение ряда лет больно ударило по правопреемнику 2-го управления Генерального штаба и, как следствие, Бюро военной разведки. К лету 2007 г. первоначальный штат сократился с 1963 до 733 человек. В то время, по инициативе генерального директора Бюро военной разведки, Министр обороны приказал полностью пересмотреть его деятельность для выполнения растущих международных обязательств и улучшения сбора и предоставления информации. После проверки 2008 г. в подчинении генерального директора Бюро военной разведки были сформированы следующие отделы и подразделения: Отдел агентурной разведки (HUMINT); Отдел радио- и радиотехнической разведки (SIGINT); Информационно-аналитический отдел; Отдел кадров; Секретный и административный отдел; Отдел обеспечения, развития и финансов; Отдел планирования и координации; Секретариат по национальной безопасности (с неизвестными заданиями); аппараты атташе. Бюро военной разведки руководило аппаратами военных атташе в 19 странах, а всего наши военные дипломаты были аккредитованы в 56 стра-

нах. Эта цифра менялась, и продолжает меняться, в связи с развитием военных отношений, ситуацией с безопасностью и бюджетными соображениями. Аппаратами военных атташе руководит Министр обороны через заместителя государственного секретаря по оборонной политике Министерства обороны и генерального директора Бюро военной разведки (в настоящее время – Военной службы национальной безопасности). Совместительство (военный атташе, представляющий Министерство обороны Венгрии в одной зарубежной стране, одновременно аккредитован в других странах) и региональные военные атташе (находящиеся в Будапеште и регулярно посещающие страны, где они аккредитованы) позволяют выполнять задачи военной дипломатии при рациональном использовании средств.

Слияние служб военной разведки

По решению политических руководителей, к 2011 г. понадобилась единая организация для должного руководства деятельностью военной разведки и контрразведки при более бережном использовании бюджета. (В долгосрочном плане ожидаемая экономия только от избавления от имущества, используемого двумя предшествующими организациями, составляла сотни миллионов форинтов). Объединение проходило в два этапа. Первый этап продолжался с августа по ноябрь 2011 г. со следующими целями: создать условия для ускорения передачи информации; содействовать более эффективному использованию ресурсов; покончить с дублированием усилий для повышения эффективности операций; повысить эффективность защиты венгерских войск, задействованных в операциях; использовать меньше имущества и за счет этого сократить расходы. Период с 1 января по 30 апреля 2012 г. можно назвать вторым этапом объединения, характеризующимся следующими задачами по созданию новой оргструктуры: развитие общего руководства деятельностью военной разведки и контрразведки; оптимизация уровней управления и руководящих должностей; пересмотр внутренних правил и системы должностных инструкций; пересмотр соглашений о сотрудничестве; тыловая, кадровая и техническая интеграция.⁷ Была разработана новая Организационная и операционная политика, отвечающая требованиям закона. В ней детально изложены функции Военной службы национальной безопасности (*KNBSZ*) и основные правила, регламентирующие ее организацию, управление и работу согласно действующего законодательства.

Что касается парламентского надзора, то демократический контроль осуществляет парламентский Комитет по обороне и деятельности правоохранительных органов и Комитет по национальной безопасности.

⁷ Kenedli Tamás, "The Most Important Features of the Professional Development of the Military National Security Service in Recent Years," *National Security Review* (2020): 74-94, <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/1397>.

Расширение функций KNBSZ

Измененный Закон о Национальной безопасности добавил новую задачу к деятельности KNBSZ в сфере национальной безопасности. Ранее эта задача не включалась в число обязанностей всех предшествующих организаций. Новая обязанность KNBSZ – сбор информации о кибер деятельности во вред интересам обороны. Главная задача нового организационного подразделения, ответственного за указанную выше работу – решать проблемы, возникающие перед информационными системами, и предотвращать хакерские атаки, вредящие интересам национальной обороны и безопасности.⁸ Для выполнения предусмотренных законом требований 1 марта 2016 г. был создан Центр киберзащиты. Имея в своем составе три отдела, он способен выполнять все виды деятельности, связанной с урегулирование инцидентов, осуществлением своих полномочий, а также оценкой и анализом уязвимостей.⁹

Управление тактической разведки KNBSZ, основанное 1 июня 2014 г., взяло на себя обязанности Управления тактической разведки Генерального штаба Вооруженных сил, распущенного тот же день. После этой реорганизации возможности тактической разведки Сил обороны Венгрии и возможности стратегической разведки Министерства обороны были поставлены под единое профессиональное руководство, и генеральный директор KNBSZ осуществляет профессиональный контроль за силами и средствами тактической разведки Сил обороны Венгрии. Это решение позволило централизовать управление и децентрализовать ведение разведывательной деятельности на тактическом и стратегическом уровне.

Появились новые возможности для электронной специализации в Силах обороны Венгрии, что позволило создать и развить новые направления разведки (например, возможности видовой разведки (IMINT), возможности обнаружения движущихся наземных целей).

Нынешняя структура Военной службы национальной безопасности показана на Рис. 2.

Выводы, заключения и извлеченные уроки

В своем отчете об объединении двух служб военной разведки от января 2014 года Государственная счетная палата (ÁSZ) отмечала: «В целом можно сказать, что создание KNBSZ привело к экономии государственных средств, и в то же время, учитывая, что основные задачи остались неизменными, а штат сокращен, была создана более эффективная организационная структура, что создало условия, необходимые для дальнейшего совершенствования профессиональной деятельности». В качестве одного из замечаний к

⁸ Gergely Szentgáli, “Csendben szolgálni. A magyar nemzetbiztonsági szektor helyzete és átalakítása 2010 és 2014 között – 2. rész,” *Military Science*, no. 3-4 (2015): 84-86, <https://core.ac.uk/download/pdf/42939777.pdf>.

⁹ Szentgáli, “Csendben szolgálni.”

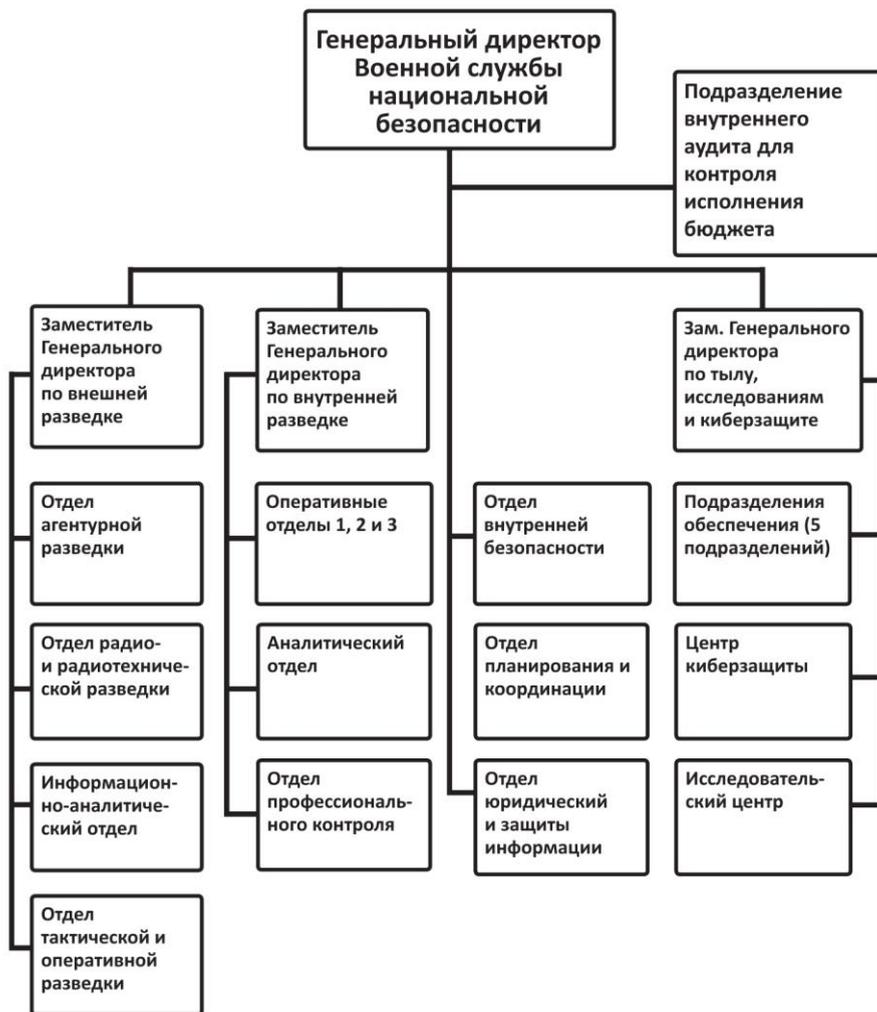


Рис. 2: Структура Военной службы национальной безопасности.

этому отчету можно сказать, что выводы о выполнении специальных профессиональных задач находится вне компетенции ÁSZ, поскольку та не имеет соответствующей квалификации. Другое замечание заключается в том, что подсчеты бюджета противоречат друг другу. Согласно отчету ÁSZ, суммарные расходы Бюро военной безопасности и Бюро военной разведки до слияния в 2011 г. составляли 12 019,5 млн. форинтов, а годовые расходы KNBSZ в 2012 г. остановились на 11 327,0 млн. форинтов. Другими словами, к концу 2012 финансового года (первый год KNBSZ) работа новой организа-

Таблица 1. Годовой бюджет Бюро военной безопасности (КВН), Бюро военной разведки (КФН) и Военной службы национальной безопасности (KNBSZ) в 2010-2018 гг.¹⁰

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
КВН	2,5	2,6							
КФН	9,2	9,4							
В сумме	11,7	12,0							
KNBSZ			11,3	10,9	10,4	14,9	18,5	34,6	28,2

ции позволила сэкономить 692,5 млн. форинтов, которые в основном можно отнести на счет сокращения штатов.¹¹

Поскольку достоверность отчета *ÁSZ* не следует подвергать сомнению, мои выводы сводятся к нескольким замечаниям: ранее в Бюро военной разведки работало 733 человека, а в Бюро военной безопасности насчитывалось 225. Незадолго до слияния штат первой организации сократили на 155 человек (21,15%), второй – на 62 (27,56%). В ранее существовавших организациях были проведены сокращения персонала, и связанные с этим существенные расходы не повлияли на бюджет *KNBSZ* 2012 г. Финансовые эксперты утверждают, что сокращение штатов служб поддержки и материально-технического обеспечения операций привело к годовой экономии в 1,55 млрд. форинтов. Если принять это во внимание, экономия в бюджете 2012 г. представляется весьма умеренной. Это выглядит тем более удручающе, если мы рассмотрим еще и бюджет аппаратов атташе. Согласно отчету *ÁSZ*, если средние расходы примерно двадцати аппаратов атташе принять за 100 единиц в 2010 г., эти расходы составили 120,2 единицы в 2011 г. и 85 единиц в 2012 г., что должно было также привести к существенной экономии.

Вывод о том, что создание *KNBSZ* привело к экономии государственных средств, несомненно, верен; однако в первый год существования *KNBSZ* эта экономия не соответствовала ожиданиям.

Оценка деятельности *KNBSZ* рассмотрена в нескольких венгерских исследованиях,¹² и в этих исследованиях последовательно и твердо утверждается, что слияние было успешным и повысило стандарты разведывательной и контрразведывательной деятельности. Не подвергая сомнению выводы

¹⁰ Tamás, “The Most Important Features of the Professional Development;” Szentgáli, “Csendben szolgálni;” State Court of Auditors, “Report on the Control of the Military National Security Service.”

¹¹ State Court of Auditors, “Report on the Control of the Military National Security Service,” State Court of Auditors (January 2014), 11, <https://www.knbsz.gov.hu/hu/14018j000.pdf>.

¹² Balfácán, “The Fifth Generation of Traitors;” Kenedli, “The Most Important Features of the Professional Development.”

указанных исследований, я хочу привести несколько фактов. Во-первых, первоначальная численность личного состава *KNBSZ* должна быть равной суммарной численности личного состава Бюро военной разведки (578) и Бюро военной безопасности (163) сразу после сокращения штатов (741), в то время как по решению Министра обороны *KNBSZ* получила дополнительные должности и начала работу с 825 сотрудниками. Неизвестно, когда министр принял это решение – до начала сокращения штатов или после его завершения. Если это решение было принято после сокращения штатов, то увольнение 84 офицеров не было необходимым. Во-вторых, наиболее важные должности с точки зрения проведения объединения (руководство отдела, координирующего внутренние и зарубежные операции, руководящие должности в кадровом и учебном отделе, ответственные за практическое осуществление объединения, а также руководство отдела внутренней безопасности) отошли офицерам Бюро военной безопасности. Как следствие, молодые, высококвалифицированные и владеющие языками офицеры, подофицеры разведки и их гражданские коллеги оказались лишними по надуманным причинам или соображениям безопасности. И наоборот, старшие по возрасту, менее квалифицированные офицеры разведки, не знающие языков, остались. В-третьих, большинство высших руководящих должностей в Военной службе национальной безопасности заняли офицеры Бюро национальной безопасности, хотя, исходя из действующего законодательства и министерских инструкций, Бюро военной безопасности было распущено и влито в Бюро военной разведки, в то время как последняя организация лишь сменила вывеску (став Военной службы национальной безопасности). Такое преобладание военной контрразведки и ее ценностей могло способствовать появлению необоснованного предубеждения и долговременных подозрений в отношении разведывательной деятельности, негативно влияя на эффективность внешней разведки.

Исходя из вышеизложенного, включая радикальное сокращение бюджетов аппаратов военных атташе, я уверен, что в первый год после слияния возможности *KNBSZ* по ведению внешней разведки существенно сузились, хоть и без ущерба для выполнения главной задачи (постоянный сбор информации в указанных областях).

Самые *главные выводы и уроки, полученные* в результате реформы венгерских служб военной разведки, таковы:

1. Поскольку служба внутренней разведки (контрразведки) собирает информацию о венгерских гражданах внутри страны, ее деятельность требует пристального контроля. В Венгрии, в отношении Бюро военной безопасности, этот контроль был неэффективным. Поэтому после объединения двух служб военной разведки контрразведка получила лучшие стартовые позиции и приобрела большее влияние в объединенной организации, по сравнению с ее реальным значением. Это обстоятельство могло повлиять на эффективность внешней разведки в последующие годы.

2. Объединению двух служб военной разведки не предшествовало тщательное изучение последствий, основанное на научных исследованиях. Сокращение штатов проводилось, как у дисциплинированных военных, но кадровые потребности согласно поставленным задач даже не оценивались. Поэтому руководители, проводившие объединение, постоянно сталкивались с финансовыми, кадровыми проблемами и проблемами профессиональной интеграции при объединении и реорганизации. Они пытались найти наилучшие решения просчетов, но это не могло компенсировать недостаточную подготовку реформы. Это должно стать примером, которого следует избегать в любой стране.

3. При объединении двух правительственных служб важно принимать во внимание профессиональные соображения и политически быть полностью нейтральным. Этим принципам также следует придерживаться при назначении членов высшего руководства новой организации. К сожалению, при объединении венгерских военных секретных служб было иначе. Пост заместителя Генерального директора объединенной организации был отдан бывшему «советнику по разведке» правящей партии (Молодые демократы – *Fidesz*), протеежке спикера парламента, без воинского звания и знания какого-либо иностранного языка. Почти полтора года его работы принесли много вреда новой организации. Обстоятельства его замены по-прежнему не ясны. Согласно СМИ, он прослушивал своего руководителя, Министра обороны, и потому должен был уйти в отставку. Кроме того, в секретных службах распространено мнение, что он хотел получить должность генерального директора *KNBSZ* без координации своих действий со всеми ключевыми фигурам в *Fidesz*.

4. Главным аргументом в пользу слияния всегда служит стремление избежать дублирования усилий объединяемых организаций. В случае служб военной разведки (военной контрразведки и разведки) такое дублирование возможно, но не настолько, чтобы его нельзя было разрешить путем изменения оперативной и организационной политики соответствующих организаций.

5. Если офицер контрразведки увидит оставленный на столе совсекретный документ, он захочет узнать, кто оставил его на столе. Если тот же документ увидит офицер разведки, он захочет узнать его содержание. Эти две функции требуют двух разных подходов и методологий, не говоря уже о разных чертах характера, необходимых для их выполнения. Если и разведчик, и контрразведчик выполняют каждый свою задачу, вероятно, обоим станет ясно, кто оставил на столе секретный документ и каково его содержание. Официальный взаимный обмен информацией может подтвердить подлинность информации, полученной службами независимо друг от друга. Поэтому объединение военной разведки и контрразведки не является абсолютной необходимостью. Однако необходимость более эффективного противодействия новым типам угроз (например, гибридная война, информационные операции) может оправдывать такое объединение.

Заключение

История Военной службы национальной безопасности началась между двумя мировыми войнами. Нынешняя объединенная организация зарубежной (внешней) и национальной (внутренней) разведки была создана в 2012 г. путем слияния Бюро военной разведки и Бюро военной безопасности Венгерской Республики. Несмотря на многочисленные недостатки в подготовке и реализации и на извлеченные уроки, слияние было успешным. В настоящее время организация имеет широкие обязанности: сбор в зарубежных странах военной информации (в том числе – секретными средствами и методами), на которой основываются решения правительства, выявление деятельности зарубежных военных секретных служб в Венгрии и защита от них венгерских воинских частей и соединений, защита личного состава, принимающего участие в операциях по урегулированию кризисов за рубежом, обеспечение национальной безопасности и проверка образа жизни личного состава Службы, сбор информации о терроризме и организованной преступности, киберзащита и научная деятельность. Гражданский контроль над Службой осуществляют Комитет по обороне и деятельности правоохранительных органов и Комитет по национальной безопасности венгерского парламента. Этот парламентский контроль чрезвычайно важен. Без полной публичности невозможно убедить граждан, что деятельность Службы не угрожает их интересам или что она эффективна с бюджетной точки зрения. Однако не чувствуется, что организация имеет надлежащую стратегию коммуникации с обществом. Хотя генеральным директором Службы выданы инструкции касательно внешних связей, и секретный характер службы организации следует признавать, информационное содержание веб-сайта Службы не способствует общественному восприятию и интеграции организации.

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.

Об авторе

Андраш Худик – доктор военных наук, полковник полиции в отставке, старший советник венгерской полиции. Военный инженер, исследователь, политолог. Ранее работал советником в ГУАМ, ОБСЕ, EUBAM и в Совместном механизме расследований ООН-ОЗХО. До работы в международных организациях служил в Бюро военной разведки, Службе защиты правоохранительных органов и Контртеррористическом центре Венгрии.

Электронная почта: seniorhugyik@gmail.com



Реформирование и надзор за службами разведки и безопасности в Украине – промежуточный отчет

Филипп Флури,¹ Леонид Поляков²

¹ Университет Вэньцзао, Тайвань, <https://c041.wzu.edu.tw/>

² Центр исследований армии, конверсии и разоружения, <https://cacds.org.ua/>

Аннотация: Хотя Украина одной из первых среди государств-правопреемников Советского Союза создала правовую базу для работы своих служб разведки и безопасности, эта база была применена к унаследованным нереструктурированным структурам. Последующие планы реформ не принесли успехов, которых ждали международные партнеры Украины и, надо признать, большинство украинских избирателей и налогоплательщиков. Среди требований реформы – также эффективный парламентский надзор, который предусмотрен законом, но фактически нивелируется положением о подчиненности Президенту в том же законе. Кто захочет, чтобы его контролировал вечно не знающий, чего он хочет, парламент, при наличии альтернативы – личного контроля Президента и экспертного комитета Совета национальной безопасности и обороны? Как следствие, Служба безопасности Украины (СБУ) остается объектом серьезной критики – за коррупцию некоторых ее представителей, за дублирование полномочий с другими службами безопасности, и за недостаточный контроль за ней, за исключением контроля ею самой, меняющимися президентами и их администрациями.

Ключевые слова: военная реформа, реформа разведки, государственная безопасность, реформа государственной безопасности, гражданский надзор, парламентский надзор, НАТО, EUAM, DCAF, СБУ, ВР, Верховная Рада.

Вступление

В этой статье мы рассмотрим три разведывательные службы Украины и последние изменения в их юридическом статусе, структуре управления и надзора: Службу безопасности Украины (*Служба безпеки України*, СБУ, далее в этой статье – «СБУ»), Главное управление разведки Министерства обороны (*Головне управління розвідки – ГУР*), и Службу внешней разведки Украины (*Служба зовнішньої розвідки*, далее – СВР) – политическая разведывательная ветвь СБУ, выделенная из последней в 2005 г.

Краткая история планов реформы СБУ

Служба безопасности Украины (СБУ) – специальный правоохранительный орган государства, которому действующий закон вменил ряд полномочий: защита государственного суверенитета, конституционного строя, территориальной целостности, экономического, научно-технического, оборонного потенциала Украины, законных интересов государства и прав граждан от разведывательной и подрывной деятельности иностранных служб и незаконного вмешательства организаций, групп и частных лиц. Ему также поручено обеспечение защиты государственных секретов.

В настоящее время СБУ имеет ряд функций, пересекающихся с полномочиями других организаций, включая борьбу с коррупцией.^{1,2}

Имея более 30 000 сотрудников, СБУ в семь с лишним раз больше аналогичной британской службы – MI5. Агенты Службы выполняют не только традиционные задачи сбора информации и контрразведки, но и такие функции, как борьба с экономическими преступлениями, используя следственные полномочия СБУ, что в большинстве демократических стран Запада считается правоохранительной функцией. Такое сочетание функций, многие из которых дублируются с другими службами, создало гибрид, который трудно, если вообще возможно, контролировать, чья деятельность годами

¹ СБУ была сформирована 20 сентября 1991 г. как служба-правопреемница КГБ Украинской ССР, и поэтому унаследовала весь штат украинского КГБ. Необходимость реформирования службы и придания ей национального характера была очевидна сразу после получения независимости. Украинский парламент – Верховная Рада (ВР) – принял соответствующее постановление «О создании Службы национальной безопасности Украины» 20 сентября 1990 г., а затем – Закон «О Службе безопасности Украины» от 25 марта 1992 г.

² Английский текст действующего ныне Закона «О Службе безопасности Украины» (1992, последние изменения – 2015) можно найти в соответствующих изданиях *The Security Sector Legislation of Ukraine* (издается НАТО/DCAF/ Верховной Радой Украины и Советом национальной безопасности и обороны с 2002 г.), например: Oleksandr Lytvynenko, Philipp Fluri, and Valentyn Badrack, eds., *The Security Sector Legislation of Ukraine* (Geneva-Kyiv, 2017), 313-324, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Security%20Sector%20Legislation%20Ukraine%202017_eng.pdf.

омрачается обвинениями в шантаже, злоупотреблении властью, коррупции, тайных тюрьмах, вымогательстве и связях с российскими службами безопасности – короче говоря, службу, с которой западные партнеры старались не иметь дела. Постоянные призывы к реформированию, в том числе внутри службы, не приносили желаемых результатов.

Обсуждение реформы СБУ началось в годы работы Совместной рабочей группы Украина-НАТО по военной реформе (2005–2009). Упрощение функций СБУ вновь появилось в Соглашении о парламентской коалиции в 2014 г. В начале 2016 г. была создана постоянная международная консультативная группа по реформированию СБУ при участии представителей Консультативной миссии ЕС в Украине по реформированию сектора гражданской безопасности Украины (EUAM), представительства НАТО в Украине, Центра информации и документации НАТО в Украине и других международных организаций.³

Концепция реформы СБУ, основанная на стандартах НАТО, была разработана в июле 2016 г. и подана в государственные органы на утверждение.

В марте 2017 г. тогдашний Президент Порошенко анонсировал масштабную реформу СБУ, направленную, в частности, на передачу части ее функций другим правоохранительным органам – Национальному антикоррупционному бюро Украины, еще не созданному Государственному бюро расследования и Национальной полиции.

Порошенко также заявил, что реформа установит гражданский парламентский надзор за СБУ. Совет национальной безопасности и обороны Украины (СНБО) должен был неотложно рассмотреть Концепцию. С тех пор процесс не сдвинулся с места, и пересмотр нынешнего Закона о Службе безопасности Украины фактически застопорился.⁴

³ Представители НАТО и сотрудники Консультативной миссии Европейского Союза в Украине в Украине (EUAM) в 2016 г. даже подготовили проект реформы, определявший необходимые элементы политики реформ в свете передовых стандартов стран-участниц НАТО. Проект предусматривал ликвидацию правоохранительных функций СБУ и их передачу только что созданному Национальному антикоррупционному бюро (НАБУ) и Национальной полиции. Он оставлял бы СБУ функции исключительно разведывательного органа, занимающегося контрразведкой, борьбой с терроризмом, киберзащитой и анализом угроз.

⁴ Выступая против парламентского надзора, часто приводят аргумент, будто депутаты не понимают должным образом сложности работы в сфере безопасности и ее условий, в частности, секретности. И это несмотря на наличие среди депутатов бывших офицеров разведки – что заставило бывшего заместителя председателя ВР Оксану Сыроид говорить о «столкновении цивилизаций» в самом парламенте. См. Philipp H. Fluri and Oleksiy Melnyk, eds., *Citizens of Ukraine on Security: Personal, National, and its Elements – Survey 2* (Geneva/Kyiv, 2017), 11. Очевидно, следующие парламенты воспринимали парламентский иммунитет как безнаказанность – анализ парламентской этики и ее эксцессов см. в I. Суслова, Ф. Флурі, В. Бадрак, *Парламентська етика в Україні* (Київ-Женева, 2017).

Всесторонний анализ аргументов за и против реформы можно найти в *Материалах Третьей международной конференции* по управлению и реформированию служб государственной безопасности цикла мониторинга за вызовами государственному управлению Украины.⁵ Он выявил сопротивление значительной части сотрудников реформам (во время войны!), вместе с относительной беспомощностью гражданского общества и международных консультантов (еще со времен работы Совместной рабочей группы Украина-НАТО по военной реформе в 2005-2009 гг.).

Демонстрируя открытость, Андрей Бодрунов из Центра поддержки реформ при СБУ представил проект Концепции реформы СБУ и План ее реализации до 2020 г.⁶ на публичной конференции в 2017 г. План самореформирования службы предусматривал, в частности, законодательное размежевание задач и полномочий СБУ с другими разведывательными и правоохранительными органами Украины, включая только что созданные, а также ликвидацию функций, чуждых мандату СБУ; внедрение авторитетного гражданского демократического контроля; оптимизацию организационной структуры и адекватное комплектование, включая ликвидацию несвойственных структур; обеспечение надлежащей правовой и социальной защиты персонала службы; более активное участие спецслужб СБУ в международном сотрудничестве.⁷

Основными задачами реформ были определены повышение доверия общества к Службе и уважения к ее представителям; усиление организационных возможностей Службы как специализированного государственного органа контрразведки и защиты государственных секретов и главного органа национальной системы борьбы с терроризмом; разграничение функциональных задач и полномочий Службы и других правоохранительных служб и государственных органов по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, и защита государственных интересов в экономической, информационной и кибернетической областях; ограничение полномочий Службы по ведению досудебного расследования, и постепенная демилитаризация и оптимизация соотношения военных и гражданских должностей в Службе в соответствии с изменяющимися условиями безопасности Украины.

Реформа СБУ в эпоху Зеленского

В своей инаугурационной речи 20 мая 2019 г. Президент Украины Зеленский призвал Верховную Раду (ВР – Парламент Украины) отправить в от-

⁵ Fluri and Melnyk, eds., *Citizens of Ukraine on Security*. Электронные версии публикации доступны на ukrainesecuritysector.com и academia.edu.

⁶ Fluri and Melnyk, eds., *Citizens of Ukraine on Security*, 16-19.

⁷ Хотя сотрудничество СБУ и западных служб началось в первые постсоветские годы, полноценного равноправного взаимодействия, включая всесторонний обмен данными, нет до сих пор (*авторы*).

ставку руководителей СБУ, Генеральной прокуратуры и Министра обороны. После этого глава СБУ подал в отставку.

Новые люди в правительстве и в команде международных консультантов появились после выборов 2019 г., которые привели к власти новую политическую партию, подтвердив почти полное разочарование в «старых» элитах (включая и те, к кому благоволили западные политические партии).

Медленная реформа СБУ снова стала приоритетом для заместителя руководителя Консультативной миссии ЕС Фредрика Весслау:

Что касается реформы Службы безопасности Украины, то я считаю ее одной из самых сложных и в то же время одной из наиболее необходимых реформ. Она потребует твердой политической воли.⁸

По словам Весслау, реформа Службы безопасности Украины и парламентский контроль важны, потому что это делает сектор безопасности более прозрачным и эффективным и повышает доверие к украинским службам безопасности. Кроме того, это укрепляет демократию в стране. Как отмечалось, «Зеленский и его команда понимают необходимость подотчетности и определяют ее одним из своих приоритетов». Как отмечал Весслау, законопроекты о реформе придется пересмотреть: «мы видели законопроекты и считаем, что они не соответствуют евроатлантическим стандартам».⁹ В особенности это касается парламентского контроля. Еще одним важным аспектом взаимодействия была названа демилитаризация Службы.

Международная консультативная группа в составе представителей Евросоюза, НАТО и США 13 августа 2019 г. провела встречу с (в то время и.о.) главы СБУ Бакановым и секретарем Совета национальной безопасности и обороны Данилюком по вопросам реформирования СБУ. По сообщению Украинской службы ВВС, Данилюк сказал, что готовится закон, который укрепит ключевые функции СБУ – «контрразведки и борьбы с терроризмом».

Реформа СБУ – промежуточные наблюдения

СБУ по-своему, по-украински, возможно, без должной пока еще оценки со стороны западных партнеров, реализовала по крайней мере некоторые из объявленных ею реформистских шагов. Так, Служба должна преуспеть в формировании позитивного образа защитника интересов людей, а также национальных и человеческих ценностей.

Связь с общественностью стала важной частью этой смены имиджа. Служба часто информирует о своих действиях.

⁸ “Wesslau: Reform of Ukraine’s Security Service Is One of the Most Needed,” *ukrinform*, May 23, 2019, <https://www.ukrinform.net/rubric-defense/2706674-wesslau-reform-of-ukraines-security-service-is-one-of-most-needed.html>.

⁹ “Wesslau: Reform of Ukraine’s Security Service.”

Но пока СБУ остается уязвимой для российской Службы безопасности, со слишком широкими полномочиями, военными структурами и без авторитетного парламентского надзора со стороны авторитетного парламентского комитета или подкомитета, западные службы могут предпочесть сохранять дистанцию.¹⁰

Простой и смешанный примеры реформы: ГУР и СВР

Военная разведка – ГУР

От сложной и весьма напряженной истории СБУ существенно отличается довольно простой пример Главного управления разведки Министерства обороны (*Головне управління розвідки*, далее – ГУР). Основатели ГУР имели опыт службы в военной контрразведке КГБ и в ГРУ (Главное разведывательное управление) Генерального штаба вооруженных сил СССР. Но в отличие от СБУ, ГУР создавали с нуля, когда Украина вышла из СССР, и с достаточно четкими функциями. Естественно, это избавило ГУР от груза дурных традиций и помогло создать чисто украинскую по духу, организации и контролю службу военной разведки.

Почти тридцать лет не было слышно особой критики в адрес этого ведомства, его деятельности и организации, что, однако, не означает отсутствия проблем. Сотрудники и осведомленные эксперты знают о некоторых кадровых и оперативных проблемах, но эти проблемы никогда не привлекали особого внимания за пределами разведывательного сообщества. Кроме того, с началом российской агрессии в 2014 г. общая деятельность ГУР оценивалась в целом позитивно,¹¹ по крайней мере, общественностью.

Поэтому разговоров о реформе ГУР, как организации, было немного, особенно в сравнении с СБУ. Однако в том, что касается стандартов демократического контроля, есть ряд нюансов, определенно заслуживающих большего внимания.

¹⁰ Видным случаем дезертирства стал побег в Россию бывшего руководителя СБУ Александра Якименко через несколько дней после того, как страну покинул пророссийский президент Янукович. Вместе с Якименко бесследно пропали тысячи совсекретных документов. После российского вторжения в Крым немало сотрудников СБУ переметнулись на сторону противника, не все из них – уйдя перед этим из Службы. 14 апреля 2020 г. СБУ объявила об аресте генерал-лейтенанта Валерия Шайтанова, который возглавлял антитеррористическое подразделение, игравшее важную роль в переговорах о прекращении огня и обмене пленными с пророссийскими боевиками на востоке Украины (April 14, 2020 15:58 GMT/RL Ukrainian Service). Шайтанова обвиняют в предоставлении Москве информации о секретных операциях против пророссийских сепаратистов на востоке Украины и вербовке новых агентов.

¹¹ «По общему мнению, украинская военная разведка и разведывательный орган Государственной пограничной службы эффективно работают с начала «гибридной войны» с Россией». Maksym Bugriy, “Intelligence reform in Ukraine Falls Short,” *Eurasia Daily Monitor* 14, no. 106, September 6, 2017, <https://jamestown.org/program/intelligence-reform-in-ukraine-falls-short/>.

Хотя организация формально подчинена МО, ГУР фактически пользуется существенной независимостью от Министра обороны в бюджете и субординации. Во-первых, ГУР имеет собственную строку в госбюджете, полностью независимую от бюджета МО. Во-вторых, из-за сложности подчинения – ГУР находятся в положении слуги трех господ. Кроме двух традиционных – гражданского Министра обороны и военного Главнокомандующего Вооруженных сил, руководитель ГУР напрямую подчинен Верховному главнокомандующему Вооруженных сил, то есть Президенту. Последнее означает регулярные разговоры не только с Президентом, но и со специально выделенными чиновниками президентской Администрации и руководством Совета национальной безопасности и обороны, который возглавляет Президент. Говорят, что некоторые прежние руководители ГУР чаще бывали в президентской Администрации, чем в МО.

Если руководитель ГУР – опытный дипломат, такая сложность надзора со стороны исполнительной власти может не представлять проблемы для ГУР. Однако такое тройное подчинение ослабляет политические позиции Министра обороны. Оно также ограничивает инструменты административного контроля Министра, который не контролирует военную контрразведку (входящую в состав СБУ), чисто номинально контролирует военную полицию (не имеющую оперативно-розыскных полномочий), и ограниченно контролирует военную разведку.

Внешняя разведка – СВР

Служба-«близнец» ГУР – Служба внешней разведки Украины (*Служба зовнішньої розвідки*, далее по тексту – СВР) – является разведывательным и политическим «отростком» СБУ, отделившимся от нее в 2005 г.¹² Поэтому она внутренне унаследовала организационную культуру и структуру СБУ, но не унаследовала ни политического статуса, ни влияния СБУ, ни (и это стало реальной проблемой с началом агрессии России в 2014 г.) надлежущего бюджета (который она имела, будучи частью СБУ).

По сравнению с СБУ и ГУР, СВР не является ни простым, ни сложным примером реформы разведки. С одной стороны, она имеет четкое подчинение – руководитель СВР прямо подчинен Президенту. С другой, в отсутствие эффективного парламентского контроля за разведкой, в смысле знаний и контроля назначений, руководитель СВР и его заместители являются заложниками личных предпочтений и интересов одного лица – Президента. Как результат, в Украине были периоды, даже во время войны, когда нежелательный руководитель СВР очень долго не мог лично встретиться с Президен-

¹² Подробнее о первых годах СВР см. Leonid Polyakov, “Paramilitary Structures in Ukraine,” в *Almanac on Security Sector Governance in Ukraine 2010*, edited by Merle Maigre and Philipp Fluri (Geneva: DCAF, 2010), 125-187, <https://ukrainesecuritysector.com/wp-content/uploads/2016/01/Almanac-on-Security-Sector-Governance-in-Ukraine-2010.-english.pdf>.

том. К тому же иногда должность руководителя СВР остается вакантной более года. Можно вспомнить и недавнюю серию назначений на должность руководителя СВР всего на несколько месяцев.

Еще один аспект отсутствия эффективного парламентского контроля за разведкой и нестабильной политической поддержки СВР в президентской Администрации – хронически низкий бюджет СВР. В 2014-2018 гг. он был критически мал.¹³ Работа разведслужбы за рубежом без денег – нонсенс. Это большой риск для национальной безопасности, особенно в условиях войны с региональной сверхдержавой, активно использующей инструменты внешней разведки. Поэтому, глядя на цифры бюджета, и без специальных знаний можно понять, что Служба внешней разведки Украины слаба и требует реформирования, включая бюджетную реформу.

Как и в случае СБУ, годами не было информации о существовании какого-то плана реформирования СВР.¹⁴ В 2017-2019 гг., под давлением растущей критики со стороны парламентского Комитета по безопасности и обороне и заинтересованной общественности, были проведены некоторые реформы СВР в соответствии с совсекретной директивой Президента Петра Порошенко «О концепции реформирования Службы внешней разведки Украины в соответствии со стандартами НАТО» от 30 июля 2018 г. После этого бюджет СВР начал стабильно расти.¹⁵

Тем не менее Президент Владимир Зеленский, избранный в 2019 г., очевидно, не был впечатлен деятельностью вроде бы реформированной СВР. В первый год своего пребывания на посту он трижды менял руководителя службы. В июне 2020 г., представляя своего третьего назначенца, бывшего руководителя ГУР (в 2015-2016 гг.) генерал-лейтенанта Валерия Кондратюка, президент Зеленский особо подчеркнул необходимость реформы СВР и выразил надежду, что новый руководитель сможет успешно провести ее.¹⁶

Выводы

Среди трех рассмотренных служб создание службы военной разведки – ГУР – было наименее проблематичным. Тесное сотрудничество с СБУ останется

¹³ См. «Служба внешней разведки профинансирована только на 8% от потребностей, – нардеп Левус», *CENZOR.NET*, 21 июня 2017, https://m.censor.net/news/445005/slujba_vneshneyi_razvedki_profinansirovana_tolko_na_8_ot_potrebnosteyi_nardep_levus.

¹⁴ «Отношение к сложной задаче реформирования СБУ или Службы внешней разведки, вероятно, лучше всего можно было бы охарактеризовать так: пока работает, не вмешивайтесь». Bugriy, “Intelligence Reform in Ukraine Falls Short.”

¹⁵ См. «Глава Службы внешней разведки дал интервью журналистам LB.ua», *LB.ua*, 24 января 2019, https://lb.ua/news/2019/01/24/417974_egor_bozhok_v_rf_reshenie.html.

¹⁶ См. «Зеленский поручил реформировать Службу внешней разведки», *УКРИНФОРМ*, 6 июля 2020, <https://www.ukrinform.ru/rubric-politics/3041917-zelenskij-porucil-reformirovat-sluzbu-vnesnej-razvedki.html>.

проблемой, по крайней – для западных экспертов и потенциальных партнеров, пока ее образ остается «неоднозначным», напоминая о прошлой Службе, сочетавшей разведку с правоохранительными функциями. «Культурная» революция, необходимая для таких трансформаций, еще не состоялась. С этим придется разбираться новым командам западных советников Службы и политикам, в том числе – в Верховной раде.

В определенной степени медленные темпы реформ в основных украинских разведывательных службах поясняются тем, что они зависят от темпов политических преобразований в Украине. Слабый парламентский контроль (неспособность создать в парламенте комитет по разведке), сложная система контроля со стороны исполнительной власти – все это способствует проблемам с бюджетом разведки, постоянным задержкам реформирования СБУ, перетасовкам в руководстве ведомств и ограничению сотрудничества с зарубежными партнерами из демократических стран.

Отказ от ответственности

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

Об авторах

Д-р **Филипп Флури** – см. краткую справку на стр. 7 этого выпуска.

Леонид Поляков – бывший заместитель Министра обороны Украины. В настоящее время возглавляет Экспертный совет украинского аналитического Центра исследований армии, конверсии и разоружения.
E-mail: leonpol2006@gmail.com



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. Находящиеся 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.

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>



Муфти Макарим А., *Connections QJ* 20, no. 1 (2021): 77-93
<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.20.1.05>

Рецензированная статья

Реформа индонезийской разведки: Нынешние вызовы и возможности создания демократичной профессиональной разведки

Муфти Макарим А.

Исполнительное бюро Президента Республики Индонезия,
<https://ksp.go.id/en/index.html>

Аннотация: В статье описана динамика реформирования индонезийской разведки от партизанской разведки во время революции после провозглашения независимости в 1945 г. до разведки авторитарного государства при режиме «Нового порядка» после 1965 г. и эпохи реформы разведки после реформаторского движения 1998 г. В последнее время вызовы индонезийских разведслужб сместились от потребности в законодательстве и политической стратегии в сторону необходимости демократической позиции разведки и способности противодействовать новым угрозам безопасности. Еще одним вызовом является конкуренция между службами военной, полицейской и стратегической разведки, которые все ориентированы на внутренние угрозы безопасности и внутренние разведывательные операции. Внутренние угрозы составляют весьма спорную область деятельности, «серые» зоны угроз для обороны, безопасности и разведки.

Ключевые слова: реформа разведки, военные, Новый порядок, Сухарто, BIN, Covid-19, пандемия.

Вступление

“Только для ваших глаз”¹

3 июля 2020 г. Президент Джоко Видодо (Джокови) подписал Президентский указ № 73 от 2020 г. о Министерстве по координации вопросов политики, права и безопасности (*Kementerian Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan, Kemenkopolkam*). Интересно, что этот Президентский указ

¹ Надпись на входе в Государственное разведывательное агентство (BIN) в Джакарте.

ликвидировал координационные функции Министра в отношении Государственного разведывательного агентства (*Badan Intelijen Negara, BIN*), которые регламентировались Президентским указом № 43 от 2015 г. Таким образом, Президент – единственный клиент и непосредственный руководитель всех операций и институтов этого индонезийского агентства стратегической разведки.

Травма общества от чрезвычайных «полномочий» разведки, особенно военной разведки, обеспечивавшей контроль над обществом и политической системой, еще не полностью прошла. В стране, испытавшей 32 года авторитарного правления «Нового порядка» (*Orde Baru*) (1965-1998), организация разведслужб в правительственных министерствах и ведомствах остается важным вопросом. Для поколения, помнящего общественно-политическую атмосферу той эпохи, строгое и нетерпимое отношение к злоупотреблению властью, основными обязанностями и функциями разведки абсолютно и не подлежит обсуждению.

Одним из факторов появления чрезвычайных «полномочий» стратегической разведки был полный контроль разведки Президентом Сухарто при «Новом порядке». Без демократической системы сдерживаний и противовесов и имея олигархическое правительство при поддержке военных и бизнесменов, приближенных к власти, Президент Сухарто использовал разведку для защиты не только интересов безопасности государства, но и политических и экономических интересов себя лично и своей семьи.

«Возвращение» Президенту полного контроля над *BIN* воскресило воспоминания и опасения возможного «злоупотребления» разведкой в политических интересах правительства, особенно в разгар нынешней пандемии Covid-19, когда Президент имеет право принимать быстрые, непопулярные и чрезвычайные политические меры, включая использование вооруженных сил и разведки для поддержки мер борьбы с угрозой пандемии Covid-19. Опасения вызвала функция *BIN* как инструмента политических интересов Президента.

Правительство парировало эти вопросы и обвинения. «*BIN* находится в прямом подчинении президента, потому что президенту непосредственно нужны результаты деятельности разведки» – заявил Министр-координатор по вопросам политики, права и безопасности Махфуд (*Mahfud*) в своем официальном твиттере 18 июля 2020 г.² Это соответствует роли Президента как единственного клиента *BIN*. Будучи официально отстраненным от координации согласно Указа, Махфуд тем не менее подчеркнул, что его министерство все же могло запрашивать информацию у *BIN*. «Как министр, я всегда получаю информацию от главы *BIN* и часто прошу *BIN* выступить с докладом на министерских совещаниях».³

² См. <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/20/09300611/kini-di-bawah-presiden-ini-sejarah-singkat-bin?page=all>.

³ См. <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/19/11344241/bin-tak-lagi-di-bawah-kemenko-polhukam-ini-penjelasan-mahfud-md>.

В этой статье мы коротко вспомним историю изменений в стратегической разведке Индонезии после ее создания и проанализируем нынешнее состояние политической демократизации в целом и реформы разведки в частности после 1998 г. Статья ответит на вопросы по поводу отступления от демократии при полном контроле президента над *BIN*. Изложенные здесь взгляды – сугубо личные и не связаны с мнением или позицией каких-либо правительственных ведомств.⁴

Разведка после провозглашения независимости в 1945 году

История индонезийской разведки развивалась параллельно с историей революции после Декларации независимости (*Proklamasi Kemerdekaan*) 17 августа 1945 г. Талантливые агенты разведки, «рассеянные» среди обученной японскими военными молодежи в 1943 г., были объединены в силы стратегической разведки, чьей главной задачей была защита независимости от нападения Союзников и голландцев, желавших вернуть себе контроль над Индонезией.

«Основателем» стратегической разведки Индонезии, сейчас известной как *BIN*, считается Зулкифли Лубис (*Zulkifi Lubis*), родившийся в Банда-Ачехе 26 декабря 1923 г., офицер, бывший в 1955 г. Начальником штаба Армии. Лубис – выпускник Школы военной разведки Накано, созданной японскими оккупантами в 1943 г. [в городе Тангеранг, провинция Бантен], и лучший выпускник первого класса школы. Из 40 бывших бойцов «защитников родины» (*Pembela Tanah Air, PETA*), сформированных японскими военными, Лубис в августе 1945 г. создал первую разведслужбу Республики Индонезия под названием Специальное агентство (*Badan Istimewa*).⁵

Лубис имел опыт разведывательных операций после досрочного выпуска из Школы военной разведки Накано. В 1944 г. он работал в японском региональном разведывательном центре в Сингапуре. Он много учился и участвовал в японских разведывательных операциях войны в Азии и покорения Индокитая. Поэтому когда Индонезия в августе 1945 г. стала независимой, Лубис, которому было 19, когда он поступил в школу разведки, был одним из бывших японских военных в Индонезии, имевшим больше боевого опыта разведки, чем кто бы то ни было в Индонезии. Новой стране нужна была разведка для защиты независимости, что и отражено в названии *Badan Istimewa*. Лубис быстро обучил первых 40 сотрудников этого агентства, которые все прошли обучение японскими военными, принципам

⁴ Исследования реформ индонезийской разведки делят изменения в разведке на четыре периода, а именно: 1) Период обеспечения военных операций (1945-1958); 2) Период обеспечения реализации политической стратегии (1959-1965); 3) Период поддержки режима; и 4) Период поддержки восстановления безопасности. См. Ali A. Wibisono, "Reformasi Intelijen dan Badan Intelien Negara," in *Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi masyarakat Sipil: Sebuah Toolkit*, ed. in Mufti Makaarim A., et al. (IDSPS-DCAF, 2009), 11.

⁵ См. <http://www.bin.go.id>.

разведки, психологической войны и диверсий. Затем их отрядили во все районы острова Ява с заданием искать помощи для защиты Республики и наблюдать за передвижениями противника.⁶

В начале мая 1946 г. вновь набранные агенты проходили специальную подготовку в районе города Амбарава [провинция Центральная Ява]. В результате примерно 30 молодых выпускников стали первой группой сотрудников Государственного секретного агентства Индонезии (*Badan Rahasia Negara Indonesia, BRANI*). Это агентство объединило разведку и ряд специальных подразделений, в том числе для операций за рубежом.⁷ Лубис создал *BRANI* 3 мая 1946 г., как общую структуру специальных подразделений, сформированных полевыми командирами и действующих по всей Яве. Лубис также выезжал за пределы Явы на корабле, чтобы организовать полевые части на Бали, Калимантане, Молуккских и Западных Малых Зондских островах, Сулавеси и Суматре. Лубис сам находил средства и ресурсы для проведения операций за рубежом в поддержку республиканской армии, которой не хватало оружия, боеприпасов и медикаментов.⁸

Гражданское Министерство обороны предложило Президенту Сукарно сформировать орган стратегической разведки «гражданского характера», неподконтрольный военным. В июле 1946 г. Министр обороны Амир Шарифуддин (*Amir Sjarifuddin*) пытался создать Оборонное бюро В (*Badan Pertahanan В*) во главе с бывшим комиссаром полиции. Затем, 30 апреля 1947 г., он объединил все разведывательные агентства под эгидой Министерства обороны. Несмотря на поддержку Президента Сукарно, *BRANI* в конце концов распустили и заменили на *Bagian V* (V отдел) *Badan Pertahanan В. Bagian V* [или *KP V*] был «маленьким подразделением» *Badan Pertahanan В*, не способным работать оптимально. После ухода Шарифуддина из Кабинета *Bagian V* распустили, и Лубис провел «чистку» разведки от членов Коммунистической партии Индонезии (КПИ, *Partai Komunis Indonesia, PKI*), набранных Шарифуддином. «Медиунское восстание» 1948 г., подавленное армией, закончилось арестом и тайной казнью Шарифуддина.⁹

Когда в январе 1948 г. Кабинет Амира Шарифуддина пал [за несколько месяцев до Медиунского восстания], правительство включило распущенную разведку *Bagian V* в состав I отдела Генерального штаба Армии (*Bagian*

⁶ См. Ken Conboy, *Intel Mengungkap Tabir Dunia Intelijen Indonesia* (Pustaka Primata, 2008), 1-2. Английское издание – Ken Conboy, *Intel Inside Indonesia's Intelligence Service* (Equinox Publishing, 2004). См. также <https://historia.id/militer/articles/zulkifli-lubis-bapak-int-Cerdas-indonesia-DrBXE>.

⁷ См. <http://www.bin.go.id>. *BRANI* произносится так же, как индонезийское слово «berani» (храбрый, смелый).

⁸ Conboy, *Intel Inside Indonesia's Intelligence Service*, 3-5.

⁹ Conboy, *Intel Inside Indonesia's Intelligence Service*, 7-8. См. также Hariyadi Wirawan, *Evolusi Intelijen Indonesia*, in *Reformasi Intelijen Negara*, ed. Andi Widjajanto (Pacivis UI-FES, 2005), 28-29.

I Staf Umum Angkatan Darat, SUAD). Лубис вернулся к руководству и одновременно возглавил штаб Командования на Яве (*Markas Besar Komando Djawa, MBKD-I*). После передачи Нидерландами суверенитета разведывательная организация была преобразована в Разведку Министерства обороны (*Intelijen Kementerian Pertahanan, IKP*), а Лубис остался ее руководителем. В 1952 г. Лубис сформировал Информационное бюро Вооруженных сил (*Biro Informasi Angkatan Perang, BISAP*), отвечавшее за подготовку стратегической информации для Министра обороны и Начальника штаба Вооруженных сил генерала Симатупанга (*Simatupang*). Он также инициировал дальнейшее обучение разведчиков в Калиуранге, провинция Джокьякарта.¹⁰ *BISAP* считалось слишком слабым для выполнения задач стратегической разведки, что стало одной из причин «войны» Лубиса с главнокомандующим Сухопутных войск генералом Насутионом (*Nasution*),¹¹ и Лубису пришлось больше заниматься «внутренней политикой» Вооруженных сил.

В том же году Вице-президент Мохаммад Хатта и Министр обороны Сри Султан Хаменгку Бувоно IX приняли предложение Центрального разведывательного управления (ЦРУ) США профессионально готовить кандидатов для индонезийской разведки на острове Сайпан, Филиппины.¹² Эта негласная помощь США была организована через Бюро безопасности (*Dinas Chusus, DC*) – орган министерского уровня, координировавший операции Министерства обороны, а не через *BISAP*, которое Вице-президент и Министр обороны считали «ненадежным». Поэтому Бюро безопасности составило список из 50 гражданских, среди которых был произведен отбор в Центральной Яве, и 17 из них первыми прошли эту подготовку. В феврале 1953 г. они вернулись в Индонезию и обнаружили множество изменений. *BISAP* было распущено, Начальник штаба Сухопутных войск генерал Насутион – «смертель-

¹⁰ См. Hendri F. Isnaeni, “Zulkifli Lubis, Bapak Intelijen Indonesia,” *Historia*, February 2, 2016, <https://historia.id/militer/articles/zulkifli-lubis-bapak-intelijen-indonesia-DrBXE>.

¹¹ Насутион – автор концепции *Dwifungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia)*, или Двойной функции Вооруженных сил Республики Индонезия, представленной в 1958 г. и позднее утвержденной при администрации Сухарто. Согласно этой концепции, ВС РИ не находятся под гражданским контролем, но в то же время не доминируют и не становятся военной диктатурой. 17 октября 1952 г. Насутион [и генерал Симатупанг] подняли войска, окружили Президентский дворец в знак протеста против гражданского вмешательства в военные дела и направили на дворец пушки. Сукарно вышел из Президентского дворца для встречи с демонстрантами и в конце концов убедил военных и гражданских вернуться домой. Итогом этого инцидента стала отставка Насутиона в декабре 1952 г. 7 ноября 1955 г., после трех лет в изгнании, Насутиона вновь назначили на прежний пост Начальника штаба Сухопутных войск (*Kepala Staf Angkatan Darat*), а Лубиса уволили.

¹² См. <http://www.bin.go.id>.

ный враг» Лубиса – уволен Президентом Сукарно.¹³ Лубис был назначен заместителем Начальника штаба Сухопутных войск (*Kepala Staf Angkatan Darat*); после роспуска *BISAP* все военные службы включили в состав соответствующих разведывательных организаций. Бюро безопасности определило этих выпускников с Сайпана в Фирму Ксатрия (*Ksatria Graha*). Они проводили разведывательные операции под руководством Бюро безопасности.¹⁴

5 декабря 1958 г. Президент Сукарно сформировал Совет по координации разведки (*Badan Koordinasi Intelijen*, *BKI*) и назначил его главой полковника Пирнгади. Это ведомство должно было вновь организовать координацию всех разрозненных частей разведки, чтобы укрепить власть Президента, которому приходилось бороться с восстаниями и нападками гражданской и военной оппозиции. Кроме того, 10 ноября 1959 г. *BKI* реорганизовали в Центральное разведывательное агентство (*Badan Pusat Intelijen*, *BPI*) со штаб-квартирой на ул. Мадун в Джакарте во главе с д-ром Субандрио, который также был Министром иностранных дел и доверенным лицом Президента. В 1960-х гг. и до конца эры «Старого порядка» (*Orde Lama*) влияние Субандрио на *BPI* было очень сильным, в свете противоборства коммунистической и некоммунистической идеологий в армии, включая разведку.¹⁵

К ноябрю 1965 г. *BPI* стал инструментом в борьбе за интересы Субандрио, якобы защищавшим Президента Сукарно от планировавшегося переворота Генерального совета (*Dewan Jenderal*) Армии. Военное руководство решительно отвергло обвинения в сотрудничестве Армии с американской и британской разведкой для свержения Президента Сукарно, который считался защитником КПИ, «расчищавшим политическое пространство» для этой партии. 30 сентября 1965 г. семь офицеров Сухопутных войск в Джакарте и два в Центральной Яве стали жертвами нападений «Движения 30 сентября». Быстро взять ситуацию под контроль после этого события означало «конец политической карьеры Субандрио и КРИ». Контрудар Армии был нанесен под командованием генерал-майора Сухарто по приказу Президента Сукарно от 11 марта 1966 г. (*Surat Perintah 11 Maret*, *Supersemar*) «восстановить безопасность», включая чистку в *BPI*.

¹³ Согласно другой версии, инцидент 17 октября [первый открытый конфликт между армией и гражданскими политиками] спровоцировала сессия Временного совета народных представителей (*Dewan Perwakilan Rakyat Sementara*, *DPRS*), обсуждавшая модернизацию Сухопутных войск, что Насутион и Симатупанг считали внутренним делом их руководства. 17 октября 1952 г. офицеры Штаба Сухопутных войск вместе с несколькими региональными командирами пришли во дворец, чтобы встретиться с Президентом Сукарно и попросить его взять власть в свои руки и распустить временный парламент. Сукарно не уступил давлению военных и Насутион, как высший офицер Штаба Сухопутных войск, ушел в отставку. См. Kisenda Wiranatakusumah, *Civil-Military Relations in the Late Suharto Era*, Thesis (Naval Postgraduate School, 2000), 17-21.

¹⁴ Conboy, *Intel Inside Indonesia's Intelligence Service*, 9-14.

¹⁵ См. <http://www.bin.go.id>.

Армия «взяла под контроль» *BPI*, назначив бригадного генерала Сухарто и.о. главы *BPI* в декабре 1965 г. Ранее, в ноябре, он был повышен до Начальника разведки Сухопутных войск вместо бригадного генерала Сисвондо Пармана – одного из офицеров, убитых при попытке похищения 30 сентября. С 18 по 21 марта 1966 г. несколько руководителей *BPI*, считавшихся сторонниками КПИ, были арестованы и приговорены к тюремному заключению. Самого Субандрио судили и приговорили к смертной казни (он был заключен в тюрьму, но приговор так и не привели в исполнение).

Теоретически тип отношений между разведкой и государством, сформированный в этот период, является «политической разведкой». Даже в 1950-1959 г. индонезийской разведке не хватало внимания из-за нестабильной политической ситуации. После официального признания Республики Индонезия 15 августа 1950 г. разведслужбы Индонезии были восстановлены. Индонезии пришлось проводить разведывательные операции для противодействия внутренним угрозам. Однако из-за доминирования военных в предыдущий период политическая разведка была создана только в 1958 г., когда Сукарно сформировал *BKI*, позднее реорганизованный в *BPI*. В 1950-1958 г. военная разведка все еще доминировала в оперативной работе разведслужб, хотя и не имела задач противостоять конкретной внешней угрозе. Процесс политизации начался в начале 1952 г., когда Начальник штаба Вооруженных сил Симатупанг сформировал *BISAP* как разведывательное агентство для обеспечения деятельности своего аппарата и Министерства обороны. Однако из-за организационной слабости и ограниченных средств и ресурсов *BISAP* мало что могло сделать и было распущено в следующем году.¹⁶

Разведка Нового порядка (*Orde Baru*), 1965-1998 гг.¹⁷

Генерал-майора Сухарто назначили руководителем Оперативного командования по восстановлению законности и порядка (*Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, KOPKAMTIB*), сформированного через три дня после нападений «Движения 30 сентября». Он принял решительные меры для восстановления безопасности и «зачистки» сторонников и членов КПИ, в том числе в разведке. Сухарто, реально понимавший важность функций разведки и необходимость действовать быстро, сформировал разведгруппы (*Satuan Tugas Intelijen, STI*) во всех военных округах (*Komando Daerah Militer, KODAM*). Разведгруппы оказывали поддержку операциям *KOPKAMTIB* под началом командующих всех военных округов, проводя расследования и занимаясь разведкой.

¹⁶ См. Andy Widjajanto and Artanti Wardhani, *State-Intelligence Interaction 1945-2004* (Pacivis UI & FES, 2008), 70-71.

¹⁷ Администрация Сухарто называла этот период Новый порядок (*Orde Baru*), пришедший на смену эре Президента Сукарно, которую она называла Старый порядок (*Orde Lama*).

Структура партизанских действий войны за независимость после 1945 г., разделившая территорию Индонезии на военные округа, была принята как проявление концепции «среднего пути» Насутиона для обеспечения военных потребностей «искоренения» КПИ и политического контроля, как формы *Dwifungsi ABRI*. На каждом уровне гражданского управления есть военный элемент, входящий в так называемый Совет регионального руководства (*Musyawarah Pimpinan Daerah*, *Muspida*), обычно возглавляемый военными. Эта схема сохранилась по сей день (см. Таблицу 1). В большинстве городов и провинций губернаторы и мэры назначаются Президентом и обычно являются офицерами *ABRI*.¹⁸ Явным преимуществом, полученным Сухарто от такого использования военных округов, стала определенная власть и деятельность военной разведки, которую может проводить эта структура, что позволяло Сухарто «узнавать» о «любых угрозах» даже на уровне деревни.

22 августа 1966 г. Сухарто при поддержке Президента Сукарно создал Государственное командование разведки (*Komando Intelijen Negara*, *KIN*) во главе с бригадным генералом Йога Сугомо (*Yoga Sugomo*). Глава *KIN* напрямую подчинялся Сухарто. Как агентство стратегической разведки, *BPI*, уже находившееся под контролем Сухопутных войск, было влито в *KIN*, также имевшее отдел специальных операций (*Operasi Khusus*, *Opsus*) во главе с подполковником Али Муртопо (*Ali Moertopo*) и его заместителями Леонар-

Таблица 1. Параллельные гражданские и военные структуры территориального управления.¹⁹

ВОЕННАЯ СТРУКТУРА	ГРАЖДАНСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ
KODAM (Командование военного округа)	Провинция
KOREM (Командование военного подокруга)	Регион
KODIM (Командование военного района)	Район
KORAMIL (Командование военного подрайона)	Подрайон
BABINSA (Комендант по развитию деревни)	Деревня

¹⁸ См. Salim Said, *Soeharto's Armed Forces: Problems of Civil Military Relations in Indonesia* (Pustaka Sinar Harapan, 2006), 20-22.

¹⁹ См. Said, *Soeharto's Armed Forces*, 22.

дусом Беньямином Мурдани²⁰ и Алоизиусом Сугиянто.²¹ *KIN* стало новым агентством, докладывавшим по вопросам национальной и международной безопасности, включая политические, социальные, экономические и иные вопросы, касающиеся военной безопасности в стране и за рубежом. В начале карьеры Сухарто сам возглавлял эту организацию, назначая своих доверенных лиц на ключевые должности. Меньше чем через год, 22 мая 1967 г., Сухарто официально став Президентом, издал Президентский указ (*Keppres*), переименовав *KIN* в Национальный совет координации разведки (*Badan Koordinasi Intelijen Negara, BAKIN*). Генерал-майор Судриго стал первым руководителем *BAKIN*. Как и в *KIN*, высший эшелон состоял в основном из офицеров, но в среднем и нижнем звене были и гражданские чиновники. *BAKIN* создавали как гражданский орган, но в реальности высшие офицеры сохраняли сильные позиции в руководстве *BAKIN*.

Кроме военного режима, *Orde Baru* был отмечен проникновением разведки во все аспекты жизни людей. *BAKIN* стал органом стратегической разведки по всем вопросам, кроме *KOPKAMTIB*, проводившего чистку КПИ и ее сторонников в военных округах и разведгруппах. *Opsus*, созданный как разведорган для захвата Западного Папуа у Нидерландов и борьбы с Малайзией, позднее использовали для слежки за общественной, политической и религиозной жизнью общества, особенно – людей и групп, которые потенциально могли выступать против правительства Сухарто, а также для проведения разведывательных операций против угрозы сепаратизма в Ачехе, Папуа и Восточном Тиморе.²² Таким образом, военные органы, приданные гражданскому правительству, в конечном счете выполняли разведыватель-

²⁰ Мурдани известен как военный офицер, много занимавшийся разведкой, его личность часто называют таинственной. Мурдани непосредственно участвовал в военной операции после угона рейса 206 индонезийской авиакомпании *Garuda* в аэропорту Донмуанг, Бангкок, Таиланд, 28 марта 1981 г., что позднее назвали первым угоном самолета в истории индонезийской авиации и первым терактом джихадистов в Индонезии. Многие также считают его ответственным за инцидент в районе Танджунг Приок (*Tanjung Priok*, нападение на прихожан мечети) и таинственные расстрелы в 1980-х гг., когда сотни людей, считавшихся преступниками, находили мертвыми на улицах. На правительственных должностях, кроме службы командующим *ABRI* в 1983-1988 гг., он также был Министром обороны и безопасности и командующим *KOPKAMTIB*.

²¹ Годовщину создания *KIN*, ныне *BIN*, празднуют 22 августа, <http://www.bin.go.id>.

²² Мурдани, имевший опыт помощника Министра обороны и безопасности по разведке, помощника Командующего *KOPKAMTIB* по разведке, главы Центра стратегической разведки (*Pusat Intelijen Strategis, Pusintelstrat*) и заместителя руководителя *BAKIN*, плотно занимался вопросом деколонизации Восточного Тимора. В августе 1975 г. Мурдани начал отправлять индонезийских солдат под видом добровольцев для проникновения на Восточный Тимор. Ситуация обострилась 28 ноября 1975 г., когда *Fretilin* провозгласил независимость Восточного Тимора. Разведывательные операции прекратились, вместо них началась военная операция – *Operasi Seroja* (военное вторжение). Хотя вторжение не было разведывательной операцией, Мурдани продолжал принимать в ней участие, теперь как разработчик планов вторжения и организатор разведки в ходе операции.

ную «функцию» защиты от того, что при *Orde Baru* называли скрытой опасностью и угрозами безопасности. В этой связи массово происходили случаи насилия и нарушения прав человека, изменившие общественно-политический климат (например, ограничение возможностей выражения, аресты и убийства политических активистов и лидеров оппозиции), а также общественную и культурную жизнь, экономику (так, у людей принудительно забирали землю, уничтожали окружающую среду и леса в «сопровождении» военных и разведывательных органов).

Стратегия Сухарто в 1970-х гг. заключалась в создании «конкуренции» между разными органами, чтобы они не могли «объединиться» против Сухарто, что закончилось прямым подчинением ему всех разведслужб. Хотя Сухарто назвал *BAKIN* агентством стратегической разведки, он не распустил в то же время *KOPKAMTIB* и *Opsus*. Сухарто также «укрепил» роль «помощника по разведке» в Министерстве обороны и безопасности, который должен был одновременно руководить территориальными подразделениями военной разведки, подчиненными *ABRI* (Командующий Вооруженных сил Республики Индонезия), *KOPKAMTIB* и *BAKIN*, которые часто выполняли пересекающиеся операции и даже конкурировали, защищая интересы Сухарто. Мурдани, которому поручили возглавить Центр стратегической разведки Министерства обороны и безопасности, поставив его во главе *ABRI* в январе 1983 г., создал Агентство стратегической разведки (*Badan Intelijen Strategis*, *BAIS*) и построил международную сеть, контролируя военных атташе в посольствах Индонезии. Имея хорошее бюджетное финансирование и мощную сеть в стране и за рубежом, *BAIS* в конце концов стало разведывательным агентством, которое выделялось и превосходило другие агентства.²³

BAIS и само критиковали за формирование одностороннего представления об угрозе национальной безопасности, представляя гражданских из разных критически настроенных групп как угрозу. Используя этот термин для обозначения групп, не согласных с идеологией *Pancasila* – официальной идеологией государства согласно Конституции – *BAIS* разделяет источники угрозы на следующие категории:

- 1) Леворадикальные группы: имеющие социал-демократическую или коммунистическую (марксистскую) ориентацию;
- 2) Праворадикальные группы, а именно политические организации, продвигающие дискурс исламского права; и
- 3) Иные радикальные группы, а именно НПО, недовольные и разочарованные правительством, такие, как *Imparsial* и *KontraS* (две из

²³ См. Aleksius Jemadu, "State Intelligence Agency," in *2007 Security Sector Reform Almanac*, ed. Beni Sukadis (Lesperssi-DCAF, 2007), 92-93. См. также Widjajanto and Wardhani, *State-Intelligence Interaction*, 79-93.

десятков индонезийских НПО, выступающих за права человека и формирование сектора безопасности).²⁴

Отношения Сухарто и Мурдани к концу 1980-х гг. становились все более напряженными. Сухарто, знавший о появлении политического давления в пользу демократии в стране и за рубежом, изменил стратегию сохранения власти, «охватив» исламские организации, которые он сумел вырастить в Индонезийской ассоциации мусульманской интеллигенции (*Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia, ICMI*). Тем самым Сухарто выработал новый «зеленый» стиль *ABRI*, чтобы устранить впечатление о своем антиисламизме. При командующем *ABRI* генерале Файсале Танджунге – мусульманине и стороннике Сухарто, назначенном в мае 1993 г. – *BAIS* распустили и заменили на Разведывательное агентство *ABRI (Badan Intelijen ABRI, BIA)* с многочисленными перестановками кадров, чтобы стереть влияние Мурдани в индонезийском разведывательном сообществе.²⁵ Сухарто намеренно назначил в *BAKIN* генерал-лейтенанта Мутоджиба, офицера *TNI*, не слишком влиятельного и непокорного. Хотя *BAIS* пыталось мобилизовать исламские организации путем объединения военных и интеллектуальных мусульманских элит в *ICMI*, ориентация *BAKIN* сместилась в сторону слежки за движениями за демократию и политическими активистами, все активнее выступавшими против правления Сухарто в 1990-х гг.²⁶ Ранее, в 1988 г., с закатом Мурдани, *KOPKAMTIB* также реорганизовали в Национальное агентство по вопросам стабильности и координации (*Badan Koordinasi dan Stabilitas Nasional, Bakorstanas*). Следы Мурдани немедленно исчезли.

Период реформы разведки после 1998 г.

Когда Сухарто «ушел» с поста Президента в мае 1998 г. из-за давления политического движения за демократию и падения поддержки гражданской политической элиты, его преемники не могли сразу в корне изменить структуру и культуру разведслужб. Стоит заметить, что люди Сухарто кишели в *ABRI* и всех разведывательных агентствах, де-факто оставаясь лояльными бывшему, а не нынешнему правителю. Единственным вариантом было назначение руководителями «верных людей». В *BAKIN* Президент Б.Ю. Хабиби, сменивший Сухарто, выбрал генерал-лейтенанта Маулани. Президент Абдуррахман Вахид, избранный в 1999 г., назначил генерал-лейтенанта Арие Дж. Кумаата (некоторые источники утверждают, что он был «вынужден» назначить Арие, потому что не было другой лояльной фигуры, способной контролировать *BIN*, где по-прежнему доминировали военные). Президент Мегавати Сукарнопутри, избранный в 2001 г., назначил генерал-лейте-

²⁴ См. Rizal Darma Putra, “Strategic Intelligence Agency (BAIS),” in *2007 Security Sector Reform Almanac*, 106-107.

²⁵ См. Salim Said, *Soeharto’s Armed Forces*, 86.

²⁶ Jemadu, “State Intelligence Agency,” 93.

нанта Хендроприйоно. Затем *BAKIN* переименовали в *BIN*, с главными функциями и задачами, определенными Президентским указом № 103 2001 г.

Пост руководителя *BIN* скорее политическим, чем профессиональным. Традиция выбора доверенного лица Президента сохранилась и при Президенте Сусило Бамбанге Юдойоно, и при Президенте Джоко Видодо (Джокови), который тоже выбирал бывших высокопоставленных офицеров полиции. Президент Юдойоно назначил генерал-майора Сиямсира Сиригара,²⁷ генерала полиции Сутанто и генерал-лейтенанта Марсиано Нормана. Президент Джокови назначил отставных старших офицеров, генерал-лейтенанта Сутийосо и генерала полиции Буди Гунавана, которые служат до сих пор.

Как указано выше, режим Сухарто, павший из-за давления с разных сторон,²⁸ оставил новому правительству одну проблему: военные структуры, по-прежнему лояльные Сухарто. Маулани, возглавлявший *BAKIN* при Президенте Хабиби, в интервью для СМИ выразил разочарование Сухарто гражданской элитой, которая «предала» его, приведя слова Сухарто: «Я лелеял и продвигал их с самого начала их карьеры, но когда мне действительно понадобилась их поддержка, они отреклись от меня».²⁹ Изменение отношения армии, лояльной Сухарто, для поиска механизма реформирования сектора безопасности с участием военных, полиции и разведки может быть лишь постепенным и полным компромиссов, без полного их отстранения от политической жизни и государственной политики, что по сути является прерогативой гражданской политической власти.

BAKIN, позднее переименованное в *BIN*, по-прежнему находится под контролем военных, особенно из-за их возможной причастности к ряду социальных конфликтов и актов насилия, произошедших после 1998 г., в чем видят проявление «гнева» Сухарто. В то время сформировались три точки

²⁷ Последнее звание Сиригара перед отставкой – генерал-майор, должность – руководитель ВИА. Он был назначен после отставки и поэтому не мог получить повышения.

²⁸ Сукарди Ринакит упоминал несколько причин падения Сухарто, в том числе: 1) Международное политическое давление, особенно со стороны США и МВФ. Это давление использовало вопрос нарушения прав человека, похищение активистов и продолжение насилия в Ачехе, Восточном Тиморе и Папуа. Это давление также привело к ухудшению экономической ситуации; 2) Заговор элит, особенно руководства *ICMI*, которое отказало в поддержке, мобилизовало демонстрантов и призвало руководство Народного консультативного конгресса (*Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR*) попросить Сухарто уйти в отставку; 3) Сдвиг в поддержке военных от «красно-белых» (националистов, символизируемых цветом флага Индонезии) к «зеленым» (близким к исламским политическим группам). В крайних проявлениях эта ситуация вылилась в борьбу между фракциями «Политический ислам» и *Pancasila*, приведшую к беспорядкам в мае 1998 г., за несколько дней до отставки Сухарто. См. Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order* (ISEAS, 2005), 3-4.

²⁹ Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order*, 5.

зрения. *Первая*: обвинения в том, что все формы хаоса создавались организациями, лояльными «старому порядку», широко и систематично, с ужасными массовыми последствиями. *Вторая*: хотя давление нового правительства на аппарат безопасности для преодоления этих нарушений безопасности усилилось, предпринятые меры были медленными и не оптимальными.³⁰ Говорили о намеренном непринятии мер против этого хаоса, вновь из-за лояльности «старому порядку». *Третья* точка зрения утверждает, что этот хаос является стратегией усиления служб безопасности, чтобы утвердиться в глазах гражданского правительства, и когда гражданское правительство попросит этот аппарат действовать, начнутся переговоры об их весе, давлении реформ и о том, что «можно» и чего «нельзя» делать.

Попытка добиться подотчетности разведки – нелегкая задача. Дело о смерти правозащитника Мунира Саида Талиба³¹ при перелете из Индонезии в Амстердам 7 сентября 2004 г. – возможной «разведывательной операции» после реформ 1998 г. – зависло. Судили лишь одного исполнителя, которого объявили «агентом разведки» и признали виновным, и одного из руководителей BIN, который общался с агентом, но в конце концов был

³⁰ При Президенте Абдуррахмане Вахиде происходили этнические конфликты на Калимантане и религиозные конфликты на Молуккских островах. Мой опыт работы в составе одного из источников информации для Дворца в то время показывает, что Президент не имел надежной информации с мест, не мог контролировать движения военных, усугублявшие конфликт, превращая его в поле для бизнеса, и не сумел максимально использовать эффект разведывательных операций для предотвращения и создания нормальных условий. Образ Президента как защитника религиозных и этнических меньшинств, способного провести реформу, «пошатнули» механизмы организации работы правительства того времени. Показательным примером является появление военизированной группировки Ласкар Джихад (*Laskar Jihad*) во главе с участниками афганской войны на Молуккских островах для участия в религиозном конфликте. Президент твердо приказал всем службам безопасности и разведки не допустить их появления, но не все было сделано, говорили даже, что им специально оставили лазейку. В конце концов конфликт на Молуккских островах стал одним из путей появления террористических движений Джемаа Исламия и Аль-Каида, учебного лагеря и создания новых ячеек и сетей, посеяв семена радикальных движений и терроризма, которые живут и ширятся в Индонезии по сей день.

³¹ Мунир Саид Талиб – правозащитник-идеалист, защищавший жертв насилия и готовый выступить против военных и полиции в борьбе за права этих жертв. Угрозы убийства и запугивания, чтобы вынудить Мунира прекратить свою деятельность во главе *KontraS* и *Imparsial* (две главные правозащитные организации Индонезии, созданные им) – не новость, включая слежку и попытки представителей сил безопасности прямо или опосредованно помешать его правозащитной деятельности. Перед вылетом в Амстердам Мунир говорил, что получил телефонный звонок и просьбу «агента» (которого позднее выявили по результатам полицейского расследования как исполнителя) о встрече на рейсе Джакарта-Сингапур перед пересадкой до Амстердама. Мунир сам сообщил об этом семье и друзьям перед перелетом.

оправдан. В раскрытии этого дела по сей день нет сдвигов, вопрос и обвинения разведывательных операций остаются тайной. Это дело – еще одно свидетельство нападков и попыток закрыть рот оппозиционным организациям и правозащитникам, которых не должно было быть в эпоху реформ. Такие случаи дают понимание того, что новые разведывательные органы и операции невозможны, если мы основываемся на организационных реалиях и имеющейся правовой базе, потому что они являются продуктом авторитарной политики «Нового порядка». Беспокоить должны не новые нормы, которые сейчас продвигают, а нынешнее отсутствие норм демократического контроля за разведкой.

Закон о национальной разведке наконец появился в конце 2011 г., через 12 лет после начала реформы. Этот закон, принятый, в частности, в результате давления после убийства правозащитника Мунира, действительно прогрессивный и может помочь успеху реформы разведки, исключив повторение и традиции авторитарной разведки в духе «Нового порядка». Разведслужбы должны отказаться от старой парадигмы понимания угроз и обратить пристальное внимание на такие новые вызовы, как мировой терроризм. Нужно усилить национальную религиозную политику. Разведка должна способствовать созданию мирного мира, свободного от новых угроз, таких, как разрушение окружающей среды и вспышки болезней.

Законодательство, государственное управление и реформа разведки

С начала реформ 1998 г. давление гражданского общества в пользу реформирования разведки было недостаточно сильным. Кроме таких структурных демократических изменений, как демократизация и изменение или отмена статей конституции и авторитарных законов, главные проблемы сектора безопасности решались поверхностно. Реформирование сектора безопасности началось с разделения двух организаций, ранее входивших в *ABRI* – Национальной армии Индонезии (*Tentara Nasional Indonesia, TNI*) и Национальной полиции Индонезии (*Kepolisian Negara Republik Indonesia, Polri*). Другими ключевыми вопросами были нарушения прав человека при «Новом порядке», ликвидация двойной функции *ABRI*, освобождение политзаключенных «Нового порядка» и восстановление экономики после 1997 г.³²

Индонезийский университет *Pacivis* обращает внимание на задачу избежать ухудшения безопасности и конфликтов, что вынуждало гражданскую элиту к компромиссу – не слишком «давить» на военных, ибо они нужны

³² Чтобы понять динамику движения гражданского общества за реформу сектора безопасности, особенно армии, полиции и разведки в Индонезии в 1998-2006 гг., см. Mufti Makarim A. and Sri Yunanto, eds., *Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006* (IDSPS, 2008).

для восстановления безопасности. Такая необходимость в «военных» проявилась в назначении офицеров – Маулани, Арие Кумаата, Хендроприйоно – руководителями *BAKIN* (позднее *BIN*).³³ В то время в Ачехе, Восточном Тиморе и Папуа существовала серьезная угроза сепаратизма, общественные конфликты на религиозной и этнической почве возникали на Молуккских островах, Сулавеси и Калимантане.

В эпоху Сукарно проблема организации разведки заключалась в системе координации *BKI* на уровне руководства организаций (например, руководителя Генеральной прокуратуры и военного руководства), не занимавшемся технической координацией деятельности. На практике руководители часто назначали чиновников, некомпетентных принимать решения, или низкого ранга. В результате *BKI*, созданное Постановлением Правительства № 64 от 1958 г., просуществовало меньше года. Затем Президент Сукарно сформировал *BPI* Постановлением Правительства № 8 от 1959 г. и предоставил ему не только координационные полномочия, но и право проводить разведывательные операции. Субандрио, как глава *BPI* и одновременно Первый заместитель Премьер-министра (эквивалентно званию генерал-полковника) и Министр иностранных дел, должен был осуществлять действенный контроль над внутренней разведкой, но после инцидента 30 сентября Субандрио отстранили от должности и судили, а Президент Сукарно реорганизовал *BPI* в *KIN* во главе с генерал-майором Сухарто³⁴ (который позднее низверг Сукарно). *KIN* была создана Президентским указом № 181 1966 г. и позже реорганизована в *BAKIN* Президентским указом № 70 1967 г.

Как и *BPI*, *BAKIN* не только координирует разведывательные и военные службы министерства, но и проводит разведывательные операции. Смена на *BIN*, которое сначала регулировалось на основе Президентского указа № 5 от 2002 г., также сопровождалась сохранением прежних полномочий. Как и в предыдущих случаях, создание эффективного *BIN* сталкивалось с определенными трудностями, например, конкуренцией ведомственных разведслужб. Кроме того, его организационный статус был слабым – в то время как *BIN* руководствовалось Президентским указом, институты и министерства, которые оно должно было координировать, были созданы Законом и имели более «высокий» статус.³⁵

Процесс разработки закона о разведке, предложенного в пакете реформ 1998 г., шел сложно. Были аргументы за и против этого закона, проект, предложенный правительством, резко критиковали. Тем не менее проект предусматривал правоохранительные полномочия разведывательного аппарата, с исключительным правом проведения операций гражданской стратегической разведки. Ему, однако, недоставало положений о подотчетности и

³³ Widjajanto and Wardhani, *State-Intelligence Interaction*, 93.

³⁴ См. Irawan Sukarno, *Aku 'Tiada' Aku Niscaya Menyingkap Lapis Kabut Intelijen* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), 53-55.

³⁵ Sukarno, *Aku 'Tiada' Aku Niscaya Menyingkap Lapis Kabut Intelijen*, 57-59.

профессионализме разведки. Для гражданского общества проект, поданный для обсуждения в парламенте, был настолько же легитимен, как и разведывательные организации и операции, проводимые при авторитарном правлении.

К счастью, при обсуждении во Временном совете народных представителей были внесены изменения и исправления, хотя не все они были умеренными и учитывали предложения НПО. Моменты, которые требовали исправления, когда принимался закон, затем были оспорены в Конституционном суде. И хотя в конце концов гражданское общество «проиграло» в этом судебном споре, этот пример символизирует надежду на участие в создании разведки, соответствующей принципам демократии и верховенства права, принятым в Индонезии. Благодаря наличию этого Закона положение, организация и операции разведки описаны и могут контролироваться обществом и парламентом. В будущем стоит задача контролировать исполнение закона, включая оценку процесса реформы BIN и разведывательных организаций на уровне министерства и организации (включая армию и полицию) с тем, чтобы они работали в соответствии с существующими нормами права.

В заключение: Актуальные проблемы индонезийской разведки

С 1945 г. и по сей день государственная разведывательная служба шесть раз меняла свое официальное название: *BRANI* (Государственное секретное агентство Индонезии), *BKI* (Совет по координации разведки), *BPI* (Центральное разведывательное агентство), *KIN* (Государственное командование разведки), *BAKIN* (Национальный совет координации разведки) и *BIN* (Государственное разведывательное агентство). Изменения проводились с целью улучшить и усилить эту организацию. Однако наша история показывает, что это не просто.

Разведка, как «первая линия обороны», должна быть адаптирована ко времени и угрозам. Развитие организации должно быть ориентировано на совершенствование, объединяющее пять аспектов; демократию и принципы верховенства права, профессионализм, адаптацию к развитию технологий, способность увидеть современные угрозы, и трансформацию предоставленных государством возможностей для достижения максимального результата.

Ираван Сукарно выразил интересную точку зрения: (индонезийская) разведка в будущем должна стремиться выиграть мир. Управление разведкой усложняется, так как появляются новые, значительно более сложные поля сражений. Нетрадиционная война имеет более сложные измерения, стратегию, динамику, риски и масштабы; к ней нельзя подходить, полагаясь на одни лишь вооруженные силы, требуются и «гражданские силы», адаптированные к данному типу сражения.³⁶

³⁶ Sukarno, *Aku 'Tiada' Aku Niscaya Menyingskap Lapis Kabut Intelijen*, 208-210.

В заключение хочется выделить три главных момента. Во-первых, опыт милитаризации разведки и использования разведслужб в интересах элиты должен стать уроком при реорганизации и реформировании разведки в профессиональную службу, независимую от политики и служащую только интересам государства. Во-вторых, с искушением вернуться к прежней тактике и ориентации на внутренние угрозы, особенно для наступления на политическую оппозицию и контроля общества, надо бороться. Это давало плохие прецеденты и не поможет формированию современной разведывательной организации. И в-третьих, проблемы, стоящие перед Индонезией, включая пандемию Covid-19, свирепствующую сейчас во всем мире, следует использовать для подтверждения гибкости разведывательной работы. Образ «*Intel Melayu*» (агента разведки, который может только пугать граждан, показывая «корочки»), по-прежнему присущий агентам нашей разведки, нужно менять. Когда это произойдет, обеспокоенность общественности статусом Президента как единственного клиента *BIN* и политизацией этой организации исчезнет.

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.

Об авторе

Муфти Макарим А. – эксперт в области политики, обороны и безопасности в Исполнительном бюро Президента Республики Индонезия с января 2020 г. Ранее, кроме поста аналитика и консультанта по вопросам обороны и безопасности, Муфти занимался правозащитной деятельностью, исследованиями и помощью организациям гражданского общества в реформировании сектора безопасности, изучении конфликтов, защите прав человека и борьбе с терроризмом. Принимал участие в работе *KontraS* (Комиссия по исчезновениям и жертвам насилия) в 1999-2007 гг. и *IDSPS* (Институт исследования обороны, безопасности и мира) в 2007-2013 гг., когда индонезийские НПО оставили след в реформировании служб безопасности, включая разведку, а также гражданских органов власти в рамках демократизации и реформ в Индонезии. С 2013 г. Муфти сосредоточился на профессиональном консультировании и исследованиях для правительственного, неправительственного и частного сектора.

Электронная почта: makarimalahlaq@gmail.com



М. Капарини & А. Гоголевска

Connections QJ 20, № 1 (2021): 95-104

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.20.1.06>

Рецензированная статья

Вызовы управления революционными технологиями

Марина Капарини¹ и Агнешка Гоголевска²

¹ Стокгольмский институт исследования мира, <http://sipri.org>

² Европейский университет информационных технологий и экономики в Варшаве, <http://www.eu.edu.pl/>

Аннотация: Экспонентное развитие цифровой информации и технологий трансформирует механизмы политики (геополитики), общества, экономики и безопасности. Связанные с этим вызовы для управления беспрецедентны, они искажают и позволяют манипулировать публичным дискурсом и политическими последствиями. Одним из самых глубоких изменений, вызванных неограниченным развитием инновационных технологий, является появление новой экономической логики, основанной на повсеместном цифровом слежении за повседневной жизнью людей и перепродаже этой информации для прогнозирования. ЕС реагирует на эти новые условия медленно и неадекватно. Установление действенного контроля над деятелями и процессами, использующими инновационные технологии, потребует не только специальных умений управления данными, но и более глубокого понимания влияния этих технологий, налаживания партнерских отношений между государственным и частным секторами и повышения политической и социальной ответственности корпораций, занимающихся их разработкой и внедрением.

Ключевые слова: управление данными, искусственный интеллект, управление, государственная политика, «капитализм слежки», защита персональных данных.

Вступление

Развитие информационных технологий меняет современное общество. Выделяют два типа технологий. Первый – цифровая информация и телекоммуникации, особенно быстро развивающиеся с 1980-х гг. и дошедшие уже до

сотовой беспроводной связи пятого поколения, или 5G, что обеспечивает лучшую связь и передачу больших объемов данных, чем когда-либо.¹ Вторая группа технологий, хоть и имеет разную природу, коллективно именуется «экспонентными технологиями» в связи с беспрецедентными темпами технического прогресса.² К ним относятся передовая робототехника и беспилотные летательные аппараты, расширенная и виртуальная реальность, 3D-печать, биотехнологии, блокчейн, «интернет вещей», автономные транспортные средства и, конечно, обучение машин, или же искусственный интеллект (ИИ).³

Новые технологии уже нашли множество применений для повышения защиты⁴ и безопасности. Они также нарушили традиционные пути передачи информации и, возможно, подорвали демократические принципы и процессы. Они меняют правила игры, разрушая существующие мировые механизмы политики, экономики и безопасности, усиливая отдельных акторов и в то же время подрывая или низвергая устоявшиеся процессы управления и методы контроля. Масштаб задач, возникающих для управления, беспримерен и требует лучшего понимания фундаментального влияния новых технологий на нашу общественную, политическую, экономическую жизнь и геополитику. Политикам и их помощникам также необходимы гораздо более глубокие технические знания и интерес к осуществлению действенного контроля над акторами и процессами, использующими этих технологий.

Информационные технологии и безопасность

Новые технологии «информационно ёмки», они собирают и выдают огромные и все возрастающие объемы данных, что представляет серьезную проблему для эффективного правительственного контроля над инструментами национальной безопасности и даже для способности исполнительной власти контролировать собственные службы безопасности. Данные традиционно разделяли и обрабатывали в базах данных, но ускоренное развитие технологий получения данных в настоящее время требует иной модели управления, основанной на защите данных и межотраслевых комплексных

¹ Sascha Segan, "What Is 5G?" *PC Magazine*, February 25, 2021, <https://www.pcmag.com/article/345387/what-is-5g>; John McCann, Mike Moore, and David Lumb, "5G: Everything You Need to Know," *techradar*, May 2021, <https://www.techradar.com/news/what-is-5g-everything-you-need-to-know>.

² Creative HQ, "What is Exponential Technology?" <https://creativehq.co.nz/what-is-exponential-technology/>.

³ Отличное введение в экспонентные технологии см. в: "Exponential Technology Trends that Will Define 2019," *SU Blog*, December 10, 2018, <https://su.org/blog/exponential-technology-trends-defined-2019/>.

⁴ Ilya Pozin, "6 Innovative Technologies Designed To Improve Our Safety," *Forbes*, November 19, 2015, <https://www.forbes.com/sites/ilyapozin/2015/11/19/6-innovative-technologies-designed-to-improve-our-safety/>.

подходах к управлению данными.⁵ Более того, безопасное применение экспонентных технологий в любом элементе сектора безопасности требует предоставления надежных данных ответственным органам. Поэтому правительствам, наряду с традиционной практикой управления, необходимы навыки управления данными. Некоторые правительственные ведомства в последнее время начали переходить от центров обработки данных к облачным вычислениям.⁶ Однако в отрасли считают, что государственные органы многих стран противятся переносу правительственных данных в облако, и лишь 10-20 % работы правительств приходится на облачные технологии,⁷ что указывает на неготовность многих правительств к этим качественным изменениям.

Информационные технологии сегодняшнего дня имеют иные свойства, чем системы прошлого. К критическим элементам относится малоразмерная техника, например, процессоры, видеокарты и миниатюрные веб-камеры, или нематериальные вещи – специальное программное обеспечение, алгоритмы и техническое ноу-хау, связанное с обучением машин и развитием ИИ. Кроме того, эти информационные технологии часто имеют двойное применение. Например, беспилотник, оснащенный дневной и ночной видеокамерами и РЛС для геосъемки, может быть средством военной разведки или слежки правоохранительными органами, просто меняя конечного пользователя.⁸ Аналогичным образом, в то время как шифрование данных связи необходимо для защиты бизнеса или тайных операций от разведки конкурентов, его можно использовать для сокрытия преступной деятельности от правоохранительных органов.⁹ А машинный интеллект, используемый для совершенствования Интернет-поисковиков, можно применять и в военных целях, от объединения данных до автономного беспилотного оружия и кибервойн. Эти факторы усложняют контроль передовых технологий традиционными режимами экспортного контроля.¹⁰

⁵ “Data Governance in the Age of Exponential Technology,” *Information Week*, December 28, 2018, <https://www.informationweek.com/big-data/data-governance-in-the-age-of-exponential-technology/a/d-id/1333558>.

⁶ Barb Darrow, “Why the U.S. Government Finally Loves Cloud Computing,” *Fortune*, September 2, 2016, <https://fortune.com/2016/09/02/us-government-embraces-cloud/>.

⁷ IBM, “Transforming Government with Cloud Technologies,” <https://www.ibm.com/downloads/cas/MEK8LK2B>.

⁸ Pix4D, “4 Reasons Drones Will Revolutionize Accident Scene Response,” *Medium.com*, May 26, 2016, <https://medium.com/the-science-of-drone-mapping/4-reasons-drones-will-revolutionize-accident-scene-response-a1db234eccc>.

⁹ Europol, “Internet Organised Crime Threat Assessment 2018,” <https://www.europol.europa.eu/internet-organised-crime-threat-assessment-2018>.

¹⁰ Jade Leung, Sophie-Charlotte Fischer, and Allan Dafoe, “Export Controls in the Age of AI,” *War on the Rocks*, August 28, 2019, <https://warontherocks.com/2019/08/export-controls-in-the-age-of-ai/>.

Чтобы запутать окончательно, искусственный интеллект превращает технологии в «черные ящики», которые, намеренно или нет, могут быть непрозрачными даже для специалистов.¹¹ Неспециалисты в правительстве и обществе могут быть вообще технически неграмотными в устройствах на основе ИИ, что еще больше усложняет эффективное управление и контроль.¹² За специалистами в ИИ начинается настоящая охота в новой глобальной экономике. Их важность для дальнейших инноваций и их концентрация в горстке крупнейших мировых высокотехнологических компаний становятся вопросом национального благосостояния ближайших десятилетий и элементом геополитической конкуренции, особенно с Китаем.¹³ Так, президент США недавно издал *Указ о сохранении американского лидерства в области искусственного интеллекта*. Среди прочего, Указ предусматривает изменение иммиграционной политики, разрешая приглашать и нанимать специалистов в области разработки ИИ¹⁴ – вот вам еще одно свидетельство важности долгосрочного технологического лидерства.

Поскольку над революционными технологиями в государственном и частном секторах будет работать множество различных акторов, необходимы новые инструменты организации безопасности, способные охватить неправительственных и коммерческих деятелей при обеспечении национальной безопасности. Поэтому сегодня правительства должны найти пути эффективного сотрудничества с крупными частными компаниями, небольшими стартапами, НПО, университетами, исследовательскими институтами и даже отдельными лицами. Только так они могут быть в курсе событий и как-то влиять и контролировать деятельность частных компаний, представляющих угрозу национальной безопасности или политической стабильности страны.

Информационные технологии и общественно-политическая сфера

Информационные технологии все больше влияют на качество и характер политики в результате нескольких взаимосвязанных процессов. СМИ и информационное пространство существенно изменились, и многие политики

¹¹ Will Knight, “The Dark Secret at the Heart of AI,” *MIT Technology Review*, April 11, 2017, <https://www.technologyreview.com/2017/04/11/51113/the-dark-secret-at-the-heart-of-ai/>.

¹² См. Amitai Etzioni and Oren Etzioni, “Should Artificial Intelligence Be Regulated?” *Issues in Science and Technology* 33, no. 4 (Summer 2017), <https://issues.org/perspective-should-artificial-intelligence-be-regulated/>.

¹³ Ann Scott Tyson, “In Race to Dominate AI, US Researchers Debate Collaboration with China,” *The Christian Science Monitor*, May 3, 2019, <https://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2019/0503/In-race-to-dominate-AI-US-researchers-debate-collaboration-with-China>.

¹⁴ “Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence,” Executive Order 13859 of February 11, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/02/14/2019-02544/maintaining-american-leadership-in-artificial-intelligence>.

сейчас получают новости через социальные сети.¹⁵ Социальные сети влияют на восприятие информации и формирование позиции.¹⁶ Пользователи соцсетей подвергаются эффекту «герметичной среды» из-за персонализированных алгоритмов поисковиков, подталкивающих нас к тем, кто думает, как мы, фильтруя статьи и веб-сайты при онлайн-поиске и сужая количество новостных источников, которые мы выбираем.¹⁷ Полученный в результате фильтр предлагает статьи, отражающие, укрепляющие и усиливающие наши убеждения.¹⁸ Кроме того, чем активнее сообщество (единомышленников) в соцсети, тем больше оно изолировано от иных взглядов и тем больше поляризуются его взгляды.¹⁹

Разумные приложения развились настолько, что могут манипулировать и поляризовать политический дискурс.²⁰ Цифровые технологии позволяют менять лица в реальном масштабе времени; *Adobe* создает «фотопшоп для аудио», способный редактировать диалог так же легко, как фотографию; канадский *Lyrebird* предлагает сервис, способный подделать голос на основе всего нескольких минут звучания. Когда *Google* открыл код своего *TensorFlow*, это быстро привело к появлению *FakeApp*, позволяющего убедительно заменить лицо на кадрах с чьим-то телом.²¹ Компания *OpenAI* недавно создала фейковый текстовый редактор, который, как говорят, настолько хорош в имитации стиля и темы письма, что его не выпустили в оборот из-за боязни злоупотреблений.²² В будущем подделка данных и намеренная дез-

¹⁵ В 2018 г. примерно две трети, или 68% американцев получали новости из соцсетей. Elisa Shearer and Katerina Eva Matsa, “News Use Across Social Media Platforms 2018,” *Pew Research Center*, September 10, 2018, www.journalism.org/2018/09/10/news-use-across-social-media-platforms-2018/.

¹⁶ Ana Lucia Schmidt, et al., “Anatomy of News Consumption on Facebook,” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 114, no. 12 (March 2017): 3035-3039, <https://doi.org/10.1073/pnas.1617052114>, <https://www.pnas.org/content/114/12/3035>

¹⁷ Schmidt, et al., “Anatomy of News Consumption on Facebook.”

¹⁸ Eli Pariser, “Beware Online ‘Filter Bubbles,’” *TED2011*, March 2011, https://www.ted.com/talks/eli_pariser_beware_online_filter_bubbles.

¹⁹ Roheeni Saxena, “The Social Media ‘Echo Chamber’ is Real,” *Ars Technica*, March 13, 2017, <https://arstechnica.com/science/2017/03/the-social-media-echo-chamber-is-real/>.

²⁰ Это 100% поддельное видео Барака Обамы наглядно показывает ненадежность того, что когда-то считалось достоверными данными. См. James Vincent, “Watch Jordan Peele Use AI to Make Barack Obama Deliver a PSA about Fake News,” *The Verge*, April 17, 2018, <https://www.theverge.com/tldr/2018/4/17/17247334/ai-fake-news-video-barack-obama-jordan-peele-buzzfeed>.

²¹ Tad Friend, “How Frightened Should We Be of A.I.?” *The New Yorker*, May 7, 2018, <https://www.newyorker.com/magazine/2018/05/14/how-frightened-should-we-be-of-ai>.

²² Alex Hern, “New AI Fake Text Generator May be too Dangerous to Release, Say Creators,” *The Guardian*, February 14, 2019, <https://www.theguardian.com/technology/2019/feb/14/elon-musk-backed-ai-writes-convincing-news-fiction>.

информация с использованием этих технологий может разрушить национальные системы правосудия и спровоцировать или обострить имеющийся конфликт. Повсеместное проникновение Интернета и легкость, с которой анонимные пользователи могут распространять дезинформацию, открыли демократические системы для политических манипуляций. Как продемонстрировала не существующая ныне информационная компания *Cambridge Analytica*, которая неправомерно получила доступ к данным почти 87 млн. пользователей Facebook, чтобы создать профили избирателей в попытках повлиять на президентские выборы в США в 2016 году в пользу Дональда Трампа, и была замешана в дезинформации, повлиявшей на референдум в Великобритании о выходе из ЕС, неправомерное использование таких технологий может серьезно запутать общественное мнение и посеять раздор.

Проблема признана публично. Согласно недавнему исследованию, большинство европейцев (85%) назвали фейковые новости проблемой своих стран. Восемь из десяти (83%) назвали фейковые новости проблемой демократии в целом, а больше трети (39%) сказали, что власти страны должны бороться с распространением фейковых новостей.²³

Кроме того, новые технологии наблюдения дают службам безопасности возможности, делающие традиционные методы правительственного надзора неэффективными. Ярким примером является коммерческое шпионское ПО под названием *Pegasus*. После установки оно дает операторам неограниченный доступ к личным данным в мобильных телефонах, включая пароли, контакты, события, текстовые сообщения и голосовые звонки из популярных приложений. *The Citizen Lab* выявил 45 стран, где могли шпионить операторы *Pegasus*. По крайней мере десять операторов оказались вовлеченными в слежку за границей.²⁴ Даже если закон разрешает лишь дистанционное электронное наблюдение, без записи или хранения данных, учитывая технические возможности шпионского ПО, будет очень трудно доказать нарушение закона разведывательными службами, если они сами не признаются в злоупотреблениях. Это делает надзор исполнительных органов за службами такой же иллюзией, как и защиту личной жизни граждан.

Новая экономическая логика «капитализма слежки»

Влияние информационных технологий ныне выходит далеко за рамки правоохранительной деятельности, внутренней и национальной безопасности и ведения войн, а также манипуляций в политической и гражданской сфе-

²³ "New Report Highlights Inconsistent Approach to Combating Disinformation," Oxford Internet Institute, University of Oxford, August 22, 2019, <https://www.oii.ox.ac.uk/news/releases/new-report-highlights-inconsistent-approach-to-combating-disinformation/>.

²⁴ Bill Marczak, *et al.*, "Hide and Seek: Tracking NSO Group's Pegasus Spyware to Operations in 45 Countries," *The Citizen Lab*, University of Toronto, September 18, 2018, <https://citizenlab.ca/2018/09/hide-and-seek-tracking-nso-groups-pegasus-spyware-to-operations-in-45-countries/>.

рах. Мы наблюдаем появление сложных, управляемых данными, взаимосвязанных технологических систем, проникающих во все сферы человеческой деятельности. Цифровые технологии пронизывают нашу деятельность, слова, образы и действия дома и в магазине, в средствах массовой информации, образовании, на отдыхе и в обществе, а также наши социальные отношения. Далее информация, получаемая с помощью этих технологий, беспрецедентно обобщается, пакуется в профили с высокой степенью прогнозирования и открыто продается любому заинтересованному субъекту при почти полном отсутствии юридических ограничений или государственного надзора.

По мнению Шوشаны Зубофф, глубокие изменения, вызванные почти неограниченным и не регулируемым развитием информационных технологий за последние 20 лет, породили новую экономическую логику, ставшую преемником промышленного капитализма. Отслеживание и поиск данных поисковиков и приложений социальных сетей, смартфонов и датчиков позволяет коммерсантам составлять подробные профили людей, их повседневных привычек и действий, симпатий и антипатий. Окружающие нас устройства и технологии собирают объемы данных о каждом действии, сказанном или написанном слове и даже проявленных эмоциях и перепродают коммерсантам в рамках новой социально-экономической логики накопления, получившей название «капитализм слежки».²⁵ При «капитализме слежки» прибыль получают от слежки и изменения поведения людей. Данные наблюдений в реальном масштабе времени за повседневной деятельностью, разговорами, эмоциями людей монетизируются, продаются и перепродаются компаниям, стремящимся влиять на людей и массово менять их поведение.²⁶ По мнению Зубофф, все эти изменения привели к возникновению поведенческого фьючерсного рынка, где торгуют прогнозами человеческой деятельности.²⁷ Этот рынок прогнозов действий людей чрезвычайно прибылен: прибыль *Google* за четыре года выросла на 3500 % на фоне быстрого развития в этой области. «Капитализм слежки» в настоящее время повсюду и стремятся собирать поведенческие данные не только для компаний и технологий Кремниевой долины, но и других отраслей и компаний.²⁸

Но в то время как сбор и объединение больших объемов данных происходят повсеместно, серьезная асимметрия информации затрудняет понимание обществом и правительствами. Коммерсанты заявляют о собствен-

²⁵ Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power* (PublicAffairs, 2019).

²⁶ Shoshana Zuboff, "The Secrets of Surveillance Capitalism," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, March 5, 2016, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/the-digital-debate/shoshana-zuboff-secrets-of-surveillance-capitalism-14103616.html>.

²⁷ Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*.

²⁸ Shoshana Zuboff, "Facebook, Google, and a Dark Age of Surveillance Capitalism," *Financial Times Magazine*, January 25, 2019, <https://www.ft.com/content/7fafec06-1ea2-11e9-b126-46fc3ad87c65>.

ном контроле над такими данными, которые многократно объединяются и перепродаются с целью их использования для влияния на будущее поведение. Наглядный тому пример – температурная система для умного дома *Google Nest*. Снятие и сбор ею данных с помощью связанного набора приложений и функций настолько обширен, что потребовался бы прилежный клиент, который должен просмотреть почти 1000 связанных соглашений о конфиденциальности, чтобы установить один термостат.²⁹ Это указывает на дополнительную проблему отсутствия информированного согласия на сбор и перепродажу данных о потребителях. Такие системы создают огромные препятствия для способности людей и власти понимать их и управлять ими. Изменения в объеме и масштабах превзошли и обошли традиционные подходы к управлению этими сферами с помощью закона и политики до такой степени, что все больше наблюдателей видят в этом беспрецедентные последствия для человеческой деятельности и независимости.³⁰

Регулирование

Пока что реакция ЕС на появление революционных технологий была медленной и разочаровывающей по большинству пунктов и не привела к качественным изменениям в законодательной базе стран-участниц. Так, регуляторная деятельность ЕС в области искусственного интеллекта не соответствует темпам развития этих технологий. ЕС выработал ряд руководящих принципов ЕС для приемлемого ИИ: (1) законность, (2) этичность, и (3) четкость, и сейчас приступает к этапу комитета высокого уровня и добровольных пилотных проектов.³¹ Вряд ли это адекватный ответ на техническую революцию, он не требует даже единой скоординированной реакции национальных законодательных органов стран-участниц.

Введение новых регламентов ЕС, поощряющих использование новых технологий в интересах европейской безопасности, идет так же медленно, как и для использования беспилотников. Органы регулирования ЕС с 2015 г. не продвинулись далее создания Агентства по безопасности полётов ЕС и обновления правил авиационной безопасности.³² Как результат, несмотря

²⁹ Guido Noto La Diega and Ian Walden, “Contracting for the ‘Internet of Things’: Looking into the Nest,” Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper no. 219/2016, February 1, 2016, <https://ssrn.com/abstract=2725913>.

³⁰ James Bridle, *The New Dark Age: Technology and the End of the Future* (London: Verso Books, 2018).

³¹ European Commission, “Ethics Guidelines for Trustworthy AI,” <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>.

³² European Commission, “Impact Assessment Accompanying the Document ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Common Rules in the Field of Civil Aviation and Establishing a European Union Aviation Safety Agency, and Repealing Regulation (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council,’” https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ec9e79f3-9ce9-11e5-8781-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

на успешные испытания беспилотников для морской разведки,³³ *Frontex*, например, не разрешают использовать беспилотники у Средиземноморского побережья из-за отсутствия правил.

В некоторых случаях регуляторные меры даже непреднамеренно чрезмерно подвергли граждан ЕС опасности электронного наблюдения, как в случае с Директивой ЕС о хранении данных связи.³⁴ Эта Директива была направлена на усиление борьбы с терроризмом, но одновременно открыла двери для усиления слежки спецслужб за гражданами в ряде европейских стран, таких, как Чехия, Кипр, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Ирландия, Польша и Великобритания, включив право служб неограниченно использовать данные связи в национальное законодательство. Службы ожидаемо начали использовать данные непропорционально и без привязки к угрозам национальной безопасности. В Польше, например, разведслужбы в 2014 г. просили раскрыть данные связи рекордные 2,35 миллиона раз.³⁵

Защита личной жизни стала еще одной проблемой для регуляторных органов ЕС. Хотя создание Общего регламента защиты данных (*General Data Protection Regulation, GDPR*) является шагом в правильном направлении с точки зрения защиты личной жизни, это неадекватный ответ на основные вопросы, поднятые информационными технологиями и рынком поведенческих фьючерсов. Еврокомиссия и национальные правительства были пассивны и неэффективны в привлечении *Cambridge Analytica* и *Facebook* к ответственности за вмешательство в национальные выборы и подрыв демократических систем. На результат голосования по *Brexit* повлияли не слишком законные действия *Facebook* и связанных с ним компаний, нарушавших британские избирательные законы и подрывавших демократические процедуры.³⁶ Однако попытки привлечь Марка Цукерберга и *Facebook* к ответственности провалились. А после голосования по *Brexit* практика сбора поведенческих данных для прогнозирования и влияния на будущее поведение быстро расширилась.

³³ Frontex, "Frontex Begins Testing Unmanned Aircraft for Border Surveillance." See also Ilkka Tikanmäki, Jari Räsänen, Harri Ruoslahti, and Jyri Rajamäki, "Maritime Surveillance and Information Sharing Systems for Better Situational Awareness on the European Maritime Domain: A Literature Review," in *Digital Transformation, Cyber Security and Resilience of Modern Societies*, ed. Todor Tagarev, Krassimir T. Atanasov, Vyacheslav Kharchenko, and Janusz Kacprzyk (Cham: Springer, 2021), 117-135, https://doi.org/10.1007/978-3-030-65722-2_8.

³⁴ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of March 15, 2006, on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, abolished 2014.

³⁵ "Rok z ustawą inwigilacyjną. Co się zmieniło," *Fundacja PANOPTYKON*, January 18, 2017, <https://panoptykon.org/biblio/rok-z-ustawa-inwigilacyjna>.

³⁶ См. Carole Cadwalladr, "Facebook's Role in Brexit and the Threat to Democracy," TED2019, April 2019, https://www.ted.com/talks/carole_cadwalladr_facebook_s_role_in_brexit_and_the_threat_to_democracy.

Заклучение

В то время, как инновационные технологии меняют экономику, безопасность и, пожалуй, самую политическую логику современной жизни, политикам и законодателям необходимо становиться более технически грамотными. Слушания в Конгрессе в апреле 2018 г., на которых Марк Цукерберг отвечал на вопросы американских сенаторов и членов Палаты представителей, четко показали непонимание многими представителями американского правящего класса элементарных аспектов современных цифровых платформ.³⁷ Но проблема уходит своими корнями еще глубже, отражая нашу неспособность понять и подумать об экспонентных технологических изменениях и слиянии разных технологий. Лучшее понимание политиками этих процессов необходимо для обеспечения действенности законов об экспонентных технологиях и для минимизации правительствами вреда от их применения для своих граждан и политических систем. Правила должны касаться не только технических или организационных аспектов; законодателям также следует найти пути усиления политической и социальной ответственности корпораций, занимающихся разработкой, продажей и применением информационных технологий.

Отказ от ответственности

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

Об авторах

Д-р Марина Капарини – старший научный сотрудник и директор программы государственного управления и общества СИПРИ. Ее исследования охватывали миротворчество и связь безопасности с развитием. Марина изучала разные аспекты организации безопасности и правосудия в постконфликтных и посттоталитарных условиях, включая развитие полиции, надзор за разведкой, отношения между гражданскими и военными и регулирование деятельности частных военных и охранных компаний. В последнее время занимается миротворческой деятельностью и укреплением полиции, вынужденным переселением и организованной преступностью. До прихода в СИПРИ в декабре 2016 г. работала на руководящих должностях в Норвежском институте международных отношений, Международном центре правосудия переходного периода и Женевском центре демократического контроля над вооруженными силами.
E-mail: marina.caparini@sipri.org

Агнешка Гоголевска – см. краткую справку на стр. 34 этого выпуска.

³⁷ “Zuckerberg Explains the Internet to Congress,” <https://www.youtube.com/watch?v=ncbb5B85sd0>.

Connections: The Quarterly Journal Правила подачи рукописей

Журнал *Connections* принимает рукописи в объеме от 2 000 до 5 000 слов, в ясном стиле, для целевой аудитории, включающей компетентные лица, занимающиеся практикой или академической деятельностью, связанной с обороной и безопасностью. Все рукописи подаются в редакционный отдел журнала *Connections* в электронном виде по адресу PfPCpublications2@marshallcenter.org. В верхней части первой страницы должны быть указаны имя автора, учреждение, с которым в настоящее время связан автор и предварительное название статьи. В случае необходимости рукопись снабжается подстрочными замечаниями. Кроме того, авторы должны предоставить рукопись резюме и ключевых слов.

В число предпочтительных тем для будущих выпусков журнала входят:

- Эксплуатация и безопасность Арктики
- Контроль над вооружениями и перевооружение Европы
- Вызовы и возможности общего использования разведывательных ресурсов
- Противодействие и превенция насильственного экстремизма
- Кибербезопасность
- Строительство институций обороны
- Будущие сценарии безопасности
- Гибридная война
- Ограничения военно-морской мощи
- Миграция и беженцы
- Нестабильная периферия НАТО
- Россия Путина: угроза миру или угроза для себя?
- Терроризм и иностранные боевики
- Тенденции в организованной преступности

По вопросам, касающимся подстрочных замечаний и ссылок, пожалуйста, используйте *Chicago Manual of Style*. Инструкции на оформление можно найти по адресу:
www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html.

Рукописи, выходящие за рамки приоритетных тем, принимаются в порядке поступления по усмотрению Редакционного совета.



Авторитарные системы опираются на службы разведки и государственной безопасности, защищающие «государство», а не людей. Но что с ними происходит, когда тоталитарному государству приходит конец? В этом специальном выпуске Connections мы рассмотрим успешные и обнадеживающие примеры преобразований и перехода к демократическому верховенству права и попытаемся найти общие черты в процессах такого перехода.

По всем вопросам, касающимся журнала CONNECTIONS, пожалуйста связывайтесь с:

Partnership for Peace – Consortium
Managing Editor – LTC Torsten Stauffer
Gernackerstrasse 2
82467 Garmisch-Partenkirchen, Germany
Phone: +49 8821 750 2333
E-Mail: PfPCpublications2@marshallcenter.org

ISSN 1812-1101

