

*Растегари С., аспирант, кафедра международного права*

*Юридический факультет*

*Санкт-Петербургский государственный университет*

*Россия, Санкт Петербург*

## **РАБОТА СПЕЦСЛУЖБ В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА С УЧЕТОМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**Аннотация:** Данная статья посвящена теме работы спецслужб, ее особенностям и специфике в рамках защиты национальной безопасности. Автор раскрывает понятие "спецслужбы" с точки зрения европейских государств и международных организаций. В статье приведена иерархия и принцип работы спецслужб в качестве государственного органа. На основании анализа работы Комитета по вопросам разведки, а также Комитета по вопросам разведки и безопасности в Великобритании и других органов в разных странах автор раскрывает сущность Закона о правосудии и безопасности 2013 года, рекомендации ПАСЕ 1402, а также конституционными особенностями стран Европы. В статье выяснены особенности системы демократического контроля и выявлена потребность в механизмах, опирающихся на законодательные и конституционные традиции разных стран.

**Ключевые слова:** Национальная безопасность, специальные службы, международное право, система разведки, конфиденциальность, разведывательная деятельность, контрразведка, национальная безопасность, парламентский контроль.

**Abstract.** This article take into consideration the work of intelligence services, its features and specifics in framework of national security protection. The author reveals the concept of intelligence service in view of European States and international

organizations. The article describes the hierarchy and principle of intelligence services work as a state body. Based on the analysis of intelligence Committees work, as well as the intelligence and security Committee in the UK and other bodies in different countries, the author reveals the essence of the justice and security act 2013, PACE recommendation 1402, as well as the constitutional features of European countries. The article explains the features of the system of democratic control and identifies the needs for mechanisms based on the legislative and constitutional traditions of different countries.

**Keywords:** National security, special services, international law, intelligence systems, confidentiality, intelligence activities, counterintelligence, national security, parliamentary control.

Национальная безопасность важна для благополучия любого общества, но в конституционных демократиях национальная безопасность означает средство обеспечения гражданского мира и прав личности.

Некоторые наиболее вопиющие нарушения прав человека и основных свобод государства оправдывают необходимостью защиты национальной безопасности. Действительно, специальные службы играли ключевую роль в структуре бывших коммунистических режимов. Они действовали секретно, не подвергались общественному контролю и, по крайней мере хотя и частично, но всё же были ответственны за экономический, социальный и моральный кризис как в России, так и в восточноевропейских государствах. Даже в демократических обществах на сегодняшний день спецслужбы достаточно часто нарушают права человека.

Образованные на государственном уровне специальные службы можно отнести к специфическому виду оружия, настроенного на разгром противника даже в мирных условиях.

Суперсовременные разведывательные системы превращаются в нечто большее, чем специальные сервисные службы, обеспечивающие государство конфиденциальной информацией о зарубежных страны - на неотъемлемый

компонент государственной власти, причем компонент оперативный, жесткий и высокопрофессиональный.

Однако существуют и определённые принципы контроля и ответственности, которые в каждом государстве должны определять деятельность этих служб в открытых и демократических обществах.

Спецслужбами в европейских государствах и международных организациях считаются государственные структуры, которым предоставлены полномочия по проведению специальной или, как ее еще называют, тайной, оперативной или разведывательной деятельности (далее - оперативная деятельность). Эта деятельность в «свернутом» виде заключается в получении информации без ведома ее владельца или объекта, которого она касается, а также в проведении других тайных мероприятий. То есть определяющим признаком спецслужб является специфика методов и средств выполнения возложенных на них задач, а не общее направление этой деятельности. Поэтому к спецслужбам принадлежат не только органы внешней разведки, но и соответствующие органы и подразделения контрразведки, уголовного розыска и др. Этот подход применен, в частности, в Законе о национальной безопасности США [5].

Каждая секретная служба должна создаваться на основании законодательного акта, определяющего ограничения полномочий данного учреждения, методы его деятельности и средства, позволяющие контролировать данную деятельность.

Спецслужбы могут иметь статус и отдельных органов, и подразделений в составе государственных органов, которые в целом не являются спецслужбами.

Средствами оперативной деятельности есть специальные человеческие ресурсы (оперативные сотрудники, в том числе и под прикрытием, а также лица, являющиеся штатными работниками соответствующей спецслужбы, но привлеченные ею в этой деятельности - агентура), а также специальные технические средства.

Основными методами этой деятельности является агентурное проникновение, выведывание, подслушивание, негласное наблюдение, перехват

почтовых и телекоммуникационных сообщений, проникновение в чужие владения и тому подобное.

То есть деятельность спецслужб, хотя и легитимно, но все-таки нарушает конституционные права и свободы человека. А недостаточно контролируемое и не обосновано насущными интересами национальной безопасности применение этих средств создает угрозу демократическим ценностям.

Кроме того, следует помнить, что вред для собственных национальных интересов вследствие провалов в деятельности спецслужб, особенно внешне разведывательных, зачастую превышает те выгоды, которые можно было бы достичь в случае полного успеха.

Повышенный риск и тайный характер оперативной деятельности специальных служб обуславливают и специфику управления ими, требующие специальной управленческой подсистемы относительно обособленной от системы управления государственными органами общей компетенции.

Эффективная деятельность специальных и разведывательных подразделений и служб в любой стране, с одной стороны, является гарантией заверения национальной безопасности, а с другой - несет потенциальные угрозы и ограничения прав человека и гражданина [1, с. 5-9]. С целью обеспечения прав и свобод граждан в демократических странах отработанные четкие механизмы контроля за деятельностью спецслужб. Основы такого контроля, как правило, установлены на уровне Конституции и подробно регламентированы специальными законами [3].

Безусловно, зарубежный опыт парламентского контроля за деятельностью специальных и разведывательных служб заслуживает внимания. Он имеет четкие и отработанные механизмы. Так, в Конгрессе США в обеих палатах созданы постоянные комитеты по вопросам разведки. В частности, в верхней палате парламента - Сенате, ещё в 1976 году был создан Комитет по вопросам разведки (The United States Senate Select Committee on Intelligence) [4], целью которого является надзор за разведывательной деятельностью на соответствие её Конституции и законам США, проведение исследований и отчетности перед

сенатом о разведывательной деятельности государства. Интересен принцип формирования Комитета: он включает 15 сенаторов: восемь от партии большинства и семь - от меньшинства. При этом предпочтение большинства в один мандат определена резолюцией Сената и, в отличие от других комитетов, не меняется пропорционально количеству депутатов большинства и меньшинства в Сенате. Таким образом структура Комитета отражает беспартийный характер разведки и поощряет всех его членов к сотрудничеству. Члены комитета рассматривают письменные отчеты разведывательных органов, их бюджет, готовят профильное законодательство и рекомендации. Если речь идет о скрытых действиях разведки, то доступ к такой информации может ограничиваться Президентом даже членам Комитета и предоставляться только председателям и заместителям председателя комитетов по вопросам разведки Сената и Палаты представителей, а также руководству Сената и Палаты представителей. Комитет, как правило, проводит закрытые заседания два раза в неделю, на которых заслушивает офицеров разведки. Ежегодные слушания, посвященные угрозам национальной безопасности, проводятся в открытом режиме. Ещё одним элементом контроля парламента за деятельностью разведывательных органов является предоставление согласия Сената на назначение Президентом руководителей разведки.

В свою очередь, Комитет по вопросам разведки (The United States House Permanent Select Committee on Intelligence) в нижней палате парламента - Палате представителей, создано 1977 года. Комитет осуществляет надзор за 17-ю разведывательными органами страны, включая подразделения Министерства обороны, национальной безопасности, юстиции, Государственного департамента, Казначейства, Энергетики и др. Комитет по вопросам разведки Палаты представителей проводит исследования по вопросам разведывательной деятельности с целью повышения её эффективности и информирование общества.

В Великобритании создан общий для двух палат Комитет по вопросам разведки и безопасности (The Intelligence and Security Committee of Parliament

[2]), в который входит 9 членов. Комитет был создан Законом о разведывательные службы в 1994 году, но его полномочия урегулированы Законом о правосудии и безопасности 2013 года. В соответствии с Законом 2013 и сопроводительного Меморандума о взаимопонимании Комитет осуществляет надзор за деятельностью и затратами оборонной разведки, штаб-квартиры правительства, Объединенной разведывательной организации, Секретариата национальной безопасности и Офиса по вопросам безопасности и борьбы с терроризмом. Комитет имеет право заслушивать министров и руководителей разведывательных органов, проводить расследования и тому подобное. Ежегодно Комитет готовит отчет об угрозах национальной безопасности, а также отдельные отчеты о террористических угрозах. Например, среди последних таких отчетов - Отчет о российской угрозе.

Наличие парламентского контроля за деятельностью спецслужб предусмотрена и в странах континентальной Европы. Так, согласно рекомендациям ПАСЕ 1402 (1999) «Контроль внутренних служб безопасности в странах-членах Совета Европы» и 1713 (2005) «О демократическом контроле над сектором безопасности в странах-членах» такой контроль за деятельностью специальных служб и органов государства должен осуществлять специальный комитет парламента. Соответствующая практика применяется в Польше, которая начинала реформу спецслужб фактически советского типа в начале 90-х годов прошлого века. Так, в Сейме Польши действует Комиссия по делам специальных служб (*Komisja do Spraw Służb Specjalnych*), среди задач которой - подготовка заключений на проекты нормативных актов, касающихся специальных служб, изучение годовых отчетов руководителей специальных служб, высказывания предложений по проекту бюджета специальных служб, предоставление выводов относительно заявлений о назначении и увольнении лиц на должности руководителей специальных служб и их заместителей, ознакомление с информацией спецслужб об особо важных аспектах их деятельности, рассмотрение подозрений о нарушении спецслужбами законодательства и прав человека, рассмотрение жалоб на деятельность спецслужб и тому подобное.

Таким образом, система демократического контроля любого государства является результатом его государственного и политического устройства, его истории и культурного наследия. С одной стороны, необходимо разработать механизмы, которые приводили бы в соответствие законодательные и конституционные традиции того или иного государства, с другой стороны, разные страны имеют разные системы политического устройства и опыт осуществления демократического контроля.

Не может существовать единая модель осуществления демократического контроля, равно как и не существует единой для всех модели демократического контроля над деятельностью спецслужб. Вне зависимости от того, какая форма контроля используется на практике в том или ином государстве, демократический контроль над деятельностью спецслужб осуществляется органами исполнительной, законодательной и судебной власти. Каждая из них играет свою роль в общей системе осуществления контроля, несения ответственности и организации управления и наблюдения за деятельностью спецслужб, цель которой заключается в обеспечении законности, соразмерности и уместности действий, которые необходимо осуществлять тайно.

#### **Библиографический список:**

1. Абалмазов, Э. И. Концепция безопасности: тактика высокоэффективной защиты / Э. И. Абалмазов // Системы безопасности. 2015. — № 2. — С. 5-9.
2. Aldrich, Richard J. 1995. British and American Policy on Intelligence Archives. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5.
3. <http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/humanrights/quotes.shtml>.
4. Lustgarten, Laurence and Leigh, Ian. 1994. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford: Clarendon Press.
5. National Security Act of 1947 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uscode.house.gov/classification/tables>.