

Рефорум

ИРИНА БОРОГАН, АНДРЕЙ СОЛДАТОВ,
ВАСИЛИЙ ГАТОВ

НЕРЕФОРМИРУЕМАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Возможные подходы к реформированию
органов безопасности РФ



РЕФОРУМ

2022

Среди наиболее сложных объектов для реформирования – не только в России, но и в любом другом государстве – особенное место занимают спецслужбы, так называемые органы безопасности. Для России это вдвойне тяжёлая и трудная тема, учитывая трагическую историю и роль ВЧК/ОГПУ/НКВД/КГБ/ФСБ в ней. Кроме того, за последние 15 лет спецслужбы настолько радикально расширили сферу деятельности, что практически любой институт российской государственности так или иначе затрагивает (или оказывается в компетенции) ФСБ РФ. Предлагаемая policy paper рассматривает возможные подходы к реформированию этой системы.

Историческое введение

Полагаем, что структура государственной безопасности в Российской Федерации в любом реформаторском проекте должна стоять первым номером. Дело не только в трагической истории страны, но и в драматическом настоящем – сколько бы оно не длилось. Федеральная служба безопасности Российской Федерации, пережив первые попытки реформирования в 1991-1995 годах, структурно и количественно практически вернулась к состоянию КГБ СССР, а масштаб вмешательства службы в жизнь самых разных частей общества, государства, экономики, внешней политики, наверное, уже и превзошёл предшественника. Лишь три крупных подразделения, ранее входившие в КГБ, остаются организационно за пределами контура ФСБ – Федеральная служба охраны (ФСО), в прошлом 9-е главное управление КГБ, Главное управление спецпрограмм президента (ГУСП), бывшее 15-е управление, и Служба внешней разведки (СВР), ранее бывшая Первым главным управлением.

Структуры безопасности Российской Федерации возникли в результате частичного расформирования и разделения КГБ СССР, центральный аппарат и региональные управления которого перешли в ведение России в конце 1991-начале 1992 года; кроме того, из структуры КГБ были выделены в отдельные службы управление правительственной связи и криптографии (ставшее вскоре ФАПСИ) и структуры государственной охраны, превратившиеся в конце концов в Федеральную службу охраны РФ.

В период формирования органов власти России, как теперь известно из воспоминаний^(1,2,3), никакого ясного плана, «что делать с КГБ», не было. После августовского путча 1991 года в политической элите существовал некий консенсус, что органы госбезопасности должны быть глубоко трансформированы и поставлены под контроль парламента, однако практическое осуществление плана деидеологизации и деполитизации организации подрывалось внутриэлитной борьбой. Кроме того, в сознании и Бориса Ельцина, и его ближайших соратников и советников глубоко сидел советский стереотип о жизненной необходимости органов, что соседствовало с низким уровнем понимания вопроса о законодательном определении их деятельности. Плюс несмотря на активное участие Верховного совета РФ в формулировании структуры органов власти, все решения в части органов безопасности принимались единолично президентом, как и решения о назначении руководителей. Сначала Ельцин попытался объединить МВД и КГБ в сверхструктуру МВДБ РФ, но его указ был отменён Конституционным судом. Тогда, в январе 1992 года, был уволен Виктор Иваненко, создававший структуры российского КГБ, и бразды правления перешли

1 <https://www.kommersant.ru/doc/1802254>

2 Бакатин В. В. Избавление от КГБ. — М.: Новости, 1992. — 267 с. — ISBN 5-7020-0721-2.

3 Коржаков А. В. Борис Ельцин: от рассвета до заката. Послесловие. — М.: Детектив-Пресс, 2004.

к Виктору Баранникову, выходцу из МВД, возглавившему Министерство безопасности РФ. Много лет спустя из интервью Виктора Иваненко⁴ стало известно, почему кадровые чекисты так усиленно возражали против объединения: уже тогда им было видно желание милицеевских начальников получить доступ к спецтехнике прослушки и наблюдения в интересах коррупции.

Под руководством сменившего Баранникова в 1993 году Николая Голушко (кадрового украинского чекиста из 5-го, идеологического управления) органы госбезопасности РФ стали принимать более-менее современную форму. Министерство было переименовано в Федеральную службу контрразведки (именно тогда из состава были выведены пограничные войска), определены современные задачи органов⁵. В 1995 году, наконец, было принято текущее название – ФСБ, слегка изменено положение о службе, в составе которой было воссоздано следственное управление, ликвидированное ещё Бакатиным, вернулись в подчинение следственные изоляторы, включая Лефортово. В 1998 году в ФСБ было воссоздано идеологическое управление под именем управления по защите конституционного строя. В 2003 году президент Владимир Путин вернул в состав ФСБ России пограничные войска и агентство правительственной связи, фактически восстановив организационный контур КГБ.

Как показывает исторический анализ реформ органов безопасности, за исключением краткого периода в конце 1991 года процессы структурной и организационной перестройки находились в руках руководителей, пользовавшихся доверием Бориса Ельцина; часть из них была профессиональными **спецслужбистами** (Иваненко, Голушко, Ковалев, Путин, Патрушев, Бортников), часть – политическими назначенцами из военных и милицеевских структур (Баранников, Барсуков, Степашин). За исключением, возможно, Сергея Степашина, ни один из руководителей органов безопасности не был квалифицированным правоведом, однако все они были и остаются практиками с ещё советским опытом (и, соответственно, стереотипами в отношении госбезопасности). **Кроме того, одной из причин фактической реставрации КГБ как института тоталитарного строя стал постоянный страх Владимира Путина и его ближайшего чекистского окружения перед возможными мятежами и «майданами».**

Соображения собственной безопасности и безопасности правления превалировали над любыми попытками поставить МБ/ФСК/ФСБ (да и другие структуры, в прошлом бывшие организмом КГБ СССР) под парламентский и гражданский контроль. В путинский период происходит чрезвычайное усиление функций ФСБ России в экономике; соответствующие управления активно развивают присутствие офицеров действующего резерва в государственных и даже частных компаниях якобы для обеспечения контрразведывательного обеспечения. В функции защиты конституционного строя активно приходит политика: оппозиционная деятельность рассматривается как экстремизм, как приготовление к террору, что делает соответствующие отделы ФСБ фактически политической полицией.

Вот в таком месте оказалась реформа органов безопасности. И вряд ли что-то серьёзно изменится до момента, когда в России снова запустится процесс демократического транзита.

4 <https://www.kommersant.ru/doc/1802254>

5 <https://online.lexpro.ru/document/51216042>

Проблема институционализации

«После Путина» обществу придётся снова искать формат институционального оформления государства, в том числе и органов безопасности. Снова встанет вопрос **деполитизации этой деятельности, перестройки структуры органов и определения их целей, задач и полномочий.**

В рамках любого проектирования, в том числе и институционального, хотелось бы избежать как субъективности (например, решений, основанных исключительно на негативном опыте), так и поспешности (что, собственно, мы могли наблюдать в 1991 году). Начинать нужно с вопроса: **есть ли у России такие специфические проблемы безопасности, чтобы для работы с этими проблемами существовало отдельное могущественное ведомство?** Являются ли эти **проблемы безопасности вопросами общества и государства** (т.е. относятся к совместному ведению суверена-народа и созданного этим сувереном государства), **или это именно «государственная безопасность»** (т.е. защита государства от угроз, в том числе исходящих от народа)?

Если ответ на второй вопрос достаточно очевиден – это вопросы общества, а если общество так решит, его государства, то на первый нельзя ответить однозначно.

Мировой опыт показывает, что страны – юридически и организационно – по-разному подходят к проблеме «особых угроз», начиная от формулировок «чему угрожает» и заканчивая моделями организационных решений безопасности. При этом следует подчеркнуть, что ни одно общество не является полностью довольным своими структурами безопасности, каждое продолжает их постоянно совершенствовать. С таким подходом, видимо, следует согласиться и в применении к России будущего.

Посмотрим на формулировку текущих задач ФСБ России из Положения о службе. Общее предназначение предстаёт многогранным и немного расплывчатым. Часть задач описаны крайне конкретно, например *«организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации»* (п.3 ст.8 Положения). Другие, наоборот, изобилуют туманными определениями: *«информирование Президента Российской Федерации... об угрозах безопасности Российской Федерации»*. За скромной формулировкой *«организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности»* скрыто существование Следственного управления ФСБ, а также разветвлённой оперативной сети «действующего резерва». Положение определяет приоритет ФСБ в *«борьбе с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооружённых формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооружённого мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти»*, чем определяется существование Департамента по

защите конституционного строя, занятого в основном репрессиями в отношении оппозиции⁶.

Общее количество функций, которые Положение определяет для органов безопасности, составляет **семьдесят четыре**, и в этих пунктах есть буквально все полномочия, о которых может мечтать Служба. Чего нет в нём – так это инструментов внешнего, общественного и парламентского контроля за тем, что именно и как Служба делает. Директор ФСБ России подчиняется президенту, информирует его и отчитывается перед ним, но у него же – и контроль за деятельностью подчинённых. Хочет – контролирует, хочет – не контролирует. Очень удобно, кстати.

Мы совершаем этот документальный экскурс именно потому, что хотим показать: расширяя зону ответственности особых органов государства, отвечающих за неконкретно прописанное понятие «безопасности», общество всегда попадает в ловушку.

Мы совершаем этот документальный экскурс именно потому, что хотим показать: расширяя зону ответственности особых органов государства, отвечающих за неконкретно прописанное понятие «безопасности», общество всегда попадает в ловушку.

Фундаментальный институциональный дизайн органов безопасности должен, как нам представляется, опираться на три компонента: чёткое и «закрытое» в своей формулировке определение этой самой безопасности, конституционно определённые и разъяснённые в законе инструменты гражданского контроля за деятельностью органа (органов) безопасности и принцип обязательной сменяемости руководителей.

Конкретный набор решений по реформированию ФСБ, который мы обсудим в следующей главе, может различаться. Но в основе любого дизайна необходим **принцип бюджетного и кадрового контроля за спецслужбой, который должен осуществляться парламентом, его уполномоченным комитетом, через:**

1. Ежегодное обсуждение бюджета спецслужбы и отчёта о расходовании средств предыдущего года;
2. Слушания при назначении всех ключевых руководителей службы, от директора до руководителей ключевых департаментов, с правом комитета отклонить кандидатуры, предложенные как президентом (директор), так и директором (заместители и руководители департаментов);
3. Специальные слушания, а также институт парламентского расследования, которые могут быть инициированы, например, фракциями или депутатскими группами при достаточной численности подписавшихся.

⁶ Все цитаты в этом разделе из действующей редакции Положения о ФСБ России <https://base.garant.ru/12132066/>.

Члены этого специального комитета парламента должны иметь соответствующий уровень доступа к государственной тайне и при этом **не могут быть действующими или бывшими сотрудниками соответствующей службы.**

В некоторых странах, в частности в США, к инструментам парламентского контроля добавлены «офисы генерального инспектора», своего рода отделы внутренней безопасности внутри служб. В важнейших спецслужбах и министерствах США генеральные инспекторы назначаются президентом с согласия Конгресса, а их увольнение требует пояснений для законодателей (было несколько случаев, когда из-за позиции Конгресса президенты меняли свои решения об увольнении инспекторов). Задача инспекторов – недопущение злоупотреблений, коррупции, семейственности внутри закрытых сообществ спецслужб прежде всего; именно на их офисы возложена работа с whistleblower'ами и проверка критических замечаний массмедиа в отношении служб. Возможно, создание такого дополнительного инструмента – это вопрос времени, подготовки статусов и кадров, но как дополнительная страховка эта мера может и должна рассматриваться при формулировании реформ (хотя бы как опция).

Обязательная сменяемость руководителей спецслужб – ещё один базовый принцип контроля за ними со стороны общества. Закон должен определить базовую продолжительность контракта руководителей служб с учётом таких факторов, как продолжительность президентских сроков или частота регулярных парламентских выборов, которые, возможно, определяют частоту смены правительств. То есть смена руководства службы должна быть возможна двумя путями: в силу истечения предельного срока работы по контракту – или в силу смены руководства страны, которое вправе либо подтвердить контракт, либо расторгнуть и назначить нового директора и других руководителей, в отношении которых закон устанавливает принцип сменяемости. Сменяемость, каким бы фетишем она ни казалась, – важный инструмент общественного контроля.

Институциональный дизайн будущих органов безопасности также связан с **общими принципами организации судебно-следственной и прокурорской системы.**

В частности, по целому ряду соображений – от исторических до прикладных – **мы полагаем обязательным исключение следствия из полномочий будущих органов безопасности.** Следствие по делам о государственной измене, шпионаже, терроризме и т.д. должно вестись точно так же, как и по другим важным делам. Если законодатель решит, что рационально сохранить Следственный комитет как отдельную структуру – значит, в рамках следственного комитета. Если будущий дизайн следственного дела вернётся к советской модели (важные дела – в следственном управлении прокуратуры, дела меньшей важности – в МВД), то, вероятно, делами органов безопасности в силу их значимости должны заниматься специальные прокурорские следователи с соответствующим допуском.

Из устройства органов безопасности должны быть также исключены – не на словах, а на деле – любые места заключения. В соответствии с обязательствами в рамках ПАСЕ Россия на словах передала следственные изоляторы ФСБ в ФСИН (в частности, Лефортово), однако продолжает полностью контролировать тюрьму через её руководство. Например, недавно начальником Лефортова стал печально известный следователь ФСБ Свинолуп, бывший заместитель начальника «шпионского» первого отдела Следственного управления, который был переведен в СИЗО как офицер аппарата прикомандированных сотрудников.

Проблема законности и кадров

Как бы прекрасно мы ни продумали фундаментальные основы спецслужбы, любая реформа столкнётся с двумя ключевыми проблемами: **как обеспечить законность в деятельности организации** (с признаками социальной корпорации), которая всю свою историю ставила цель выше средств, и проблемой кадров – непосредственно людей, занимающихся проблемами безопасности.

В 1991-1995 годах, когда реформировались органы безопасности СССР, ставшие российскими, возобладала (по разным причинам) идея власти состояла в нежелательности объединения всех бывших компонентов КГБ в одну структуру. В результате бывшие управления Комитета были раздроблены и разнесены по разным ведомствам – только для того, чтобы спустя десятилетия объединиться снова. Увы, проблема тут не только в слабости государства и общества, оказавшихся неспособными контролировать спецслужбы, но и общей идее «карающего меча и защитного щита партии», заложенной в ВЧК/ОГПУ при его создании. Выросшая в условиях жесткого противостояния со спецслужбами Российской империи, захватившая и удержавшая власть в результате кровавой Гражданской войны, большевистская партия нуждалась в инструменте тотального террора и контроля, каким и построил ВЧК/ОГПУ его основатель Феликс Дзержинский. После десятилетий эволюции, сталинских репрессий, эпохи СМЕРШ, «дела врачей» и преследований диссидентов КГБ СССР стал настоящим государством в государстве, с полностью автономной моделью обеспечения. По той же модели восстанавливалась и ФСБ России: в распоряжении службы есть всё, начиная от собственной авиации и заканчивая поликлиниками и санаториями; у ФСБ собственные научно-исследовательские институты (один из которых, как мы знаем, участвовал в покушении на Алексея Навального), собственные учебные заведения.

Очевидно, что эта «упакованность» службы – следствие советской специфики, когда начальство хотело и могло контролировать уровень обеспечения сотрудников.

«Ведомственное» хозяйственное обеспечение наряду с бессмысленной в современных условиях территориальной структурой (о ней будет особо сказано) – наиболее сильные после «чекистской ментальности» якоря, удерживающие российские органы безопасности в прошлом.

Территориальные органы ВЧК/НКВД создавались не для того, чтобы заниматься контрразведывательной деятельностью. Скажем прямо: это были местные отделения фабрики репрессий, единственный смысл существования которых был в приближении места уничтожения «врагов народа» к местам их проживания. С 1950-х, после осуждения партией сталинского периода, КГБ всё собирался что-то сделать с региональной структурой, но так и не собрался. В полном объёме её унаследовали российские органы безопасности.

Сегодня региональные отделения ФСБ – это форпосты политических полицейских функций (потому что особых шпионов и даже террористов в 95% российских регионов нет), машины по выкачиванию денег из местного бизнеса и силовые инструменты в местных элитных разборках. Кроме того, региональные отделения регулярно поставляют в Центр начальников-карьеристов, главными качествами которых является исключительная лояльность начальству («он же взял меня в столицу!») и показательное зверство при полном неуважении к закону.

Безусловно, в ходе реформирования органов необходимо вывести из их состава любые подразделения обеспечения, кроме тех, которые непосредственно необходимы в оперативной работе; региональное присутствие будущей службы должно строиться не по областному/

республиканскому принципу, а по «кустам необходимости». Скажем, в столице, Петербурге, возможно, в центрах военной науки и промышленности (ЗАТО, Екатеринбурге, Красноярске, Комсомольске-на-Амуре) имеет смысл создавать постоянные офисы контрразведки; при гражданских ядерных и опасных химических объектах могут быть офисы соответствующих структур и антитеррористические оперативники. Но содержать в каждом областном центре десятки офицеров, которым по большому счёту нечем заниматься – не только расточительно, но и вредно для общества.

Да, об офицерах. С мрачных времён Генриха Ягоды органы стали военной организацией с собственной иерархией и званиями. За всю историю службы у неё было всего три гражданских (политических) руководителя, все остальные имели большие генеральские звезды на погонах. При этом никакой специальной ценности у военизированной структуры органов безопасности нет. Присяга никак не защищает секретность; офицерская честь не препятствует участию в коррупционной деятельности; страх перед военным трибуналом совершенно исчезает при виде выгоды и наживы.

Одной из центральных задач реформ органов безопасности в будущей России будет «цивилизация» службы через увеличение количества должностей, которые могут быть заняты людьми без воинских званий, но с качественной, прежде всего юридической подготовкой. Вместе с гражданским контролем, бюджетной отчётностью и внутренним аудитом гражданские юристы могут попробовать вычистить «чекистский дух» из коридоров ведомства, добиться уважения прав человека, законов и обязательств государства.

Вместе с гражданским контролем, бюджетной отчётностью и внутренним аудитом гражданские юристы могут попробовать вычистить «чекистский дух» из коридоров ведомства, добиться уважения прав человека, законов и обязательств государства.

Развивая мысль о том, чего в составе будущих органов безопасности быть не должно, мы предлагаем рассмотреть следующие аргументы:

Пограничные войска. Защита границ стала функцией КГБ в 1957 году, и при всех переподчинениях пограничные войска сохраняли определённую степень автономии. Например, в отличие от региональной структуры ФСБ, погранвойска имеют окружную структуру; есть даже Центральный пограничный округ, отвечающий за контроль границы в основном воздушном хабе страны – московских аэропортах. Особые функции охраны наиболее протяжённой границы в мире, российской, наличие таких дополнительных проблем, как калининградский анклав, необходимость участия в операциях по борьбе с наркотрафиком, нелегальной миграцией требует наличия в составе погранвойск высококачественного силового подразделения, сил спецназначения. Видимо, было бы правильно из будущего «пост-ФСБ» перенести Центр сил спецназначения в состав отдельных пограничных войск (тем более что большинство спецназовцев ФСБ и так приходят оттуда).

Правительственная связь и криптография. Внутри чекистского сообщества всегда были аргументы как за, так и против существования отдельного Федерального агентства правительственной связи и информации, выделенного из КГБ во времена Бориса Ельцина. Полагаем, что любая будущая государственная власть – после Путина – должна прежде всего прислушиваться к аргументам за – с одной серьёзной оговоркой. Будущее отдельное ведомство правительственной связи должно быть организовано так, чтобы максимально предотвратить коррупцию в его системе (именно это было слабой стороной старого ФАПСИ, втянутого в сотни скандалов). Никакой коммерческой деятельности и спецпоставщиков.

Ядерная, химическая и биологическая безопасность, безопасность стратегических объектов. «Бункерное» управление КГБ СССР в своё время было разделено между Управлением специальных программ Администрации президента и соответствующими департаментами ФСБ. Понимая важность этого направления деятельности (и практически абсолютную концентрацию соответствующих специалистов внутри этих ведомств), было бы разумно создать отдельное федеральное ведомство, возможно даже и военизированное – со своей иерархией и званиями, – входящее в структуру Правительства РФ. Единственное, чего в такой структуре быть не должно – это права на ОРД (оперативно-розыскную деятельность). При возникновении угроз своим объектам «бункерное ведомство» должно обращаться в другие органы с правами ОРД и/или следствия, а не вести мероприятия самостоятельно.

Экономическая безопасность. Это самое спорное направление деятельности органов, едва ли не более опасное для общества, чем политическая полиция. Сегодня численность подразделений ФСБ и офицеров действующего резерва (ДР), внедрённых практически во все крупные и даже средние компании страны, едва ли не больше, чем всего остального оперативного состава. Как показывают последние громкие уголовные дела, именно «экономические чекисты» являются самой коррумпированной, самой «беспредельной» группой в ведомстве. Видимо, в отношении департамента в целом должно быть принято стратегическое решение – и он сам, и его региональные отделы, и «действующий резерв» должны быть выведены за штат, сами структуры ликвидированы, а желающие продолжать работать специалисты должны пройти независимую гражданскую переаттестацию с полным «просвечиванием» прошлого, собственности и других активов вплоть до дальних родственников. Потенциальный ущерб всему тому «добру», которое якобы защищает Служба экономической безопасности, даже если перестать его «безопасить», точно будет меньше, чем моральный, экономический и ценностный вред, который наносит существование этой службы. Создавать ли такие подразделения в будущем, должно решаться на case-by-case основе; возможно, после новой приватизации и реорганизации государственного сектора у компаний возникнет необходимость в специфических услугах контрразведывательного аудита, или крипто-безопасности. Но такие опасные структуры должны создаваться исключительно в ответ на имеющийся спрос, а не из подозрений начальства.

Защита конституционного строя. За этими высокими словами стоит не что иное, как политическая полиция, орган, осуществляющий репрессии оппозиции. Деятельность 99% сотрудников этого управления не имеет ничего общего с Конституцией и прямо противоречит ей; последнее, что уважают сотрудники УЗКС, это законы. Как и «экономисты», эти компоненты службы должны быть расформированы и созданы – если в том вообще есть необходимость – с нуля, на основе ясно прописанных правил, задач и принципов работы, при наличии действенного парламентского и общественного контроля. Сегодня это подразделение существует в одной Службе с антитеррористическими подразделениями. Очевидно, что антитеррористические подразделения должны существовать отдельно.

Разведка и контрразведка

Мы выносим этот пункт в отдельную главу, потому что вопрос о том, как будущая Россия должна организовывать свою разведывательную деятельность, выходит за рамки достаточно небольшой сегодня внутренней разведки ФСБ.

При создании разведывательных органов в ФСБ использовался аргумент, что именно эти органы должны осуществлять вербовку иностранцев на территории страны – как и в советские времена, когда эти функции осуществляли первые отделы республиканских управлений КГБ.

Между тем мы полагаем, что осуществлённая в своё время идея отделения внешней разведки от остальных спецслужб исчерпала себя. Выделение СВР в 1991 году было отчасти «спасательным кругом» для старых кадров разведки, которые оправданно боялись попасть под чистку Бакатина и последующие вполне предсказуемые перипетии реформирования органов. К сожалению, это не столько спасло старые кадры и якобы бесценный опыт советской разведки, сколько способствовало её деградации, как профессиональной, так, увы, и моральной. И без того закрытое разведсообщество оказалось предоставлено самому себе, наиболее профессиональные аналитики и оперативники довольно быстро поняли, что их знания и способности куда больше ценятся в других, прежде всего коммерческих структурах. Поскольку ни у кого из руководителей СВР (за исключением, возможно, Вячеслава Трубникова) не было никаких идей модификации службы и её перевода на более современные (в том числе идейно современные) рельсы, довольно быстро в СВР пышным цветом распустились националистические и конспирологические взгляды и подходы. Пожалуй, наилучшим примером такой деградации служит созданный для пенсионеров разведки think tank РИСИ (Российский институт стратегических исследований), которым долгие годы руководил Леонид Решетников, бывший замдиректора СВР. Взгляды Решетникова настолько палеонтологические и ксенофобские, что даже его бывшие коллеги от них дистанцировались.

Если подходить к реформированию органов безопасности системно и с учётом опыта других, прежде всего демократических стран, то вопрос о том, имеет ли смысл разделять или объединять разведывательные и контрразведывательные организации под одной крышей, явно не имеет единственно правильного ответа.

В США, например, 18 организаций, включая ФБР, входят в так называемое разведывательное сообщество, деятельность которого в целом управляется Советом национальной безопасности (National Security Council, NSC), однако каждая из служб самостоятельно организует работу и получает на неё финансирование и одобрение в соответствующих комитетах Конгресса. Во Франции, наоборот, в Главном управлении внешней безопасности (DGSE) сосредоточены обе функции, при этом специфические задачи, такие как борьба с терроризмом, вынесены в отдельные службы, подведомственные Министерству внутренних дел. Гражданский контроль за деятельностью DGSE осуществляется по довольно сложной схеме – частично через парламентские решения о финансировании, частично через подчинённую непосредственно премьер-министру инспекцию. При этом организационно спецслужба входит в состав Министерства обороны.

В Великобритании, как известно, две основные службы – MI-5 (контрразведка и общие вопросы безопасности) и MI-6 (разведка), подчиняющиеся разным правительственным ведомствам. Первоначально состав Министерства внутренних дел, второе подотчётно министру иностранных дел. Есть также аналог американского NSA – Government Communications

Headquarters (GCHQ), преимущественно занимающийся электронной разведкой и кибербезопасностью. Все эти ведомства плюс военная и военно-морская разведки координируются отдельным правительственным органом ЛИС (Объединённый комитет по разведке), в котором сосредоточены функции стратегического анализа. Естественно, существуют специальные комитеты британского парламента, которые определяют финансирование (и, соответственно, косвенно влияют на структуру и полномочия разведывательного сообщества).

В Германии разведка (BND) и контрразведка (BfV) не просто разделены, но даже их штаб-квартиры физически находятся в разных городах; кроме того, отчасти для оперативного контроля за федеральными спецслужбами отдельные «ведомства по защите конституции» есть в каждой федеральной земле – и они не входят в общую структуру BfV. Гражданский контроль разделён между офисом федерального канцлера (Directorate-General 7) и специальным комитетом Бундестага (PKGr), имеющим широкие полномочия как в части бюджета спецслужб и кадровых назначений, так и даже в части оперативного контроля в соответствии с решением Конституционного суда ФРГ.

Нам представляется, что вопрос о единой разведывательно-контрразведывательной организации в будущей России может и должен рассматриваться с учётом как международного опыта, так и (горького) национального. Да, с одной стороны, складывание в одном месте полномочий может представлять потенциальную опасность неоправданного усиления спецслужбы. С другой стороны, при рационально организованном управлении, гражданском контроле и ясно поставленных целях одним «спецведомством» управлять проще. Кроме того, при сочетании обеих ключевых функций в одной организации становится рациональным назначение политического руководителя единой спецслужбы (а не двух «профессионалов» с соответствующими служебными и психологическими деформациями).

Спецобразование

Один из компонентов «тотальности» современного устройства ФСБ России (да и других российских специальных служб) – наличие у них собственных образовательных учреждений. В структуру входит 14 организаций, от Академии ФСБ до кадетского корпуса. Свои высшие учебные заведения и курсы дополнительной подготовки есть и у Службы внешней разведки.

Необходимость специальных знаний для сотрудников служб безопасности и разведки отрицать глупо, но собственная образовательная мини-империя тоже выглядит достаточно странно. По понятным причинам секретности качество образования в институтах ФСБ и СВР не оценивается компетентными гражданскими ведомствами (хотя бы Рособрнадзором); учебные курсы если проходят экспертизу, то в лучшем случае внутриведомственную. В результате наиболее значимым достижением этой образовательной машины стало появление уже нескольких поколений сотрудников ФСБ, которые не только не соблюдают законы страны, безопасность которой защищают, но и открыто презирают их.

Почти все публичные выступления и статьи научно-преподавательского состава этих учебных заведений – махровая антиамериканская и антидемократическая риторика с обязательными намеками, что «в органах знают об этом больше, чем рассказывают».

Реформирование (в том числе и расформирование) образовательных учреждений ФСБ и разведки – один из ключевых инструментов построения более честного, транспарентного и профессионального разведывательного сообщества.

Если будущие лидеры России захотят серьёзно подойти к реформированию органов безопасности, то реформирование (в том числе и расформирование) образовательных учреждений ФСБ и разведки – один из ключевых инструментов построения более честного, транспарентного и профессионального разведывательного сообщества. Мощнейшие разведки мира вполне обходятся расширенными курсами дополнительной подготовки своих будущих сотрудников, которых они находят среди солдат, офицеров и просто гражданских специалистов. Особые компетенции, связанные, например, с криптографией (что обеспечивает безопасность правительственных коммуникаций), могут развиваться в рамках специальных факультетов обычных государственных вузов с соответствующим, как любят говорить сами спецслужбисты, «контрразведывательным обеспечением». Однако содержать десятки организаций, где ветераны КГБ преподают студентам «заветы Держинского» и «стратегический гений Андропова», как нам представляется, просто не имеет смысла, если вообще не вредно.

Заключительные соображения

Как мы подчёркивали выше, вопрос реформирования органов безопасности встанет перед любым будущим руководством России, даже если это руководство само окажется выходцами из структур ФСБ. Современное, динамичное, открытое к сотрудничеству общество и государство не должны трепеть внутри себя глубоко тоталитарный институт, переполненный осложнениями и комплексами прошлого.

Реформирование органов безопасности не должно принимать формы неразборчивых репрессий против бывших сотрудников или слепой ликвидации управлений и департаментов. Ключевые моменты реформы, в особенности в начальном этапе, лежат в создании институтов общественного, парламентского контроля за деятельностью органов безопасности, в том числе через инструменты бюджетного и кадрового контроля. Также реформа органов безопасности не будет полноценной, если предварительно (или параллельно) не будет решён вопрос об организации следственной деятельности в России и создания независимого, в том числе и от органов безопасности, суда.

Важнейшим вопросом при реформировании органов становится определение понятий безопасности общества и государства. Сегодняшнее толкование (особенно расширенное в результате корректив Положения о ФСБ России в июле 2021 года) как собственно безопасности, так и её компонентов никак не может быть взято за основу. Понятно, что ряд формулировок, определяющих безопасность общества и государства, являются постоянными и не зависят от конкретно-исторических обстоятельств, однако никто не может со стопроцентной уверенностью сказать, какие из вызовов будут актуальны в момент перезапуска российского транзита. Может быть, существенно большее значение будет иметь кибербезопасность, но нельзя исключать и новых террористических, в том числе неизученных угроз.

Среди фундаментальных задач реформы органов безопасности – их «цивилизование», перевод из военизированной структуры в преимущественно гражданскую. Для этого, помимо деклараций и политической воли, потребуется серьёзный «призыв» в новые органы гражданских юристов и технократов, которые, пройдя необходимые фильтры в части допуска и секретности, привнесут внутрь структуры большее уважение к закону и гражданским правам.

Конкретные решения по составу реформированных органов безопасности могут быть разными, как показано выше: от сохранения единой структуры, численность и состав которой оптимизирован, в том числе для исключения произвола, вмешательства в обычную политическую и общественную деятельность, до глубокой перестройки, при которой из одного ведомства ФСБ выделяются несколько с существенно более узкими задачами и сокращённым влиянием на другие органы государственного управления.

Об авторах



Ирина Бороган – российская журналистка, работающая в жанре журналистского расследования, заместитель главного редактора сайта Agentura.Ru.



Андрей Солдатов – российский журналист и обозреватель, главный редактор сайта Agentura.ru.



Василий Гатов – российско-американский исследователь медиа, приглашённый научный сотрудник Университета Южной Калифорнии.

О проекте «Реформум»

Проект «Реформум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Реформум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Реформум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.