

Реформум

Станислав Рудковский

К ПРОБЛЕМЕ РЕФОРМЫ СПЕЦСЛУЖБ: УСПЕШНЫЙ ОПЫТ ТРЁХ СТРАН



РЕФОРУМ

2022

Россия сегодня чудовищно далека от идеалов европейской демократии. Но если ей суждено повторить путь к демократической европейской стране, реформа спецслужб должна стать одним из важных шагов на этом пути. Предлагаю обратиться к успешному опыту реформирования спецслужб в трёх европейских странах.

Введение: два ключевых понятия языка реформ спецслужб

Полезно обозначить главные составляющие процесса реформ – **гражданский контроль и люстрацию** – и привести успешные кейсы реформ спецслужб в посткоммунистических странах Центральной Европы (ГДР, Польше, Чехословакии). Но прежде всего нелишним будет вспомнить, что фундамент современной демократии базируется на праве всех без исключения граждан принимать непосредственное участие в управлении своей страной, участвовать в процессе формирования органов власти. Сфера государственной безопасности и спецслужб не должна оставаться вне сферы общественного контроля со стороны гражданского общества и его представителей, избранных демократическим способом.

Как поставить спецслужбы под контроль гражданского общества, чтобы это не отразилось негативно на эффективности их работы и безопасности страны? Для России, где ключевые фигуры власти, включая президента, в настоящий момент – это выходцы из спецслужб, что делает её политический режим во многом уникальным и не имеющим аналогов среди других авторитарных режимов, **задача организации и поддержания эффективного контроля гражданского общества над работой спецслужб** представляет особенную сложность.

Продуктивная реформа российских спецслужб должна включать в себя три аспекта:

— **чёткое и «закрытое» в своей формулировке определение цели «безопасности страны»** (определение «угрозы безопасности» из текста «Положения о ФСБ России» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43763/f101d0811b3408b807475efa9b221866945bf4c3: «информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ и по их поручениям федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности Российской Федерации» слишком размыто и вряд ли может сохраниться в таком виде в будущем);

— уже упомянутые **механизмы контроля со стороны гражданского общества** за деятельностью спецслужб и принцип обязательной сменяемости для её руководителей;

— всему перечисленному должен предшествовать **процесс люстрации**, процедура очищения от старых кадров, навсегда деформированных работой в старой спецслужбе, не имеющей никакого отношения к целям безопасности страны и состоявшей прежде всего в преследовании своих же собственных граждан по политическим мотивам.

Проблема численности и структуры спецслужб

Важный шаг в направлении реформирования спецслужб в России – это **сокращение числа сотрудников** Федеральной службы безопасности (или той специальной службы, которая придет ей на смену) до некоего оптимального количества. Сейчас, согласно оценкам независимых экспертов, в ФСБ, включая пограничную службу, числится примерно 200 000 человек. По числу спецслужбистов на 100 000 жителей страны Россия делит <https://fsb.dossier.center/number> первое место с Северной Кореей (136 и 194 сотрудника соответственно, для сравнения: в США 27, в Великобритании 21, в Китае 20).

Отвечая на вопрос, как сократить численность российской спецслужбы, стоит подумать в следующих направлениях:

— Исключение из компетенции ФСБ **пограничной службы**, которая вошла в состав тогда ещё КГБ в 1957 году: нет никакой необходимости совмещать функцию охраны государственных границ и государственной безопасности под одной крышей.

— Вывод из компетенции спецслужбы **образовательных учреждений**. Один из главных компонентов «государства в государстве» ФСБ России – наличие у неё собственных образовательных учреждений: в их структуру входит 14 организаций (от Академии ФСБ до кадетского корпуса). Почти все публичные выступления и статьи научно-преподавательского

состава этих учебных заведений изобилуют откровенной конспирологией и примитивным «антизападничеством», что способствует абсолютно ненужной политизации сотрудников ведомства, целью которых должна быть охрана безопасности страны, а не определение «правильных» и «неправильных» политических взглядов и осуществления политических репрессий в отношении собственных граждан.

— Расформирование органов по т.н. «**защите конституционного строя**». По сути, за этими высокопарными фразами скрывается политическая полиция, структура, осуществляющая репрессии в отношении собственных граждан по политическим мотивам и не имеющая ничего общего с соблюдением Конституции и законов, напротив, прямо противоречащая им. Очевидно, что указанные подразделения должны быть расформированы полностью;

— Из компетенции спецслужб должны быть также исключены любые **места заключения** (колонии, тюрьмы, СИЗО), соответственно, их сотрудники должны быть выведены из-под спецслужбистского ведомства.

Что же касается службы внешней разведки, по мнению экспертов, идея отделения внешней разведки от остальных спецслужб исчерпала себя. Выделение СВР в 1991 году не столько спасло якобы «бесценный опыт» советской разведки от разбазаривания, сколько способствовало дальнейшей деградации сотрудников ведомства.

Опыт реформ: Германия

Рассмотрим три успешных кейса реформирования европейских спецслужб после демократизации политической жизни, а именно немецкий, польский и чешский. МГБ ГДР, немецкая Штази (Stasi), была одной из самых репрессивных спецслужб в истории человечества. За почти 40 лет её существования через тюрьмы Штази прошли несколько сотен тысяч человек, погибли 25 000. В Hohenschonhausen – бывшей главной политической тюрьме Штази, в наше время ставшей музеем, – содержались в основном те граждане ГДР, кто пытался покинуть страну, но также и политзаключённые. В Штази в 1989 году работали 90 000 офицеров, а также 190 000 агентов-информаторов. Один офицер Штази, таким образом, приходился на 180 граждан ГДР.

После падения Берлинской стены и объединения Германии Штази была полностью распущена, а структуры спецслужбы оказались созданы буквально с нуля, в соответствии с принципами и законами, принятыми в соседней ФРГ.

Самое главное в деле реформирования любой спецслужбы, как уже было отмечено, – общественный контроль. Для достижения этой цели в Германии была создана специальная парламентская комиссия. Её статус специально

закреплён в конституции Германии, что подчеркивает её значимость. Отдельно был принят закон о парламентском контроле над спецслужбами. В состав комиссии входит девять человек, выбранных большинством голосов от каждой парламентской группы. Они не проходят спецпроверку, но обязуются соблюдать тайну. Глава комиссии выбирается ежегодно среди членов как правящих партий, так и оппозиции. В конце 1991 года был принят «Закон о документации Штази», согласно которому к досье бывшей спецслужбы может быть предоставлен доступ каждому немцу. Жертвы осведомителей могут ознакомиться <https://www.goethe.de/prj/ger/ru/ihr/21988831> со своими досье, а научные сотрудники – изучить их.

Правда, следует оговориться, что немецкая модель реформы спецслужб малоприменима не только к российским реалиям, но и к другим странам. Дело в том, что Германии удалось легко адаптировать модель работы спецслужб в восточной части к новым правилам её функционирования именно потому, что они уже давно и успешно работали в западной. Вероятно, в современном мире этот опыт более всего пригодился бы Корею в случае долгожданного объединения страны.

Опыт реформ: Польша

Обратимся теперь к польскому опыту реформы спецслужбы. Служба безопасности ПНР (Służba Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) пронизывала каждую сферу жизни польского общества.

Преследование польскими спецслужбами собственных граждан носило волнообразный характер. В период т.н. «социального оптимизма» под молот репрессий попадали в основном представители интеллигенции, религиозные деятели, ветераны Армии Крайовой. По мере роста общего недовольства расширялись и репрессии – начинали затрагивать все категории польского общества, даже представителей рабочего класса, защиту интересов которого СБ ПНР объявляло своей главной задачей.

В 70-е внутри польских спецслужб был создан отдел «Д», в задачи которого входила

дезинтеграция оппозиционных и диссидентских движений. К ним применяли новый метод преследования: частые задержания, постоянная прослушка, открытое наружное наблюдение, шантаж.

Ситуация окончательно накалилась в 80-е, когда активность польского профсоюза «Солидарность», устраивающего миллионные акции протеста, привела к резкому росту численности сотрудников спецслужб. Рост оказался безрезультатным: СБ ПНР оказалась абсолютно неэффективна перед лицом широкого гражданского протеста. Опасаясь неконтролируемого распада и падения режима и последующего общественного гнева, главным адресатом которого они имели все шансы стать, сама СБ инициировала организацию «круглого стола» между представителями коммунистической

власти ПНР и лидерами оппозиционного режиму «Солидарности».

Переговоры оказались успешными, и процесс транзита власти в Польше происходил быстро и бескровно. СБ была ликвидирована, вместо нее было создано Управление охраны государства (Urząd Ochrony Państwa). Агенты СБ подлежали проверке, которую проводила демократическая оппозиция. В итоге в новую структуру приняли около 5000 бывших сотрудников СБ. Когда же угроза номенклатурного реванша стала восприниматься обществом всерьёз, зазвучали голоса сторонников люстрации. С декабря 1996 года по декабрь 1997-го число тех, кто считал, что в Польше должна быть проведена люстрация, [выросло](#) почти на 20 процентных пунктов (с 57 до 76%). В том же 1997 году закон о люстрации наконец-то был принят. В настоящий момент среди сотрудников спецслужб Польши

уже нет людей, которые бы работали в них до 1989 года.

Функции контроля за деятельностью спецслужб равномерно разделены между исполнительной, законодательной и судебной властью.

Исполнительная власть контролирует спецслужбы, ставя задачи и следя за их исполнением. Законодательная ветвь – мониторит законность действий агентов и контролирует правительство в сфере управления и координации спецслужб. Судебная – отвечает за контроль полномочий сотрудников и правомочности их применение к гражданам страны. Помимо этого, надзирают и контролируют деятельность спецслужб обе палаты польского парламента (Сейма), правительство, специальный омбудсмен, генеральная прокуратура и конституционный суд страны.

Опыт реформ: Чехословакия

Структура и полномочия государственной безопасности в Чехословакии в 1989 году были практически полностью схожи с теми, что существовали в Советском Союзе, а также в большинстве тогдашних стран Организации Варшавского договора. Аппарат госбезопасности был единым и находился под абсолютнейшим контролем правящей коммунистической партии.

Организация госбезопасности в коммунистической Чехословакии до 1989 года являлась частью Корпуса национальной безопасности (Sbor národní bezpečnosti), её основной задачей было следование политике правящей партии. Корпус состоял из двух органов: общественной безопасности (Veřejná bezpečnost) и государственной безопасности (Státní bezpečnost). В обязанности первой входило поддержание общественного порядка, а также борьба со всей преступностью. Вторая вплотную занималась преследованием политических противников коммунистического режима, разведывательной и контрразведывательной деятельностью.

Трансформация тоталитарного аппарата безопасности Чехословакии, а затем и независимой Чехии стала сложным поступательным процессом.

В самом начале процесс реформ сопровождался созданием Управления по защите конституции и демократии, которое вошло в состав

Федерального министерства внутренних дел (переименованного впоследствии в Федеральную информационную службу Федерального МВД). Была заново создана разведывательная служба Федерального министерства внутренних дел, позже преобразованная в Управление внешних отношений и информации. Военная контрразведка вошла в состав Министерства национальной обороны в качестве Главного управления военной контрразведки.

1 июля 1991 года специальным законом «с нуля» была создана новая Федеральная информационная служба безопасности. Директор её формально назначался президентом страны, но отчитывался за свою деятельность непосредственно перед парламентом.

Раздел некогда единой Чехословакии на Чешскую и Словацкую республики в январе 1993 г. повлек за собой ещё ряд законодательных актов, важнейшим из которых явился закон № 153 «О разведывательных службах Чешской Республики», в котором были сформулированы новые стандарты контроля над разведывательными службами. Последнее большое изменение в системе чешской разведки произошло в 2017-м, когда был создан новый орган по надзору за разведывательными службами – Парламентский комитет по надзору за службой внешней разведки.

Выводы

Обозначенные аспекты реформ (гражданский контроль и люстрации) и перечисленные кейсы успешных реформ позволяют дать ответ на вопрос, чем спецслужбы демократических стран отличаются от спецслужб авторитарных.

Авторитарные спецслужбы стремятся к контролю над всеми сферами жизни общества и страны, осуществляют свою деятельность исключительно в интересах правящего режима, они производят политические репрессии в отношении собственных граждан, отчитываются исключительно и только перед автократом (проблема контроля) и потому пронизаны политической и экономической коррупцией.

Демократические спецслужбы в своей работе занимаются строго и точно определёнными задачами (у них нет проблемы «размытой» компетентности), действуют в интересах общества, политически нейтральны, отчитываются за свою

деятельность перед парламентом и гражданским обществом.

Соответственно, главные механизмы реформирования спецслужб авторитарной страны в спецслужбы демократической – это **люстрации в отношении старых кадров и создание органов контроля за новыми спецслужбами.**

В постсоветской России в отношении спецслужб не было осуществлено ни первое, ни второе. В итоге мы все стали свидетелями поступательного восстановления структур политической полиции, а не создания современных спецслужб. И как следствие – провала демократизации российского общества в целом. Сотрудники структур, причастные к нарушениям прав человека, не понесли равным счетом никакой ответственности и сохранили позиции влияния во власти, в конечном итоге определив всю траекторию развития политического режима в стране.

Об авторе



Станислав Рудковский – политический эксперт и публицист.

О проекте «Рефорум»

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

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» 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.