



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

А. Солдатов

Общественный контроль над спецслужбами

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Soldatov_45.pdf

Перепечатка с сайта Московской школы
политических исследований

<http://msps.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Общественный контроль над спецслужбами

Механизмы общественного контроля над спецслужбами давно придуманы: это работа профильных парламентских комитетов, парламентские комиссии, создаваемые по специальным поводам, контроль над бюджетом спецслужб и публичность работы тех правоохранительных органов, которым по закону поручено расследовать преступления сотрудников. Уникальность российской ситуации в том, что все эти механизмы формально существуют, но не работают.



*Андрей Солдатов,
главный редактор Agentura.Ru,
обозреватель «Новой газеты»*

Парламентский контроль

Сегодня парламентский контроль над спецслужбами есть в 19 государствах мира*, Россия в этот список не входит.

Предполагалось, что задачу контроля над спецслужбами со стороны Государственной думы РФ должен выполнять Комитет по безопасности. Еще недавно комитет действительно пытался вмешиваться в деятельность наших силовиков, когда те слишком выходили за рамки закона. В составе комитета, например, были такие депутаты, как Юрий Щекочихин и Александр Гуров, которые руководили комиссией по борьбе с коррупцией.

Однако после декабрьских выборов в Госдуму 2003 года роль думского Комитета по безопасности кардинально изменилась. Председателем комитета был назначен член «Единой России», бывший заместитель министра внутренних дел Владимир Васильев (который был оставлен руководить комитетом и после выборов 2007 года). То есть министерский принцип подчиненности сохранился и в парламенте: спикер — бывший министр внутренних дел, глава

* В этот список входят: Аргентина, Австралия, Бельгия, Великобритания, Канада, Германия, Израиль, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Румыния, Словакия, США, Хорватия, Швеция, Южная Африка и Южная Корея. Источник: *Open Side of Secrecy. Britain's Intelligence and Security Committee. Anthony Glees, Philip H.J. Davies and John N.L. Morrison / Social Affairs Unit 2006 London.*

Комитета по безопасности — его бывший зам.

В результате Комитет по безопасности превратился в самый безопасный комитет Государственной думы. Свое место в истории Васильев заслужил в октябре 2002 года, когда от лица властей рассказывал нам, что же происходит на Дубровке. Это именно он в восемь утра 26 октября в день штурма здания культурного центра сообщил, что штабу не дали нормально начать операцию, так как несколько заложников попытались сбежать. Поэтому штурм были **ВЫНУЖДЕНЫ** начать. То есть заложники сами спровоцировали штурм, не оставив другого выхода. Именно Васильев на следующий день заверил, что ни один заложник не погиб из-за применения спецсредств. Хотя вскоре стала известна цифра погибших: 129 человек.

В интервью «Новой газете» в мае 2008 года Владимир Васильев откровенно признал, что в России нет парламентского контроля над спецслужбами, объяснив, что сегодня не прописан доступ к государственной тайне лиц, работающих на выборных должностях, в том числе депутатов, а «контролировать такую деятельность должны люди, которые не нанесут вреда»*.

Парламентские комиссии

Считается, что комиссии, создаваемые парламентами для расследования деятельности спецслужб в конкретных ситуациях, — это инструмент, к которому общество прибегает в крайних случаях, когда затронуты интересы большинства его представителей.

Когда случился «Норд-Ост», некоторые депутаты решили было, что обстоятельства захвата заложников в центре столицы нуждаются в расследовании. Но идея настоящей парламентской комиссии тогда сразу же провалилась, поскольку две якобы оп-

позиционные фракции — СПС и Яблоко — так и не смогли друг с другом договориться. В результате была создана только общественная комиссия СПС с неясным статусом и полномочиями. Как следствие, эта комиссия лишь допросила нескольких врачей, спасателей и журналистов. Представителей спецслужб депутаты опрашивать не стали. Отчет комиссии составил 18 страниц. В виде депутатского запроса Бориса Немцова он был передан в Московскую прокуратуру, где и был похоронен.

Тем временем Президент РФ В. Путин присвоил очередные генеральские звания разработчикам штурма ДК, в том числе начальнику московского ФСБ, допустившего теракт, а директор ФСБ Николай Патрушев получил звание Героя России.

Спустя два года, после Бесланской трагедии, парламент все-таки решил на проведение собственного расследования. Однако комиссия по Беслану возникла исключительно из-за опасения прогнозируемого восстания населения Северной Осетии, что могло привести к второй войне в Северокавказском регионе. Вот хронология событий:

7 сентября 2004 года Владимир Путин на специальной пресс-конференции для иностранных журналистов, отвечая на вопрос о необходимости проведения открытого расследования, заявил, что по трагедии в Беслане будет достаточно проведения внутреннего расследования. Отвечая на вопрос о парламентском расследовании, он добавил, что «такое расследование может стать очередным “политическим шоу”».

Правда, никто в тот момент не предупредил президента о массовых митингах с требованиями отставки Президента Северной Осетии Александра Дзасохова, которые прошли во Владикавказе. Поскольку Путин не согласился убрать Дзасохова, пришлось

* Владимир Васильев. Закон о гостайне устарел // Новая газета. 5 мая 2008 г.

срочно корректировать позицию по расследованию.

Уже 10 сентября стало известно, что Путин поддержал идею создания комиссии Совета Федерации по расследованию теракта в Беслане и даст поручение правоохранительным органам и Генпрокуратуре предоставить «всю необходимую информацию и документы для ее работы». Но желание ограничить расследование узким кругом подконтрольных Кремлю сенаторов ситуацию исправить не могло. Пришлось добавить тяжелую артиллерию. 16 сентября спикер Госдумы Борис Грызлов заявил, что Госдума создаст свою комиссию по расследованию обстоятельств теракта в Беслане. А спустя всего четыре дня было принято решение создать совместную комиссию Госдумы и Совета Федерации.

20 сентября парламентская комиссия была сформирована. В нее вошли 11 сенаторов и 10 депутатов. Возглавил комиссию вице-спикер Совета Федерации Александр Торшин — паркетный госчиновник, плавно перешедший из номенклатуры ЦК (работал в аппарате ЦК КПСС по связям с общественно-политическими организациями) в Правительство РФ, где отвечал за связи с Верховным Советом, потом в Центробанк, а затем на должность зам. руководителя аппарата правительства. В Совет Федерации его выбрали от Республики Марий Эл. Понятно, что этот опытный аппаратчик, который карьеру сделал, не покидая Старой площади, никогда не имел отношения к проблемам борьбы с террором. Под стать председателю отобрали и членов комиссии: из 10 депутатов 7 — члены «Единой России». В общем, от такой комиссии было сложно ожидать реального анализа преступных просчетов власти и спецслужб.

В отличие от США, где выводы комиссии 9/11 прямо повлияли на реформу разведсообщества, в России реформы спецслужб шли сами по себе, а

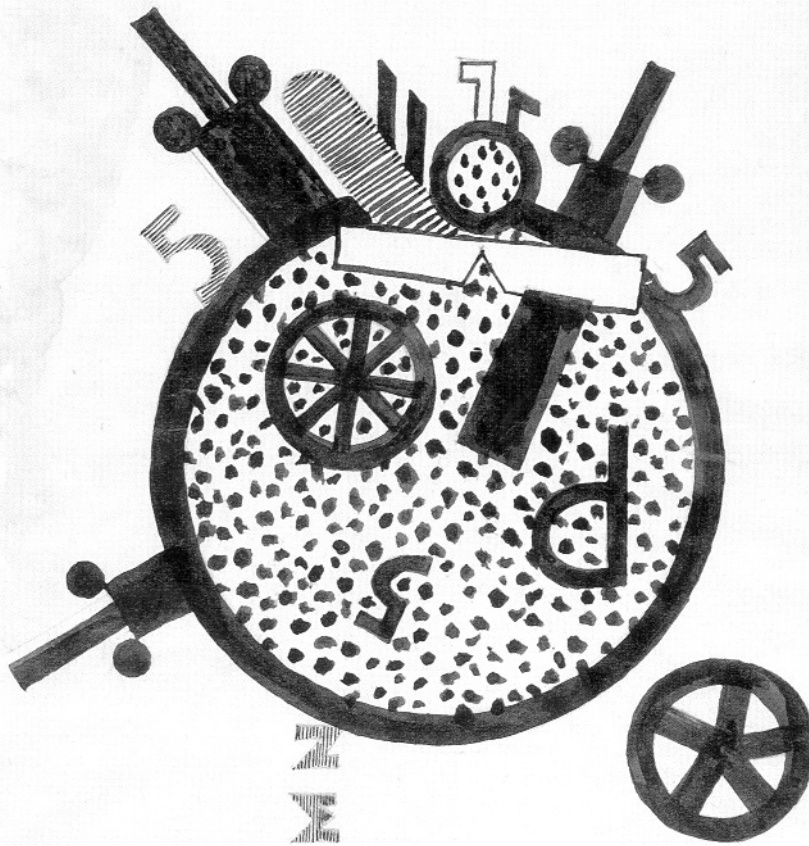
комиссия работала сама по себе, и ее главной целью, похоже, стало успокоить возмущенных бездействием властей беслановцев.

Мнения комиссии не спросили даже при обсуждении законопроекта «О противодействии терроризму» в октябре 2004 года, хотя этот новый закон, принятый по бесланской трагедии, кардинально менял правила организации антитеррористических штабов и сферы ответственности спецслужб в случае теракта.

Общественный совет

В августе 2006 года Владимир Путин выступил с инициативой, которая формально, то есть на законных основаниях, должна была способствовать общественному контролю над спецслужбами: указом от 04.08.2006 года при министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах было предписано создание Общественных советов (ОС).

14 мая 2007 года стало известно, что Общественный совет сформирован при ФСБ. Однако его состав сразу продемонстрировал, что этот ОС не будет иметь ничего общего с контрольной функцией. В состав ОС при ФСБ, созданного руководством самой же ФСБ, вошли 15 человек, в том числе шесть членов Общественной палаты при Президенте РФ, член Совета ветеранов ФСБ Александр Ермолаев, президент Общероссийского национального военного фонда Алексей Моляев и настоятель храма Софии премудрости Божьей на Лубянке о. Александр. Одна из задач совета, согласно заявлению ЦОС ФСБ: «общественный контроль за деятельностью органов безопасности в части, касающейся соблюдения ими конституционных прав и свобод граждан РФ». Таким образом, предполагается, что эти 15 человек без специального аппарата помощников, консультантов и экспертов, бюджета, в конце концов,



Ласло Мохой-Надь. Набросок к "Большому колесу ощущения". 1920-1921

должны надзирать за огромной спецслужбой, у которой только региональных управлений почти сто, есть свои войска, свой спецназ и даже авиация. Впрочем, вскоре настоящее предназначение ОС прояснилось: во время первой же публичной дискуссии об Общественном совете (на радиостанции «Эхо Москвы» 20 мая 2007 года, передача «Ищем выход») заместитель руководителя Совета Андрей Пржедомский, отставной офицер ФСБ и член Общественной палаты, прямо сказал, что задачей Общественного совета является улучшение имиджа спецслужбы.

Контроль над расследованием преступлений

Сотрудники спецслужб тоже люди и тоже совершают преступления. Однако спецслужба, спасая честь мундира, никогда не позволит расследовать действия собственного сотрудника без участия в этом своего подразделения, обычно эту роль выполняет служба собственной безопасности. Если оперативник МВД вышел на преступную группу, в которой «засветились» сотрудники органов, он обязан поставить в известность руководство спецслужбы.

Даже для задержания предполагаемого преступника в погонах создаются совместные оперативные группы. Например, в 1998 году брат прапорщика Службы внешней разведки Александра Рабомызого, застрелившего накануне из «Вальтера» сослуживца по СВР, помимо сотрудников ОВД и управления угрозыска ГУВД Москвы, выезжала и группа из Центра собственной безопасности СВР. В 2000 году за кражу кабеля правительственной связи из бункера под зданием МГУ сотрудников Федерального агентства правительственной связи и информации (ФАПСИ) задерживали, кроме оперов из местного ОВД, еще и люди из Управления собственной безопасности ФАПСИ. Если же сотрудник был задержан за незначительное преступление, то в двух случаях из трех его отдадут родному ведомству.

Например, в 1997 году сотрудник Федеральной службы охраны (ФСО) Александр Астраханцев, будучи пьяным, ударил соседа по вагону метро газовым пистолетом по голове. Хулигана, как и положено, поначалу задержали милиционеры, а потом передали представителям ФСО. В 2002 году лейтенант ФАПСИ Алексей Кочетков пошел к соседу и выстрелил ему в голову из газового пистолета. Дома его задержали сотрудники местного ОВД, которые передали Кочеткова руководству спецслужбы.

Эпоха создания служб собственной безопасности внутри силовых ведомств началась в 90-е годы, когда на волне создания новых структур удалось убедить президента, что лучше всего спецслужбу будет контролировать только она сама. Генералы смогли передохнуть после тяжелых условий советского периода, когда контроль над их ведомствами был несравнимо жестче: КГБ контролировал МВД и ГРУ, а за чистотой рядов чекистов следило специальное управление в прокуратуре и органы партийного контроля.

В результате некоторые спецслужбы, например ФАПСИ и ГРУ, смогли сузить даже полномочия прокурорского надзора. Согласно приказу генпрокурора Устинова от 25 апреля 2000 года, прокуроры могут «в ходе надзорных мероприятий в органах внешней разведки Министерства обороны РФ и Федерального агентства правительственной связи и информации... изучать только те оперативно-служебные документы, которые заведены в связи с обеспечением собственной безопасности указанных органов».

Контрразведка тоже не смогла удержаться от соблазна и последовала за коллегами. Служба собственной безопасности у предшественника ФСБ — Министерства безопасности — появилась в 1992 году. Сейчас она называется УСБ (Управление собственной безопасности).

Создавая подразделения собственной безопасности, силовые ведомства в первую очередь хотели оградить себя от внешнего контроля, а проблему преступности в своих рядах надеялись решить, набирая в эти структуры самые проверенные кадры. За скобками остался вопрос: что делать, если преступником окажется сотрудник самого УСБ? Видимо, поэтому и здесь не удалось избежать коррупционных скандалов.

Причем очень многие из них затрагивают именно Управление собственной безопасности ФСБ. Возглавлявший в начале 2000-х УСБ Владимир Анисимов был отправлен в отставку в 2005 году уже с должности замдиректора ФСБ, причем СМИ писали, что причиной стала нечистоплотность генерала. Сергей Шишин, который руководил этим управлением после Анисимова, возвысился до заместителя директора ФСБ, но был уволен осенью 2006 года и тоже в связи с обвинениями в коррупции — по делу о контрабанде мебели компанией «Три кита». Его наследник на посту начальника УСБ ФСБ Александр Купряжкин чуть

не потерял свою должность вместе с Шишиным из-за того же скандала. Таким образом, три начальника Управления собственной безопасности ФСБ, возглавлявшие эту структуру при Владимире Путине один за другим, оказались людьми с подмоченной репутацией. Правда, судя по принятым законодателями мерам, это могут быть последние скандалы в органах. Засекречивание информации о преступлениях сотрудников спецслужб началось в 2000-е годы. Вначале из сводок преступлений ГУВД Москвы стали исчезать указания на ведомственную принадлежность задержанных сотрудников спецслужб. Но большая часть правонарушений, совершенных сотрудниками спецслужб, остается скрытой от всех из-за другого порочного приема: увольнять проштрафившихся сотрудников задним числом. Очень удобно для сохранения чести мундира: в уголовных делах вместо военнослужащих ФСБ, ФСО и других фигурируют «временно неработающие».

В 2006 году засекречивание ведомственной принадлежности преступников в погонах закрепили законодательно. 11 февраля 2006 года Владимир Путин утвердил новый «Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне». В старом перечне было 87 пунктов, в новом стало 113. При этом в нашем случае важны пункты 90-92. Вот как они формулируются. Пункт 90: «Сведения, раскрывающие принадлежность конкретных лиц к кадровому составу органов внешней разведки России»; пункт 91: «Сведения, раскрывающие принадлежность конкретных лиц к кадровому составу органов контрразведки»; пункт 92: «Сведения, раскрывающие принадлежность конкретных лиц к кадровому составу подразделений по борьбе с организованной преступностью, специальным оперативным подразделениям». Эти

пункты окончательно легализовали засекречивание картины преступлений внутри спецслужб.

В этом мы убедились на собственном опыте, когда весной этого года готовили материал о преступности среди сотрудников спецслужб для «Новой газеты»*, направили официальный запрос в Главную военную прокуратуру с просьбой предоставить статистику по уголовным делам, расследованным ГВП, по которым в качестве обвиняемых проходили военнослужащие ФСБ, ФСО и СВР. При этом мы не требовали раскрывать их фамилии или рассказывать об обстоятельствах дел, а просили назвать только характер преступлений и их количество. В ответ пришло письмо от помощника главного военного прокурора Михаила Яненко, который указал, что «запрашиваемая информация в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 4 Закона о гостайне и пп. 90–92 Перечня сведений, отнесенных к гостайне (те самые пункты. — Прим. А. С.)... составляет государственную тайну, в связи с чем предоставлена быть не может».

Мы также обратились с запросом и в Московский окружной военный суд, попросив дать статистику по приговорам суда в отношении сотрудников спецслужб. На это председатель суда генерал-лейтенант юстиции Александр Безнасюк ответил «Новой», что «интересующие вас статистические данные о судимости в Московском военном округе военнослужащих ФСБ, ФСО и СВР являются сведениями, имеющими гриф “Совершенно секретно”». Генерал Безнасюк пояснил, что «в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок ведения секретного делопроизводства, сотрудники суда, допущенные к пользованию указанными материалами, не вправе разглашать их лицам, не имеющим соответствующей формы допуска».

* Скрытие покажет. Преступность в органах безопасности: механизм расследований и сокрытие данных // Новая газета. 7 мая 2007.