



## 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.<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> и обозреватели<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 законом<sup>5</sup> 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-

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### **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

---

<sup>6</sup> 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*,<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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,

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa.

<sup>8</sup> 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*.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### **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-

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

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

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> Основателям демократической разведывательной службы не хватало знаний и опыта для реализации задач сбора информации и даже для надлежащего использования и передачи полученной информации.<sup>14</sup> 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*.

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Во-первых, существенно изменились его функции и обязанности. Во-вторых, служба была непосредственно подчинена Премьер-министру. Руководитель UOP стал подотчетен Премьер-министру. И по-

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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-

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Misiuk, “Сywilne służby specjalne w Polsce,” 46-47.

менения.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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;

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> “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.

<sup>20</sup> 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*.<sup>21</sup> Лишними они оказались в основном по политическим соображениям.

---

<sup>21</sup> "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.<sup>22</sup> *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*.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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-

---

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

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

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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-

---

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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,<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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

---

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

<sup>28</sup> Личные беседы автора с бывшими офицерами Военной разведки.

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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 Сейма<sup>31</sup> (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

---

<sup>30</sup> 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>.

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

### **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.<sup>33</sup> 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

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

<sup>33</sup> 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.

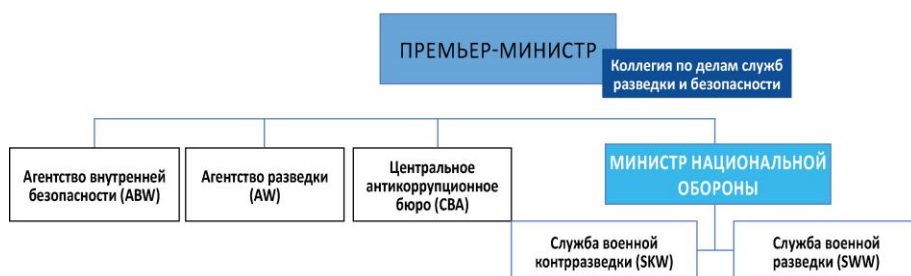


Рис. 2: Структура и подчинение разведывательного сектора в Польше, 2018.

### **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.<sup>34</sup> 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*<sup>35</sup> и Хельсинкский фонд прав человека,<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> Работа над этим проектом, однако, была заброшена, то же самое произошло и с несколькими другими попытками. Как следствие, тер-

---

<sup>34</sup> 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.

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

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

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

мин «тайная следственная и розыскная деятельность»<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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 данных<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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

---

<sup>38</sup> 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.

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

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> "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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>, 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-

---

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

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

<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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,<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> Это директива должна

<sup>45</sup> “Rok z ustawą inwigilacyjną. Co się zmieniło,” 2-12.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

## 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.

<sup>48</sup> 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.

### **Благодарность**

Журнал *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 20, 2021 издается при поддержке правительства США.

### **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.