

*Збигнев Сементковски*

## **Тенденции реорганизации спецслужб Польши после 1989 г.**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Спецслужбы, безопасность государства, разведка, контрразведка, реформа, трансформация, демократический контроль, Управление охраны государства, Военная информационная служба, Агентство внутренней безопасности, Агентство разведки Польши, Коллегия по делам спецслужб Польши*

### **Введение**

Спецслужбы являются важным элементом системы национальной безопасности, они представляют собой ключевой сегмент системы органов внутренней и внешней безопасности, равно как и защиты конституционного строя государства. Деятельность спецслужб связана с ведомствами исполнительной власти, данная связь имеет непрерывный характер, отличающийся постоянными отношениями спецслужб с наивысшими правящими кругами, принимающими решения, являющимися единственным их руководством. Они представляют собой нерв системы правления. Целью служб является сбор или защита информации, необходимой высшему руководству для принятия решений в области защиты национальных интересов, в частности целью которых является обеспечение суверенности государства, нерушимости и интегральности его территории, создания условий для активной обороны и защиты конституционного строя. Значение спецслужб в государстве всегда возрастает в случае международных конфликтов, борьбы за власть в государстве, равно как и в других кризисных ситуациях<sup>1</sup>.

Сбор информации об угрозах, ее анализ, а далее передача в центры, ответственные за принятие решений, составляют основные задания спец-

---

<sup>1</sup> S. Zalewski, *Slużby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, с. 20–22.

служб. Данный процесс отличается тайным характером, и невысокой прозрачностью даже для органов, созданных для его контроля. Тайный характер получения информации об угрозах является основой методики работы спецслужб, что выделяет их среди других государственных служб. Тайными являются методы и формы их работы, их организационные структуры, работающие в них сотрудники, направления их деятельности и сфера оперативных интересов. Специальные службы используют свои собственные, недоступные для других, методы работы, далеко входящие в сферу гражданских свобод и прав человека, требующие особого контроля со стороны органов государственной власти и общественного мнения. В данном случае они имеют исключительный характер в сопоставлении с другими органами государственной власти. Вместе с тем, спецслужбы имеют неизменную тенденцию к обособлению и выходу из-под контроля политических ведомств. Это универсальное явление, касающееся всех служб. Особенно подвержены данной тенденции службы молодых демократических государств, несущие на себе тяжелый груз прошлого.

## Понятие «специальные службы»

Несмотря на то, что история спецслужб существует столько же, сколько и институт государства, а их присутствие свидетельствует о суверенности государства, довольно сложно четко определить в контексте правовых наук и наук о государстве, чем они являются. К данной проблеме обращаются многочисленные исследователи, подчеркивая, что «законодательство большинства стран избегает не только четкой формулировки, но также и самого использования термина спецслужб. Однако данное понятие сильно укоренилось в разговорной речи, используется в профессиональной терминологии, но отсутствует в юридическом языке, то есть в текстах нормативных актов»<sup>2</sup>.

В польских условиях первым правовым актом, в котором было введено данное понятие, был Регламент Сейма Республики Польша (правовой акт низкого ранга), в котором согласно постановлению Сейма от 27 апреля 1995 года определено сферу и компетенции созданного тогда нового органа, т.е. Комиссии Сейма по делам специальных служб<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, Warszawa 1996, с. 3.

<sup>3</sup> Она состоит из девяти избранных согласно специальной процедуре членов, имеющих (как исключение в Сейме) доступ к материалам служб с грифом наивысшей секретности.

Четкое определение понятия «специальные службы» и придание им универсального характера осложнено передачей их компетенций и полномочий, ставшее уже устойчивой тенденцией, полицейским системам. Характерной чертой государственных спецслужб, отличающей их от полицейских служб в прошлом, является обладание ими оперативно-разведывательными функциями, дающими им право применения следующих оперативных методов: тайной слежки, секретного прослушивания и тайного наблюдения для разоблачения лиц, совершающих преступления против безопасности государства. В прошлом это находилось в компетенции исключительно специальных служб. Сегодня данные функции в польских условиях имеют одиннадцать государственных служб, относящихся к полиции и параполиции. Именно поэтому наряду со службами защиты государства – Агентством внутренней безопасности, Агентством разведки Польши, Службой военной контрразведки, Службой военной разведки, Центральным антикоррупционным бюро – операционно-разведывательные функции имеют многочисленные органы правопорядка, такие как полиция, пограничная служба, Бюро охраны правительства, Военная жандармерия, налоговая и таможенная полиция Польши. Службы охраны государства свои полномочия используют для поиска доказательств преступлений против безопасности государства, и существенной информации в аспекте его безопасности, что принципиальным образом отличает их от других правоохранительных служб, уполномоченных только к использованию оперативных методов во время преследования лиц, совершивших преступления против безопасности населения и общественного порядка.

В наиболее широком понимании спецслужбами являются все разведслужбы (гражданские и военные), равно как и прочие ведомства безопасности, действия которых отличаются от традиционных методов правоохранительных органов. К ним относятся разведка и контрразведка – гражданская и военная, специальные антитеррористические подразделения, службы, направленные на борьбу с наркоманией, а также службы безопасности, осуществляющие охрану представителей государств, важных строений, экономических интересов и специальные формирования в структуре полиции, предназначенные для борьбы с организованной преступностью<sup>4</sup>.

В нашей работе мы будем использовать более узкое понятие специальных служб, сводящееся к тем органам государственной власти, которые осуществляют задания исключительно в области разведки и контрразведки. В связи с элитарностью данных служб и желанием отличить их от правоохранительных органов, их принято именовать секретными службами.

---

<sup>4</sup> *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995, с. 224.

Разведслужбой принято называть отдельную от других органов государственной власти организацию, специализирующуюся в секретном сборе информации, сведений о других государствах, их анализе с целью использования в политической, экономической и военной сфере на пользу собственного государства. Спецификой работы разведслужбы является направленность действий извне собственного государства. Таким образом, разведка совместно с вооруженными силами и дипломатическими службами, из которых она формируется, служит обеспечению внешней безопасности государства<sup>5</sup>.

В отличие от разведслужбы работа контрразведки направлена на защиту собственного государства от внедрения разведслужб других государств. Она представляет собой важный элемент системы внутренней безопасности, заданием которой является борьба с незаконной деятельностью, угрожающей безопасности государства, главным образом со стороны других государств и их спецслужб. В период «холодной войны» сфера деятельности контрразведки охватывала выполнение классических заданий, заключающихся в пресечении случаев шпионажа. В настоящее время, продолжая действовать против шпионажа, контрразведка подключена к борьбе с наиболее тяжелыми категориями преступлений в сфере международной организованной преступности, в частности, связанных с отмыванием денег, контрабандой людьми, оружием, наркотиками, наращиванием оружия массового поражения, что связано с профессионализацией преступного мира, все чаще обращающегося к методам из арсенала специальных служб.

Спецслужбы, а в их рамках разведка и контрразведка, не действуют в социальном вакууме. Их деятельность и модель функционирования зависят от многих факторов исторического и политического характера. Как не существует одного общего определения специальных служб, так и отсутствует единая универсальная модель их деятельности. Они играли одну роль в тоталитарных системах, другую функцию выполняют в демократической системе; претерпевают постоянные изменения, продиктованные требованиями времени, всякий раз определяемыми мировой политикой.

## Специальные службы в коммунистической Польше

В условиях недемократического коммунистического режима их заданием была охрана системы, основанной на верховенстве моно-партии. Они не защищали государство, а охраняли власть партии. Они играли роль поли-

---

<sup>5</sup> S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985; Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy PRL*, Warszawa 2009.

тической полиции, концентрировались на защите политической системы от внутренних противников, т.е. общества, являлись наряду с коммунистической партией, государственной и военной бюрократической номенклатурой, общественным фактором реализации власти, гарантом функционирования автократической системы правления, основанной на доминировании одной партии. Следили за обществом, устраняли оппозицию, принимали участие в подавлении общественных протестов, на них лежала ответственность за политические убийства.

## **Вызовы 1989 года**

В польских условиях структура специальных служб, продиктованная идеологическими и политическими заданиями, осуществляемыми в рамках автократической системы, равно как их нахождение в структурах власти и обусловленные этим отношения с правлением, не могли быть адаптированы к условиям нового общественного строя, наступившего в Польше в 1989 году. Первое некоммунистическое правительство Тадеуша Мазовецкого должно было решить вопрос – реформировать или ликвидировать службы. Необходимо было формировать с нуля систему гражданского контроля над специальными службами, а также встроить тайные службы в правительственную систему принятия решений, и что самое важное, сделать из них инструмент государства, служащий национальным, а не партийным, целям. В области реформирования служб и их национализации отсутствовал собственный опыт, к которому можно было бы обратиться. Существовали только общие регулирования, относящиеся к формально-правовым средствам, методам и практике, характеризующим специальные службы в демократических государствах. Было принято решение воспользоваться ними<sup>6</sup>.

Создавая новые структуры служб, опираясь на старые кадры, только в незначительной степени подпитывая их новыми людьми с оппозиционным прошлым, необходимо было решить значительное количество проблем, давно пройденных демократическими государствами. При отнесении специальных служб к государственным структурам следовало учесть необходимость компромисса между двумя противоположными тенденциями – гарантией непрерывности и независимости их работы от политических факторов, и стремлением к обеспечению политического контроля над данными службами. Подчинение данных служб исполнительной власти, Президенту,

---

<sup>6</sup> Сравн. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009.

Премьер-министру, соответственным министрам, обеспечение надлежащего влияния данных органов на их деятельность должно было в то же время гарантировать им определенную свободу, т.е. возможность проявить инициативу и ответственность. Разделение военных и гражданских специальных служб, а также формирование разведки и контрразведки как отдельных служб, подчиненных непосредственно главе правительства, стало причиной создания органов, координирующих их деятельность. Возникла необходимость формирования в окружении служб всякого рода межведомственных структур, заданием которых является управление и координирование на центральном уровне их деятельности. В дополнение ко всему, необходимо было создать парламентский контроль над специальными службами<sup>7</sup>. Все эти преобразования нужно было осуществлять в меру быстро, в то же время, избегая радикальных шагов, которые могли вызвать «бунт» в силовых структурах. Был выбран путь последовательных действий, изменяющих облик специальных служб, с как можно более мягкой формой их осуществления, т.е. в духе философии реформ правительства Тадеуша Мазовецкого.

## **Спор о модели специальных служб в демократическом государстве**

Весной 1990 года, в Сейме, во время первого периода дискуссии над проектами изменений в специальных службах, был оклонен постулат так называемого «нулевого варианта». Этот вариант пропагандировали наиболее радикальные фракции «Солидарности». Он предусматривал абсолютную ликвидацию унаследованных от ПНР спецслужб, увольнение всех занятых там сотрудников, введение на законодательном уровне запрета работать в новых органах охраны государства и общественного порядка, представителям старого режима. Указанные условия совместили с программой всеобщей люстрации и декоммунизации. Данной программе радикалы «Солидарности» остались верны в течение всего периода девяностых годов, а после победы на выборах партии «Право и справедливость» в 2005 году, возникла попытка применения некоторых элементов данной программы относительно Военной информационной службы, а также при формулировании заданий созданного в 2006 году Центрального антикоррупционного бюро.

Правительство Мазовецкого приняло решение реализовать средний вариант, заключающийся в ликвидации Службы безопасности, увольнении с правом на пенсию работавших там сотрудников и создании на основе проверен-

---

<sup>7</sup> Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych...*, с. 42–43.

ной новой властью части старого состава и его организационно-оперативных ресурсов новой службы охраны государства. Выходили из принципа, что создаваемому заново демократическому государству необходимы правоохранительные ведомства, гарантирующие ему защиту от внедрения разведслужб других государств, а для ведения эффективной иностранной политики необходима профессиональная разведывательная служба, что могут обеспечить только старые кадры<sup>8</sup>. Следует подчеркнуть, что данный путь выбрало большинство стран бывшего Восточного блока, за исключением Чехословакии.

Перед создателями реформы спецслужб возникла проблема выбора организационной модели, а также, заданий и полномочий новых служб<sup>9</sup>.

Решено, что созданное на основе закона Управление по охране государства не может быть «перекрашенной» Службой безопасности (как говорил депутат-докладчик, о так называемых «полицейских законах», Эжи Зимовски), политической полицией, полицией мысли, предназначенной для борьбы с оппозицией. Оно должно стать управлением, целью которого является выявление, раскрытие, предотвращение внешних угроз, безопасности и независимости государства.

В его компетенции должны были быть перечислены преступления, указанные в уголовном кодексе как преступления против государства. В его функции также входили задания в области внутренних угроз государству и демократическому строю<sup>10</sup>. Следовательно, это должна была быть оперативная и информационная служба.

Было принято решение о том, что Управление охраны государства станет службой расследований, имеющей процессуальные полномочия. Аргумент депутата Зимовского за то, чтобы оставить за новой специальной единицей функции расследований, не утратил актуальности, поскольку проблема процессуальных полномочий специальных служб возвращается вместе с дискуссиями о реформах данных служб. По мнению сторонников следственных полномочий УОГ новая служба должна не только выявлять угрозы и информировать о них соответствующие органы власти, а также преследовать лица,

<sup>8</sup> Из числа 24 тысяч сотрудников Службы безопасности 14 тыс. прошло проверку (верификацию), из них 10439 – прошло ее успешно. Были исключены 3595 сотрудников. Среди прошедших проверку в новое ведомство были приняты 4,5 тысяч. P. Piotrowski, *Przemiany w MSW w latach 1989–1990*, Biuletyn IPN 2006, № 3, с. 53.

<sup>9</sup> Над реформой служб работал в правительстве коллектив под руководством представителя Солидарности – вице-министра внутренних дел – Кшиштофа Козловского, в Сейме – подкомиссия, созданная для работы над так называемым пакетом «полицейских законов», главные роли здесь играли депутаты Ежи Зимовски (ОКР – Гражданский парламентский клуб) и Станислав Габриэльски (PKLD – Парламентский клуб демократических левых сил).

<sup>10</sup> Выступление депутата Ежи Зимовского, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”. Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009, с. 29.

несущие данную угрозу. В противном случае, как они аргументировали, наступит хаос в ответственности. «Произойдет, – утверждает депутат Зимовски, – определенное замешательство, затирание, и в то же время размоются границы ответственности. Тот, кто выявил и раскрыл преступление, пускай и отвечает за результат своей работы; пусть не будет так, что тот, кто ошибочно ведет следствие, в случае неудачи констатирует, что в этом вина ведомства, неверно начавшего вести дело. В свою очередь, начавшее дело ведомство может сказать: я правильно начал, но они не смогли довести дело до конца. В связи с этим размылась бы граница ответственности за результат работы. Из этого можно сделать следующий вывод – Управление охраны государства также должно иметь возможность осуществления процессуальной деятельности»<sup>11</sup>. В ходе дискуссии принято решение о том, что новая служба будет выполнять задания разведки и контрразведки, хотя не было недостатка в сторонниках идеи формирования разведывательной службы как отдельного ведомства<sup>12</sup>.

Еще одной проблемой, которую удалось решить, стал вопрос подведомственности УОГ. Существовали идеи подчинения его министру национальной обороны. Аргументировался отказ от наличия гражданской разведки и контрразведки. Их функции должна была получить военная разведка и контрразведка. В ходе дискуссий появились сторонники подчинения разведывательной службы министру иностранных дел. Немало приверженцев было и у идеи подчинения Премьер-министру, а после победы на выборах в декабре 1990 года Леха Валенсы – Президенту РП.

Противники данных идей утверждали, что в большинстве демократических государств ведомства данного типа находились в структуре Министерства внутренних дел. Идея нахождения УОГ в юрисдикции Премьер-министра казалась авторам реформы рискованной. «Возможное подчинение Управления охраны государства, – убеждал депутат Зимовский, – Премьер-министру вызывает некоторые политические угрозы. Это опасные службы, подверженные провокациям. Каждая неудача в органах данного типа привела бы к глубокому политическому кризису. Поэтому в других государствах избегают подчинения ведомств, аналогичных Управлению охраны государства, непосредственно надзору Премьер-министра»<sup>13</sup>. Эта точка зрения взяла верх и до 1 октября 1996 года УОГ функционировало в структурах МВД. Потом перешло в подчинение непосредственно Премьер-министра, который осу-

---

<sup>11</sup> Там же, с. 29.

<sup>12</sup> J. Widacki, *Prehistoria UOP*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”. Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009, с. 21.

<sup>13</sup> Там же, с. 28.



ществлял руководство ним с тех пор с помощью министра-координатора<sup>14</sup>. С того момента Министерство внутренних дел является центральным органом государства, ответственным за вопросы охраны общественного порядка в государстве, осуществляющим надзор над полицией, Пограничной службой, Государственной пожарной службой и Бюро охраны правительства. Вопросы безопасности государства отошли под исключительную ответственность Премьер-министра и главы УОГ.

Созданное законом от 6 апреля 1990 года УОГ соединяло традиционные функции специальных служб, то есть задания разведки и контрразведки, кроме того, в его компетенцию входило раскрытие и пресечение преступлений против безопасности государства, а после новеллизации с 1995 года, также против его экономических основ. На новую службу, сверх того, возложена законная обязанность охраны государственной тайны, криптографической защиты сообщений, представляющих собой государственную тайну, передаваемую с помощью технических средств государственной администрацией. Вопросы ответственности УОГ за охрану государственных тайн были уточнены после принятия Сеймом в январе 1999 года закона о защите тайной информации, который определял данную службу как государственное ведомство безопасности в понимании действующих регулирований государств-членов НАТО.

Решение о подчинении непосредственно Премьер-министру главы УОГ было частью более широкой реформы центра управления государством, заключающейся в ликвидации ведомства Совета Министров, создании Канцелярии Председателя Совета Министров, подчинении министру внутренних дел воевод и создании Министерства внутренних дел и Администрации. В рамках данной реформы в структурах Канцелярии Председателя Совета Министров была создана Коллегия по делам спецслужб, как консультативно-оценочный орган Совета Министров, компетентный в вопросах планирования, надзора и координирования деятельности специальных служб, в том числе УОГ<sup>15</sup>. Главой Коллегии стал Премьер-министр, а секретарем – министр-координатор. Это должен был быть, наряду с Комиссией Сейма по вопросам спецслужб, существенный элемент создаваемой системы демократического контроля над специальными службами. В задания Коллегии входит, в част-

<sup>14</sup> Решение о создании поста министра-координатора было принято правительством коалиции Союза демократических левых сил и Польской крестьянской партии 1996–1997, Избирательной акции Солидарность – Унии свободы 1997–2001, Права и справедливости 2005–2007. Данного поста не было в правительстве СДЛС 2001–2005 и в созданном в 2007 году правительстве Гражданской платформы – Польской крестьянской партии.

<sup>15</sup> Сравн. *Shuźby specjalne-programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003.

ности, определение направлений деятельности служб, оценка их бюджета, правовых актов, регулирующих их действия, а также рассмотрение их планов работ на год. Ее состав демократичен. В ней заседают некоторые члены правительства, представители Президента РП, равно как и Сейма.

## Реформа 2002 года

Формирование с середины девяностых годов системы демократического контроля и координирования специальных служб встретило немало препятствий, имеющих негативное влияние на ее эффективность. Такой преградой является сопротивление самих служб, неохотно поддающихся внешнему контролю, и их постоянная тенденция к автономизации и отделению. Среди других препятствий специалисты называют необходимость в замкнутости служб, заключающуюся в защите имеющихся информационных и кадровых ресурсов, несовместимую с требованием сотрудничества с другими внешними партнерами, а также проблему установленной законом ответственности органов, контролирующей службы в ситуации проникновения компетенций, совмещения заданий, выполняемых различными службами. К этому следует добавить проблему занятости сотрудников центров координации и контроля, которые чаще всего приходят из служб, либо непосредственно направляются ими, и не всегда могут отождествлять себя с заданиями<sup>16</sup>.

На все это накладывается нежелание самих высокопоставленных должностных лиц, которые не доверяют службам, не умеют пользоваться результатами их работы, уклоняются от них, и пытаются снять с себя ответственность за контроль над ними.

События, связанные с террористическими актами 11 сентября 2001 года, поставили перед специальными службами новые задания, в частности – перед разведывательными службами, от которых центры принятия решений в государстве требовали информацию, предупреждающую об угрозах. В польских условиях разведка, функционирующая в организационном симбиозе с контрразведкой, не была в состоянии полностью выполнить данные задания. Она была слишком отдалена от основных высокопоставленных лиц, распоряжающихся информацией. Кроме того, на восприятие служб правящими кругами и общественным мнением бросала тень их вовлеченность в политические игры в период президентских предвыборных кампаний 1995 и 2000 годов. Все это ускорило процесс их трансформации. Про-

---

<sup>16</sup> S. Zalewski, *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 2005, с. 86.

веденная в 2002 году реформа служб была второй в их короткой истории комплексной реструктуризацией. Главной ее целью было освобождение служб от политической вовлеченности, преобразование их в действительно государственные, тайные службы, без утечек, с корпорационной культурой, свободной от коммунистического наследия, прозрачных для общественного мнения. Их структура и задания должны быть совместимы с союзническими иностранными службами. Особой проблемой было наличие в УОГ разведывательного компонента, что элиминировало УОГ из системы ЕС обмена информацией об организованной преступности, включая приграничную и финансовую.

Реформа 2002 года основывалась на принципе, чуждом создателям УОГ, заключающемся в необходимости возврата к концепции разделения служб, разрыве с советской моделью служб и создании самостоятельного агентства по вопросам разведывательных служб. Вместе с тем, существовало желание нарушить, первый раз в истории Третьей Речи Посполитой, военный сегмент служб в виде Военной информационной службы, представляющей собой с небольшими косметическими изменениями наследие военной разведки и контрразведки ПНР. Новое агентство разведки должно было соединять цели гражданской разведки с заданиями военной разведывательной службы, реализованными с помощью оперативных методов исключительно за пределами Польши. Были приняты основополагающие принципы, известные всем специальным службам: контрразведка действует внутри страны, а разведка за пределами государства. Как бы то ни было, работа разведывательных служб на территории Польши должна быть тесно связана с деятельностью за ее пределами. Применение оперативных методов разведкой в Польше могло осуществляться исключительно с помощью агентства контрразведки. Данный принцип, не полностью соблюдавшийся в УОГ, стал причиной многих патологий, источник которых усматривался в политической вовлеченности руководства разведки УОГ.

Созданное на основании закона от 29 июня 2002 года Агентство разведки является законным правопреемником Управления разведки УОГ, реализующим задания стратегической разведки. Согласно замыслу идеологов реформы Агентство разведки должно было реализовать, по образу немецкой Федеральной разведывательной службы (BND), задания как гражданской, так и военной разведки. С этой целью в его структуру должен быть включен военный компонент Военной информационной службы. К этой операции были подготовлены обязательные проекты правовых актов, а также осуществлены необходимые действия организационно-кадрового характера. Данный план не был реализован. Препятствием стал консерватизм военной среды, сопротивление ВИС при поддержке министра национальной обороны, полу-

чившего в данном вопросе помощь Президента РП. В данной ситуации АР остается исключительно гражданской разведкой.

Вооруженные силы располагали двумя разведывательными службами, остро конкурирующими между собой. Одна, находящаяся в структурах Генерального штаба в виде Управления Р-2, реализует для вооруженных сил задания тактической и оперативной разведки, вторая, оставаясь в подчинении министра национальной обороны, находилась в структурах ВИС. Проведенная в 2006 году правительством партии Права и справедливость реформа привела к расколу ВИС, а далее после проверки ее кадров, были сформированы две независимые, подчиненные министру национальной обороны службы: Служба военной контрразведки и Служба военной разведки. Реформа не устранила проблему дублирования обязанностей и задач, выполняемых двумя подразделениями военной разведки.

К особым функциям Агентства разведки относятся задания, до реформы находившиеся в компетенции УОГ. Они включают криптографическую защиту связи с дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, обслуживание курьерской почты, а также выявление и анализ угроз, возникающих в регионах напряженных ситуаций, конфликтов и международных кризисов, оказывающих влияние на безопасность Польши, и осуществление деятельности, целью которой являются устранение данных угроз. Другими словами, АР может предпринимать и проводить специальные операции. АР также имеет полномочия к осуществлению электронной разведки и заключению договоров с другими службами международного разведывательного сообщества. Оно имеет отдельный оперативный бюджет, депонированный на выделенном, секретном счету Национального банка Польши.

Большинство компетенций и оперативных активов УОГ перешло к Агентству внутренней безопасности. Оно выполняет, как и его предшественник, оперативно-распознавательные, информационно-аналитические и охранно-контрольные функции. В ходе дискуссий были оставлены также следственные полномочия. Его заданием по-прежнему является не только выявление и противодействие угрозам безопасности, обороне, независимости, территориальной целостности и международной позиции государства, но также и преследование лиц, осуществляющих данные преступления. Сотрудники следственного подразделения имеют полномочия правоохранительных органов и ведут по поручению прокуратуры предварительное расследование.

Агентство внутренней безопасности, не смотря на постоянные попытки ограничения его компетенций с 2005 года, сегодня остается ведущей службой в системе национальной безопасности. В его исключительной компетенции находится центральный учет операций специальных служб, равно как и координация антитеррористических действий. Не смотря на создание Цен-

трального антикоррупционного бюро, по-прежнему имеет право преследования преступлений платного покровительства. Повышают значимость ведомства полномочия органов национальной безопасности, в рамках которых оно осуществляет проверочные мероприятия относительно лиц и учреждений, обращающихся за допуском к секретной информации. Выдает удостоверения безопасности, свидетельства безопасности и сертифицирует аппаратуру, выпускающую, передающую и записывающую секретную информацию. Осуществляет надзор над всей национальной системой защиты государственной тайны.

Существенным элементом реформы 2002 года была попытка адаптировать в польских реалиях английские решения, связанные с разработкой широким кругом субъектов периодического согласованного разведывательного анализа состояния безопасности государства и прогнозов угроз внешней безопасности, а также международной позиции РП. С данной целью создано Информационное сообщество правительства, консультативно-оценочный орган Совета Министров, руководимый главой Агентства разведки, задачей которого была подготовка для Президента РП и Председателя Совета Министров единой, согласованной с МИД, МНО, ВИС и АВБ, разведывательной оценки, сопоставленной с выводами, разработанными другими не разведывательными органами государственной власти. После оспаривания в апреле 2004 года Конституционным трибуналом части положений Закона о АВБ и АР, в том числе касающихся деятельности Сообщества, его компетенции были ограничены, а после выборов 2005 года новое правительство отказалось использовать анализы и прогнозы данного коллектива.

С целью укрепления гражданского контроля над службами главам АВБ и АР был присвоен статус руководства центральных управлений государственной администрации в ранге государственного секретаря. Это должны быть лица, не имевшие отношения к сфере служб, не ограниченные в своих решениях корпоративными связями, находящиеся непосредственно в юрисдикции Президента Совета Министров, несущие за свою деятельность политическую ответственность. В 2005 г. от данного принципа отказались. Во главе агентства назначены были сотрудники специальных служб.

## **Преобразования 2005 года**

Процесс трансформации польских специальных служб далек от завершения. Изменения в службах были ускорены в 2005 году. Расформирование ВИС, создание ЦАБ, кадровые перестановки в ведомствах внесли элемент, порой сознательного, «расшатывания» служб, казавшихся правящей партии

Право и справедливость слишком независимыми, следовательно, опасными. Ее мечтой было создание «своих» служб.

## **Администрирование и управление специальными службами**

С 2007 года новая правящая коалиция Гражданской платформы и Польской крестьянской партии приняла попытку разрядить атмосферу вокруг служб. Ей частично удалось стабилизировать внутреннюю ситуацию в службах и успокоить общественное мнение. Однако не смотря на приложенные усилия, ситуация в ЦАБ и военных спецслужбах далека от стабилизации и нормализации. Проблема заключается не в службах, а в политическом мире и стремящихся к влиянию на них политиках разных убеждений, уверенных в том, что с их помощью смогут подавить противников. Умело подхваченная СМИ утечка информации, компрометирующее обвинение – применяемые политиками приемы, к сожалению возможны благодаря спецслужбам. Проблема не заключается в неправильной организационной политике спецслужб, ведь она практически не отличается от политики спецслужб в старых демократических странах, а в менталитете и политической культуре переходного периода, в котором пришлось функционировать службам в Польше.

С самого начала Премьер-министр правительства ГП-ПКП не скрывал своего недоверия к сфере спецслужб, не понимал их, не умел пользоваться их знаниями. Он отказался от возможности назначения министра-координатора специальных служб и принял решение лично их контролировать. Со временем под грузом обязанностей Главы Совета Министров данное задание поручил секретарю Коллегии по делам спецслужб, которого, однако, не назначил конституционным членом правительства, всего лишь ввел его в ранг госсекретаря Канцелярии Председателя Совета Министров. Таким образом, понижая его ранг, он ослабил авторитет чиновника в глазах руководства специальных служб. В то же время, было объявлено об изменениях в подчинении спецслужб. АВБ должно было подчиняться, как и до реформы 1996 года, МВД. Не ожидая законодательного регулирования, Премьер-министр путем подписанного ним распоряжения поручил министру внутренних дел текущий надзор над главами АВБ и АР. В то же время, было заявлено о рассмотрении варианта, согласно которому АР относилось к юрисдикции министра иностранных дел, или включено на правах департамента в состав министерства иностранных дел.

После очередных выборов 2011 года снова возникла дискуссия о реформе спецслужб. К ее разработке подключилось президентское Бюро национальной безопасности. Предложенные решения не были новыми. Они

неоднократно становились предметом дискуссий во время работы над предыдущими реформами. Возникли следующие вопросы: Кому должны подчиняться службы? Какие они должны иметь полномочия? Должны ли это быть оперативные службы или информационные? Должны ли они обладать следственными полномочиями или нет? Кто должен вести предварительное расследование, основываясь на материалах спецслужб?

Из посвященной планируемым преобразованиям дискуссии видно, что решено вернуться к принципам, от которых ранее отказались, как создатели новых спецслужб в 1990 году, так и авторы реформы 2002 года. Основные изменения должны коснуться ведущей службы, которой до сегодняшнего дня является в системе института безопасности государства АВБ. Представители правительства и Президента заявили о серьезных преобразованиях в АВБ, которые должны изменить характер, равно как и сферу оперативных интересов данной службы. Согласно данной концепции АВБ должно утратить часть своих прежних полномочий. Оно должно отойти под непосредственный надзор МВД. Часть его заданий должны перейти к подчиненным МВД службам: Центральному бюро расследований и ЦАБ. АВБ утратит следственные полномочия, прекратит заниматься борьбой с организованной, экономической преступностью и коррупцией. Должно эволюционировать в направлении информационно-аналитической службы, отслеживающей террористические угрозы, политический, идеологический и религиозный экстремизм. Оно должно заниматься контрразведывательной деятельностью и охраной государственной тайны; заранее информировать об угрозах, оставляя другим службам их устранение.

Преобразования должны также коснуться Агентства разведки. Снова рассматривается вариант, основанный на английской модели разведслужб, находящихся в юрисдикции министра иностранных дел. Снова актуальна нереализованная в 2002 году идея включения в АР военной составной из расформированной Службы военной разведки. Обсуждается также объединение Службы военной контрразведки с Военной жандармерией. Существуют сторонники объединения контрразведки АВБ со Службой военной контрразведки.

В итоге замечено отсутствие общего согласованного разведывательного анализа. Представители Президента жалуются на обилие предоставленной службами информации, с которой должны разбираться высокопоставленные ответственные за принятие решений лица, обреченные на самостоятельную ее интерпретацию и сопоставление с другими источниками. В системе не хватает профессионального центра, объединяющего хаотичные данные. Планируется изменение режима надзора над службами. В планах также создание, наряду с Коллегией, коллектива, состоящего, как в Великобритании, из

профессиональных судей, следящих за соблюдением службами стандартов правового государства, контролирующими применяемые ими оперативные процедуры. В ближайшем будущем будет видно, какие из данных решений будут реализованы.

## **РЕЗЮМЕ**

Унаследованные от предыдущей системы спецслужбы не соответствовали условиям свободного, открытого общества и создаваемых стандартов демократического правового государства. Перед новой властью демократического государства возникла проблема формирования собственных, соответствующих правилам суверенного государства, специальных служб. Обязателен был выбор пути их построения, необходимо было также определить их организационную форму, компетенции и задания. Правящие круги отказались от резких шагов, выбран оптимальный вариант – радикальный по содержанию и лояльный по форме. Созданная в 1990 году модель основывалась на разделе служб на гражданские и военные. Первые находились в юрисдикции министра внутренних дел, потом руководство перешло к Премьер-министру, вторые – министра национальной обороны. Управление охраны государства представляло собой службу, выполняющую задания гражданской разведки и контрразведки. Со временем оно получило компетенции по борьбе с организованной преступностью, подрывающей экономические основы государства. УОГ являлось ведущей службой в системе безопасности государства. Военная информационная служба представляла собой, в незначительной степени, модифицированные прежние внутренние службы вооруженных сил. На втором этапе осуществленной в 2002 году реформы проведен раздел УОГ на два агентства. Агентство внутренней безопасности получило большинство полномочий и функций УОГ. Агентство разведки отвечает за осуществление иностранной разведывательной деятельности. Проведенная неожиданно в 2006 году ликвидация ВИС внесла хаос и дезорганизацию в военных службах, которые до сегодняшнего дня ощущают негативные последствия осуществленной тогда операции. Согласно прогнозам правительства в 2013 году спецслужбы ожидают новых реформ.

*Zbigniew Siemiątkowski*

## **DIRECTIONS OF CHANGES TAKING PLACE IN THE POLISH SECRET SERVICE AFTER 1989**

Secret services inherited after the former system were not in any way adjusted to the conditions of a free, open society or to the created standards of a democratic state of law. The new authorities of the democratic country faced the problem of building their own



secret services subordinated to the rules of a sovereign state. It was necessary to choose the way to create them as well as establish their organizational shape, competences and tasks. The idea of a violent revolution in the services was given up and the intermediate variant was chosen. It was radical in its content but gentle in form. The model shaped in 1990 was based on dividing secret services into civil and military ones. The former were subordinated to the Minister of the Interior, then to the Prime Minister, whereas the latter – to the Minister of National Defense. The Office for State Protection was the service performing the tasks of civil intelligence and counterintelligence. With time, it was granted the competences from the field of combating organized crime aimed at the economic basis of the state. UOP was the leading service in the system of institutions of the state's security. The Military Information Services were the old internal services of the armed forces modified only in a slight degree. In the second stage of the reform of 2002, UOP was divided into two separate agencies. Internal Security Agency took over the majority of competences and tasks of UOP. The Foreign Intelligence Agency is responsible for foreign intelligence. Liquidation of WSI realized in 2006 in a rapid manner introduced chaos and disorganization in military services, which till today feel the consequences of the operation performed then. According to the declarations of the government, new reforms await secret services in 2013.

**KEY WORDS:** *Secret service, security of the state, intelligence, counter-intelligence, reform, transformation, democratic control, Office for State Protection, Military Information Services, Internal Security Agency, Foreign Intelligence Agency, Collegium for Secret Services*

## Библиография

- Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995.
- Z. Galicki, *Status prawny służb specjalnych w wybranych państwach zachodnich*, Warszawa 1996.
- S. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985.
- P. Piotrowski, *Przemiany w MSW w latach 1989-1990*, Biuletyn IPN 2006, № 3. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Wydanie Specjalne. 20-lecie UOP/ABW, 6 kwietnia 2009.
- Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy PRL*, Warszawa 2009.
- Służby specjalne-programowanie, nadzór, koordynacja*, Warszawa 2003.
- S. Zalewski, *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Warszawa 2005.
- S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.