

УДК 343.985.7(575.2)

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ОСНОВЫ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

У.С. Жумабаев

Рассмотрено понятие оперативной деятельности в широком смысле, которое включает оперативно-розыскную, внешнюю разведывательную и контрразведывательную деятельности. В связи с нововведениями действующего уголовного законодательства проведение оперативно-розыскных мероприятий осуществляется в рамках досудебного производства (в форме следствия), тем самым ограничивая достижение истинных целей и задач в обеспечении безопасности государства. Тем самым детерминирует потребность законодательного закрепления внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности как самостоятельных видов государственной деятельности в интересах защиты и обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: обеспечение национальной безопасности; угроза национальной безопасности; оперативно-розыскная деятельность; внешняя разведывательная деятельность; контрразведывательная деятельность; разведывательно-подрывная деятельность.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН УЛУТТУК КООПСУЗДУК ОРГАНДАРЫНЫН ЫКЧАМ ИШМЕРДИГИНИН МЫЙЗАМДЫК НЕГИЗДЕРИ МАСЕЛЕСИ

У.С. Жумабаев

Бул макалада ыкчам ишмердик түшүнүгү кеңири мааниде каралган, ал ыкчам-издөө, тышкы чалгындоо жана контрчалгындоо ишмердигин өзүнө камтыйт. Колдонуудагы жазык мыйзамдарына киргизилген жаңы өзгөрүүлөргө байланыштуу ыкчам-издөө иш-чараларын жүргүзүү сотко чейинки өндүрүштүн алкагында (тергөө формасында) ишке ашырылат, муну менен мамлекеттин коопсуздугун камсыз кылуудагы чыныгы максаттарга жана милдеттерге жетүү чектелет. Улуттук коопсуздукту коргоо жана камсыз кылуу кызыкчылыгында мамлекеттик ишмердиктин өз алдынча түрлөрү катары тышкы чалгындоо жана контрчалгындоо ишмердигин мыйзамдык жактан бекемдөө зарылдыгы келип чыкты.

Түйүндүү сөздөр: улуттук коопсуздукту камсыз кылуу; улуттук коопсуздукка коркунуч келүү; ыкчам-издөө ишмердиги; тышкы чалгындоо ишмердиги; контрчалгындоо ишмердиги; чалгындоо-бүлдүрүү иши.

ISSUES OF LEGISLATIVE BASIS FOR THE OPERATIONAL ACTIVITIES OF THE NATIONAL SECURITY AGENCIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

U.S. Zhumabaev

This article discusses the concept of operational activities in a broad sense, which includes investigate, external intelligence and counterintelligence activities. As of the innovations of the current criminal legislation, the investigate activities is carried out within the pre-judicial proceedings (in the form of investigation), thereby limiting the achievement of real goals and objectives in ensuring the security of the country. Thus, it determines the need for legislative consolidation of foreign intelligence and counterintelligence activities as independent types of state activity in the interests of protecting and ensuring national security.

Keywords: ensuring of national security; threat to national security; operation search activity; foreign intelligence activity; counterintelligence activity; intelligence and subversive activities.

Практика органов национальной безопасности Кыргызской Республики после введения нового Уголовного процессуального кодекса Кыргызской

Республики выявила некоторые проблемы правового характера, связанные с оперативной

деятельностью по обеспечению национальной безопасности Кыргызской Республики.

В соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса [1] и закона Кыргызской Республики «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики, Кодекса Кыргызской Республики о проступках, Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики, закона Кыргызской Республики «Об основах амнистии и порядке ее применения» [2] оперативно-розыскная деятельность осуществляется только в рамках досудебного производства (уголовного дела), после регистрации в Едином реестре преступлений и проступков.

Так, согласно ч. 2 ст. 8 указанного закона все оперативно-розыскные мероприятия со дня вступления в силу Уголовно-процессуального кодекса передаются органам досудебного производства для начала досудебного производства. В свою очередь, в соответствии со ст. 148 Уголовно-процессуального кодекса досудебное производство по уголовным делам осуществляется в форме следствия.

Таким образом, оперативно-розыскная деятельность осуществляется не самостоятельно, а в рамках следствия, что означает направленность этих видов деятельности на решение одной общей задачи – борьбы с преступностью.

В связи с этим необходимо отметить, что задачами оперативно-розыскной деятельности в соответствии с законом Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности» [3], кроме борьбы с преступностью, были определены также: 1) обеспечение безопасности Кыргызской Республики и содействие в реализации ее интересов на мировой арене, 2) противодействие разведывательно-подрывной деятельности, борьба с терроризмом и защита конституционного строя, 3) обеспечение охраны государственной границы, 4) обеспечение безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Однако, в связи с переводом оперативно-розыскной деятельности в рамки уголовного процесса, т. е. исключительно в сферу борьбы с преступностью, сложилась ситуация, когда для решения отмеченных выше задач законодательно не определены виды государственной деятельности, их субъекты и, соответственно, их организационно-правовые основы.

Для эффективного рассмотрения данного вопроса целесообразно внести ясность по задачам и различиям данных видов оперативной деятельности.

В широком смысле в можно включить, во-первых, непосредственно оперативно-розыскную дея-

тельность, во-вторых, внешнюю разведывательную деятельность и, в-третьих, контрразведывательную деятельность. Все эти виды оперативной деятельности уполномоченных государственных органов, направленные как на борьбу с преступностью, так и на обеспечение национальной безопасности, регламентировались законом Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности», в котором определялись содержание и порядок проведения оперативно-розыскной деятельности также и по решению задач внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности (обеспечение безопасности Кыргызской Республики и содействие в реализации ее интересов на мировой арене, противодействие разведывательно-подрывной деятельности, борьба с терроризмом и защита конституционного строя, обеспечение охраны государственной границы, обеспечение безопасности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность).

Отдельно внешняя разведывательная и контрразведывательная деятельность в законодательстве Кыргызской Республики не регламентированы, только законами Кыргызской Республики: «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики», «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики», «О Государственной границе Кыргызской Республики» в полномочиях органов национальной безопасности, Генерального штаба Вооруженных Сил и Государственной пограничной службы закрепляется осуществление разведывательной и контрразведывательной деятельности [4–6].

При этом ч. 3 ст. 5 Конституции Кыргызской Республики гласит, что государственные органы и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами, что, в свою очередь, обуславливает необходимость законодательного закрепления содержания и условий осуществления внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности, а также определения уполномоченных на их осуществление государственных органов либо их структурных подразделений и их полномочий [7].

Относительно законодательных основ осуществления внешней разведывательной деятельности следует отметить, что они должны обеспечить создание организационно-правовых условий для добывания, обработки и использования разведывательной информации, а также содействия реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики.

К примеру, в Российской Федерации внешняя разведка призвана защищать безопасность

личности, общества и государства от внешних угроз посредством добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц; оказывать содействие в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности государства [8].

По законодательству Республики Казахстан разведывательная деятельность определяется как деятельность по добыванию, обработке и использованию разведывательной информации, а также содействию реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан [9].

Для разработки правовых основ внешней разведывательной деятельности следует отметить, что на сегодняшний день Кыргызская Республика в силу геополитических и иных факторов является объектом глобальных и региональных интересов, а зачастую точкой столкновения мировых держав. Происходящие в мире политические, экономические и военные, а также интеграционные процессы требуют не только проведения взвешенной внутренней и внешней государственной политики, но и принятия превентивных мер реагирования на возникающие внешние и внутренние угрозы безопасности государства. В настоящее время вопросы противодействия внешним угрозам национальной безопасности Кыргызской Республики являются одной из первостепенных задач государства, требующих своевременного решения.

Существование внешних угроз национальной безопасности Кыргызской Республики обуславливает острую необходимость создания системы мер по их своевременному выявлению и предупреждению. Ключевую роль в этой системе должна играть внешняя разведывательная деятельность государства, способная эффективно решать поставленные задачи, т.е. без внешней разведывательной деятельности обеспечить национальную безопасность государства в достаточной мере невозможно.

В современных условиях внешняя разведывательная деятельность должна наряду с обеспечением высшего руководства страны информацией, необходимой для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях, обеспечивать условия, способствующие успешной реализации государством политики в сфере национальной безопасности, и содействовать экономическому и научно-техническому развитию, а также росту оборонного потенциала Кыргызской Республики.

Эффективное решение указанных задач невозможно без формирования законодательной основы внешней разведывательной деятельности, направленной на легализацию деятельности государства по добыванию за пределами своей территории информации, затрагивающей интересы национальной безопасности Кыргызской Республики, в связи этим законодательное закрепление внешней разведывательной деятельности, порядка ее организации, круга субъектов и средств, их статуса и полномочий следует рассматривать как объективную необходимость для обеспечения национальной безопасности.

Учитывая риски при осуществлении внешней разведывательной деятельности, очень важно также законодательно закрепить государственные гарантии по содействию в освобождении сотрудников и членов их семей, задержанных, арестованных или осужденных за пределами Кыргызской Республики в связи с осуществлением внешней разведывательной деятельности.

Отличительной чертой отечественных органов внешней разведки должна быть направленность их деятельности исключительно на обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики от внешних угроз, а также защита и продвижение национальных интересов на международной арене без цели нанесения ущерба интересам других государств.

Относительно правовых основ контрразведывательной деятельности целесообразно также обратиться к международной практике. Так, согласно законодательству Республики Беларусь, контрразведывательная деятельность – деятельность органов государственной безопасности в пределах своих полномочий по предупреждению, выявлению и пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб иностранных государств, иностранных, международных и иных организаций, а также отдельных лиц, направленной на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь [10].

В законодательстве Республики Казахстан контрразведывательная деятельность – это система контрразведывательных и организационных мероприятий, осуществляемых специальными государственными органами Республики Казахстан, по защите национальных интересов Республики Казахстан от разведывательно-подрывной деятельности [11].

Содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности должно определяться реальными и потенциальными угрозами национальной безопасности, исходящими из внутренних и внешних источников опасности [12].

Среди угроз безопасности особую опасность представляют скрытые угрозы. Ввиду своей латентности действие подобных угроз также может быть тайным, неопределенным во времени и, соответственно, причинить серьезный, порой непоправимый ущерб безопасности государства.

Разведывательно-подрывная деятельность, как одна из основных угроз, во всех ее проявлениях направлена на извлечение выгоды в политической, экономической, технической, военной и других областях, в том числе путем подрыва конституционного строя, экономического, научно-технического потенциала. Для реализации своих интересов политические и деловые круги иностранных государств используют специальные службы, террористические и экстремистские организации, международную наркомафию, транснациональные корпорации, коррумпированные структуры в государственных органах, организованную преступность в качестве субъектов разведывательно-подрывной деятельности. К содействию также привлекаются коммерческие институты, общественные и некоммерческие организации, средства массовой информации.

Борьба с разведывательно-подрывной деятельностью – сложный процесс, который требует наличия соответствующих органов, способных оказывать эффективное и своевременное противодействие любым попыткам нанесения ущерба безопасности государства, предупреждать и пресекать их. Для осуществления подобной деятельности данные органы должны быть наделены соответствующими полномочиями, вытекающими из характера и необходимыми для решения стоящих перед ними задач. В противном случае возможный ущерб, причиненный такой деятельностью безопасности государства, может быть огромен. В связи с этим единственным эффективным инструментом противодействия данной угрозе является контрразведывательная деятельность, представляющая собой систему контрразведывательных мероприятий, осуществляемых, гласно или негласно, уполномоченными государственными органами по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательно-подрывной и иной деятельности, направленной на нанесение ущерба национальной безопасности Кыргызской Республики.

Как уже отмечалось, в соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса вся оперативно-розыскная деятельность осуществляется только в рамках досудебного производства (уголовного дела).

В этих условиях возникает также необходимость обеспечить законодательную регламентацию

контрразведывательной деятельности. При этом следует выделить следующие ее особенности:

а) направленность не только на обеспечение безопасности личности, общества и государства, но и на защиту всего спектра национальных интересов Кыргызской Республики от разведывательно-подрывной деятельности;

б) обусловленность самим существованием иностранных спецслужб и иных организаций, специально созданных для осуществления разведывательно-подрывной деятельности, на постоянной основе, поскольку невозможно устранить источник разведывательно-подрывной деятельности, находящийся вне пределов юрисдикции Кыргызстана;

в) спецслужбы и иные зарубежные организации являются структурами иностранного государства, пользуются его защитой и покровительством, укомплектованы высококвалифицированным и специально обученным персоналом, используют значительные материальные ресурсы, а также весь арсенал политических, экономических, военных и иных средств своего государства;

г) перечень проявлений разведывательно-подрывной деятельности законодательно не предусмотрен и предусмотреть его невозможно, поскольку они носят разноплановый характер, в том числе и непреступный;

д) эффективность контрразведки определяется не пресечением отдельных преступлений, а проникновением в планы и замыслы спецслужб, выявлением их тайных механизмов подрыва, разветвленной и хорошо законспирированной агентурной сети;

е) необходимость постоянного получения контрразведывательной информации ввиду невозможности применения к иностранным спецслужбам уголовно-правовых мер;

ё) нацеленность на сковывание (ограничение) активности иностранных спецслужб, при этом привлечение к уголовной ответственности их сотрудников и пособников является неосновой составляющей;

ж) применение контрразведывательных мероприятий, внешне схожих с оперативно-розыскными, но отличающихся по объекту, целям и задачам;

з) реализация защиты национальных интересов прежде всего формами и методами, присущими специальным службам.

При осуществлении контрразведывательной деятельности необходимо обеспечить гарантии соблюдения прав личности на охраняемую законом тайну переписки, телефонных и иных переговоров, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также на неприкосновенность жилища, ограничение

которых допускается исключительно на основании судебного акта [7].

Одним из важных вопросов при осуществлении контрразведывательной деятельности являются основания проведения соответствующих контрразведывательных мероприятий. К таким основаниям, которые должны быть обусловлены задачами контрразведки, можно отнести:

- наличие данных о признаках разведывательно-подрывной деятельности;
- необходимость получения сведений об угрозах национальной безопасности, а также выявления способствующих им факторов;
- необходимость обеспечения безопасности объектов государственной охраны, собственной безопасности;
- необходимость контрразведывательного обеспечения государственных органов, стратегических объектов; в сфере информационной безопасности, в финансово-кредитной системе, оборонного комплекса, энергетики, транспорта, связи, научных разработок;
- необходимость выявления радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, представляющих угрозу национальной безопасности, а также действий по использованию сетей связи в разведывательно-подрывной деятельности;
- необходимость защиты государственных секретов, проверки лиц, оформляемых на допуск к государственным секретам, допуск к участию в контрразведывательной деятельности, изучения лиц, оказывающих конфиденциальное содействие;
- запросы иностранных специальных служб и правоохранительных органов, иных организаций в соответствии с международными договорами.

С учетом решаемых задач к субъектам внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности относятся органы национальной безопасности, органы военной разведки Генерального штаба Вооруженных сил и оперативные органы пограничной службы.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 15 закона Кыргызской Республики «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики» в интересах обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республики органы национальной безопасности осуществляют разведывательную и контрразведывательную деятельность, ведут борьбу с разведывательно-подрывной деятельностью специальных служб иностранных государств и организаций [4]. Учитывая, что органы национальной безопасности играют ведущую роль в обеспечении

национальной безопасности, являются уполномоченными государственными органами в сфере противодействия терроризму [13] и, что особенно важно, в сфере защиты государственных секретов, целесообразно выделить их координирующую роль при осуществлении внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности [4].

Согласно п. 11 ч. 1 ст. 15-1 закона Кыргызской Республики «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики» Генеральный штаб Вооруженных Сил осуществляет в соответствии с законодательством Кыргызской Республики разведывательную деятельность в интересах обороны и безопасности [5].

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 44 закона Кыргызской Республики «О Государственной границе Кыргызской Республики» при выполнении задач по охране Государственной границы уполномоченный государственный орган в сфере охраны Государственной границы имеет право проводить разведывательную и контрразведывательную деятельность [6].

Специфичность данных видов деятельности, обязательное условие сохранения в тайне практически всех сведений, касающихся такой деятельности, предполагает закрепление конспирации как принципа и метода деятельности.

Непроцессуальный характер разведки и контрразведки, а также необходимость соблюдения конспирации обуславливает довольно серьезно ограниченный круг надзирающих прокуроров (например, только генеральный прокурор в первом случае, а во втором – генеральный прокурор, его заместители, прокуроры областей и г. Бишкека), а также предмет прокурорского надзора (например, сведения о личности конфиденциальных помощников и негласных сотрудников, а также организация и тактика контрразведывательной деятельности, международное сотрудничество и т.д.).

Предлагаемые пределы прокурорского надзора означают установление усиленного ведомственного контроля за законностью внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности, который должен охватить все их содержание.

«Обеспечение безопасности государства требует принятия адекватных мер, которые должны носить системный и постоянно действующий характер. Система мер обеспечения безопасности государства должна включать ... правовые меры, создающие правовую основу для деятельности системы обеспечения безопасности государства, а также специальные меры, направленные на защиту государства от угроз, исходящих от иностранных спецслужб,

к числу которых относятся разведывательная и контрразведывательная деятельности» [14, с. 211–212].

Проведенный анализ дает основания резюмировать следующее:

1) в интересах национальной безопасности Кыргызской Республики необходимо законодательное закрепление внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности как самостоятельных видов государственной деятельности;

2) основным и координирующим субъектом внешней разведывательной и контрразведывательной деятельности являются органы национальной безопасности;

3) для эффективного решения задач по обеспечению национальной безопасности Кыргызской Республики необходимо законодательное закрепление специальных полномочий органов национальной безопасности для осуществления разведывательной и контрразведывательной деятельности.

Литература

1. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 г. № 20 // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
2. Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики, Кодекса Кыргызской Республики о проступках, Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики, закона Кыргызской Республики «Об основах амнистии и порядке ее применения» от 24 января 2017 г. № 10 // ИПС «Токтом», 2019.
3. Закон Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 г. № 131 // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
4. Закон Кыргызской Республики «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики» от 11 января 1994 г. № 1362-ХП // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
5. Закон Кыргызской Республики «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики» от 24 июля 2009 г. № 242 // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
6. Закон Кыргызской Республики «О Государственной границе Кыргызской Республики» от 16 мая 2015 г. № 98 // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
7. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
8. Федеральный закон Российской Федерации «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
9. Закон Республики Казахстан «О внешней разведке» от 22 мая 2010 г. № 277-IV ЗРК // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
10. Закон Республики Беларусь «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» от 10 июля 2012 г. № 390-3 // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
11. Закон Республики Казахстан «О контрразведывательной деятельности» от 28 декабря 2016 г. № 35-VI ЗРК // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
12. Закон Кыргызской Республики «О национальной безопасности» (ст. 3) от 26 февраля 2003 г. № 44 // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
13. Закон Кыргызской Республики «О противодействии терроризму» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.08.2018 г.) // ИПС «Токтом». Бишкек, 2019.
14. *Опалев А.В.* Национальная безопасность / А.В. Опалев, В.С. Пирумов. М.: Оружие и технологии, 2010.