

6. О конкуренции: Закон КР от 22.07.2011 г. № 116.

7. Гражданский кодекс КР от 08.05.1996 г. № 15 (часть 1) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.04.2023 г.); от 05.01.1998 г. № 2 (часть 2)(с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.10.2023 г.).

УДК 342

DOI 10.58649/1694-8033-2023-4(116)-82-89

Иманкулов Т.И., Асанканов Д.М.

Ж.Баласагын атындагы КУУ

Иманкулов Т.И., Асанканов Д.М.

КНУ им. Ж.Баласагына

Imankulov T.I., Asankanov D.M.

KNU J. Balasagyn

ORCID: 0000-0003-0512-7759; SPIN-код: 3846-5907¹

**АТАЙЫН КЫЗМАТТАРГА ПАРЛАМЕНТТИК КӨЗӨМӨЛ. КЫРГЫЗСТАН
ЖАНА ДҮЙНӨЛҮК ПРАКТИКА
ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СПЕЦСЛУЖБАМИ. КЫРГЫЗСТАН
И МИРОВАЯ ПРАКТИКА
PARLIAMENTARY CONTROL OVER INTELLIGENCE SERVICES. KYRGYZSTAN
AND WORLD PRACTICE**

Кыскача мүнөздөмө: Бул макалада Кыргызстандагы атайын кызматтарга парламенттик көзөмөл жүргүзүү маселеси жана бул жаатта дүйнөлүк практика каралат. Автор атайын кызматтардын ишмердигине парламенттик көзөмөл жүргүзүүнүн негизги аспектилерин, Кыргызстандагы улуттук коопсуздук маселелери боюнча парламенттик комитеттердин алдында турган негизги көйгөйлөрдү жана чакырыктарды талдап, ошондой эле чет өлкөлөрдө колдонулуп жаткан көзөмөл механизмдерин карайт. Бул теманы кароо атайын кызматтардын ачыктыгын жана коом алдындагы жоопкерчилигин камсыз кылуу, радикалдуу реформаларга дуушар болбогон чалгындоо кызматтарына көзөмөл жүргүзүүнүн колдонуудагы стандарттарын өркүндөтүү үчүн маанилүү.

Аннотация: В статье рассматривается вопрос о парламентском контроле над спецслужбами в Кыргызстане и мировой практике в этой области. Автор анализирует основные аспекты парламентского контроля над деятельностью спецслужб, основные проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются парламентские комитеты по вопросам национальной безопасности в Кыргызстане, а также рассматривает механизмы контроля, применяемые в зарубежных странах. Рассмотрение данной темы является важным для обеспечения прозрачности и ответственности спецслужб перед обществом, совершенствования имеющихся норм по осуществлению контроля над спецслужбами, которые не подвергались кардинальному реформированию.

Abstract: This article examines the issue of parliamentary control over the intelligence services in Kyrgyzstan and world practice in this area. The author analyzes the main aspects of parliamentary control over the activities of intelligence services, the main problems and challenges faced by parliamentary committees on national security issues in Kyrgyzstan, and also examines the control mechanisms used in foreign countries. Consideration of this topic is important for ensuring transparency and responsibility of intelligence services to society, improving existing standards for exercising control over intelligence services, which have not been subject to radical reform.

Негизги сөздөр: парламент; атайын кызматтар; улуттук коопсуздук; көзөмөл; укук.

Ключевые слова: парламент; спецслужбы; национальная безопасность; контроль; право.

Keywords: parliament; intelligence services; national security; control; law.

Для изучения рассматриваемой темы необходимо понимать терминологию используемую в статье. Так, например, термин «спецслужба» не имеет точного, научного определения и чаще связан с областью политологии, криминологии и безопасности, нежели чем со строго научной академической традицией. Из-за чего его определение может быть представлено авторитетными источниками в области государственной безопасности, законодательства и политологии, но конкретного имени выдающегося научного деятеля, который точно определил бы термин «спецслужба» и определение которого использовалось бы повсеместно – нет. И в целом словоформа «спецслужба» как самостоятельный оборот речи в том значении, каким мы его рассматриваем в настоящей статье, указывается в научных лексико-графических справочниках русского языка только с 1990-х годов [1].

Так что такое спецслужба и какие органы к ним относятся?

По мнению Редкоуса В.М., наличие у государственного органа следующих признаков позволяет отнести его к специальным службам: 1) цели и задачи деятельности государственного органа связаны с национальной безопасностью, организацией и осуществлением разведки и контрразведки и другой противоправной деятельностью со стороны иностранных разведслужб; 2) функция государственного органа связана с оперативно-розыскной и оперативно-боевой деятельностью; 3) в структуре государственного органа присутствует, либо предусмотрена возможность создания подразделения специального назначения, такого как антитеррористическое; 4) деятельность государственного органа связана с использованием как гласных, так и негласных сил, методов, а также возможность конфиденциального сотрудничества с гражданами, при этом объем использования негласных методов превалирует над объемом гласных; 5) отнесение основного объема информации о деятельности органов национальной безопасности к государственной тайне [2].

По мнению Тарасова М.А., под термином «спецслужба» понимается государственный орган, наделенный полномочиями осуществлять разведывательную, контрразведывательную и (или) иную деятельность, направленную на обеспечение безопасности государства, с использованием специальных сил, средств, форм и методов деятельности [3].

Для сравнения обратим внимание на то, как этот же термин определяет автор Шурлов С.А., спецслужбами являются правительственные организации, занимающиеся защитой национальной безопасности страны от угроз невоенного характера. К спецслужбам относятся такие ведомства, как разведывательные службы, контрразведка и подразделения полиции, отвечающие за порядок и сохранение государственной тайны. В демократических странах спецслужбы, как правило, не подлежат общественному и парламентскому контролю на том основании, что открытое обсуждение их деятельности может нанести ущерб национальным интересам [4].

Таким образом, обратим внимание на то, что термин «спецслужба» у перечисленных авторов, как и у большинства остальных, отождествлен такими характерными чертами, как осуществление разведывательной и контрразведывательной деятельности, обеспечение национальной безопасности и соответственно ведение государственной тайны.

Спецслужбы заметно отличаются от других структур тем, что имеют преимущество невмешательства в свои действия. В сравнении с другими органами власти, их гораздо тяжелее контролировать и требовать ответственности. Самая трудная задача для спецслужб – не потерять эффективность работы, соблюдая секретность. Они не разглашают информацию о своих действиях, так как в противном случае, секретные планы могут стать общеизвестными. Таким образом, из-за затрудненности осуществления контроля, спецслужбы являются наименее контролируруемыми органами [5].

Парламентский контроль над деятельностью спецслужб является ключевым элементом государственного контроля и демократического функционирования органов, ведающих вопросами национальной безопасности. Он обеспечивает сбалансированность и прозрачность деятельности спецслужб, а также защищает права и свободы граждан.

В Кыргызстане, как и во многих других странах, осуществление парламентского контроля над спецслужбами является важным аспектом национальной безопасности и развития демократических институтов, однако реализация парламентского контроля над спецслужбами в стране имеет свои особенности. В целом мировая практика показывает, что каждая страна имеет свои собственные механизмы контроля, основанные на конституционных и политических особенностях.

Парламентский контроль над спецслужбами в Кыргызстане

В Кыргызстане законодательство предусматривает механизмы парламентского контроля над спецслужбами, оно базируется на нескольких нормативно-правовых актах, а именно:

1) Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года: гарантирует право парламента на осуществление контроля в пределах своих полномочий;

2) Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 16 ноября 2022 года: предусматривает право парламента приглашать на заседания ответственного комитета руководителей государственных органов, ведающих вопросами национальной безопасности, а также запрашивать документы и материалы;

3) Закон Кыргызской Республики «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики» от 5 июля 2022 года №57: устанавливает права и обязанности спецслужб, порядок их деятельности, а также в установленном законодательством порядке осуществления Жогорку Кенешем контроля за деятельностью органов национальной безопасности;

4) Закон Кыргызской Республики «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 года №121: устанавливает процедуры парламентского контроля за деятельностью государственных органов, включая спецслужбы;

5) Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об утверждении вопросов ведения комитетов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 7 сентября 2022 года №459-VII: устанавливает полномочия парламентских комитетов по вопросам национальной безопасности, которые занимаются вопросами надзора за спецслужбами.

Это лишь некоторые из основных законов, регулирующих парламентский надзор за спецслужбами в Кыргызстане. Подробные нормы и процедуры могут быть содержаны в других нормативных актах, а также внутренних правилах парламента.

Парламентский контроль имеет, безусловно, важнейшую роль для становления демократического государства, тем более, когда вопрос встаёт об отправлении парламентского контроля над одним из ключевых и специфичных органов государственной власти – над спецслужбами. В сравнении с опытом зарубежных стран по данному вопросу, в реалиях Кыргызстана присутствуют определённые трудности в осуществлении контроля, преодоление которых на данный момент возможно только при условии наличия сильного парламента и политической воли действующего руководства республики. В данном параграфе будут расписаны те проблемы, которые на данный момент присутствуют, по мнению автора статьи, и возможные методы их решения.

1) **Отсутствие эффективной координации.** На данный момент функция парламентского контроля разделяется между двумя комитетами Жогорку Кенеша – Комитетом по международным делам, обороне и безопасности и Комитетом по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции. Такое разделение приводит к рассеиванию основного внимания, а также к тому, что парламентский контроль за сектором безопасности в реальности на сегодняшний день малоэффективен.

Необходимое реформирование парламентских комитетов может стать одним из ключевых решений для создания более эффективного контроля парламента над спецслужбами страны. Таким образом 22 июня 2018 года в Жогорку Кенеше был поднят вопрос о возможном усилении парламентского контроля над спецслужбами. Предложено создание отдельного комитета по контролю за спецслужбами, в который войдут от каждой парламентской фракции по одному депутату, обладающему необходимым уровнем компетенции. Перед этим члены вновь созданного комитета должны будут подписать документы о неразглашении секретных сведений, которые могут стать им известны в ходе исполнения обязанностей. По мнению парламентариев, такое решение повысит уровень профессионализации депутатов, соответственно парламентский контроль над данным сектором будет более скоординирован и постоянен.

2) **Ограниченная доступность и полнота информации.** Отсутствие у депутатов достаточного доступа к информации о деятельности спецслужб является актуальной проблемой не только для Кыргызстана, но также и для соседних государств, унаследовавших советский вариант спецслужб. Депутаты могут оценивать работу на основе данных, предоставленных самой спецслужбой. Отсутствие альтернативных источников информации, которыми могли бы воспользоваться депутаты, также является проблемой.

Спецслужбы, в свою очередь, могут обладать конфиденциальными данными и сведениями, которые не могут быть доступны для публичного ознакомления, по причине того, что для обеспечения эффективного функционирования спецслужб некоторые аспекты их работы могут оставаться конфиденциальными и недоступными для парламентского контроля. Это обусловлено необходимостью сохранения важной информации в тайне и защиты оперативной работы спецслужб от возможных утечек данных или воздействия каких-либо враждебных сил.

В целом парламентский контроль над спецслужбами должен стремиться к балансу между необходимым уровнем конфиденциальности для защиты государственных секретов и обязательством перед обществом обеспечить прозрачность деятельности спецслужб.

3) **Специфика работы.** Работа спецслужб очень специфична и требует особых навыков и знаний. Сотрудники спецслужб обычно проходят интенсивную подготовку,

включающую обучение практическим навыкам, развитие наблюдательности, аналитические и тактические навыки, сбор и анализ информации, а также разработку стратегий и тактик для достижения поставленных целей. В данном случае проблема заключается в том, что парламентарии не всегда бывают достаточно компетентными в оценке работы спецслужб. Неполное понимание их роли и функций обуславливают отсутствие качественного, эффективного парламентского контроля. Если депутаты в комитетах или комиссиях не имеют достаточных знаний и понимания в области безопасности, это может затруднить их способность задавать правильные вопросы, обнаруживать потенциальные проблемы и выявлять нарушения. Кроме того, некомпетентные депутаты могут не располагать достаточной осведомленностью о специфике работы спецслужб и требованиях национальной безопасности.

Чтобы преодолеть эту проблему, важно обеспечить обучение и подготовку депутатов, занимающихся вопросами национальной безопасности и контроля над спецслужбами. Это может включать проведение специальных семинаров, обучающих программ и консультаций, чтобы они могли лучше понять сложности и особенности работы спецслужб и эффективно выполнять свои обязанности в области контроля. Кроме того, важно установить механизмы сотрудничества между депутатами и экспертами в области безопасности, которые могут предоставить профессиональную поддержку и консультации во время парламентского контроля над спецслужбами.

4) Парламентский контроль над спецслужбами имеет свои проблемы и выгоды.

С одной стороны, он позволяет предупреждать злоупотребления со стороны спецслужб, обеспечивает демократическую ответственность и защищает права граждан. С другой стороны, слишком активный контроль может затруднить оперативную работу спецслужб и деятельность в области национальной безопасности. Политика в области национальной безопасности подразумевает баланс между обеспечением безопасности граждан и защитой их гражданских свобод.

Мировая практика парламентского контроля над спецслужбами:

Во многих странах мира существуют проверенные и отработанные механизмы парламентского контроля над спецслужбами, которые отличаются в зависимости от конституционных и политических особенностей каждой страны. Например, в одних странах парламентская комиссия осуществляет постоянный надзор за деятельностью спецслужб, в то время как в других странах проводятся специальные парламентские слушания. Все эти механизмы направлены на обеспечение прозрачности, ответственности и эффективности работы спецслужб. В данном разделе будет приведен опыт разных стран в осуществлении парламентского контроля над спецслужбами, автором будут описаны основные принципы и механизмы контроля.

В Соединенных Штатах парламентский контроль над спецслужбами осуществляется со стороны Конгресса. Во-первых, Конгресс осуществляет контроль через комитеты по разведке в обеих палатах, которые надзирают за работой спецслужб, таких как Центральное разведывательное управление, Национальное управление по контролю за наркотиками и Федеральное бюро расследований. Комитеты по разведке в Конгрессе получают информацию о деятельности спецслужб, проводят специальные слушания и при необходимости задают вопросы руководителям этих агентств. Конгрессмены также имеют возможность запросить у спецслужб секретные документы и проводить расследования. Во-

вторых, Конгресс имеет право на осуществление финансового контроля над спецслужбами. Представители и сенаторы разрабатывают и принимают бюджетное финансирование для этих агентств, а также проводят аудиты и оценивают эффективность их деятельности. Кроме того, Конгрессу предоставляется возможность осуществлять надзор над разведывательной деятельностью через систему разведывательных программ, таких как FISA (Надзоре за внешней разведкой). FISA предоставляет судебный контроль над спецслужбами, регулируя сбор разведывательной информации об иностранных агентах в США.

В Великобритании одним из ключевых механизмов контроля является Парламентский комитет по разведке и безопасности (на англ. Intelligence and Security Committee, сокр. ISC), который является комитетом независимых парламентских депутатов и лордов. ISC надзирает за деятельностью различных спецслужб в Великобритании, включая МИ-5 (внутреннее разведывательное агентство), МИ-6 (внешнее разведывательное агентство), Правительственное агентство по перехвату сигналов и криптографии (на англ. GCHQ), Разведку обороны (на англ. OSCT), Министерство внутренних дел и разведывательную работу Кабинета министров, включая Объединенную разведывательную организацию (на англ. ЛЮ) и Секретариат национальной безопасности (на англ. NSS). Комитет осуществляет проверку законности, эффективности и прозрачности деятельности спецслужб, проводит слушания, а также имеет доступ к секретной информации [6].

Кроме того, контроль осуществляется путем внесения законодательных предложений и дебатов в парламенте. Парламентарии имеют право задавать вопросы правительству и министрам, касающиеся деятельности спецслужб, а также проводить слушания и допросы.

Спецслужбы в Великобритании должны соблюдать право на приватность и зависят от согласия судей на осуществление некоторых специальных операций или нарушений правил сбора информации.

Также важно отметить, что многие аспекты работы спецслужб являются секретными и могут быть защищены от общественного доступа в целях национальной безопасности. Однако принципы прозрачности и проверки власти играют важную роль в парламентском контроле над спецслужбами в Великобритании.

Во Франции одним из главных механизмов контроля является Парламентский комитет по контролю над спецслужбами (на франц. Contrôle parlementaire des services spéciaux, сокр. CPSS), который был учрежден в 2007 году. Комитет состоит из четырёх депутатов и четырёх сенаторов и осуществляет независимый надзор за деятельностью различных спецслужб, таких как Внешнее разведывательное агентство, Региональные разведывательные и контрразведывательные службы и служба внутренней безопасности. CPSS проводит слушания, задает вопросы руководителям спецслужб, а также осуществляет надзор за деятельностью спецслужб в целом [7].

Контроль над спецслужбами также может быть осуществлен через судебную систему. Во Франции существуют специальные суды, которые рассматривают дела, связанные с нарушениями закона, и предоставляют возможность проведения контроля за деятельностью спецслужб.

Необходимо отметить, что в отличие от других стран, таких как Соединенные Штаты и Великобритания, Франция характеризуется более сильным традиционным уклоном к секретности и ограничению доступа к информации об операциях спецслужб. Это связано с их ролью в обеспечении национальной безопасности и борьбе с терроризмом.

В Японии парламентский контроль над спецслужбами осуществляется через несколько механизмов надзора и надзора со стороны Парламента. Один из главных механизмов контроля – это Служба общественного контроля и Комиссия по специальным службам (на англ. Public Security Examination Commission, сокр. PSEC). PSEC является независимым органом, который осуществляет контроль за деятельностью спецслужб, таких как Кабинет Генерального секретаря, Агентство по обороне, Национальная полиция и Агентство по безопасности общества. PSEC проводит проверки и ревизии, а также выступает в роли консультативного органа для Правительства [8].

Парламент также осуществляет контроль через парламентские комиссии и высказывания мнений парламентариев. Комиссии по безопасности и комиссии по дипломатии и обороне проводят слушания и задают вопросы руководителям спецслужб. Парламентарии имеют возможность выражать свое мнение и задавать вопросы правительству, связанные с деятельностью спецслужб. Как и в других странах, судебная система также является механизмом контроля за спецслужбами. В Японии существуют суды, которые рассматривают дела, связанные с нарушениями прав и свобод граждан, включая проблемы, связанные с деятельностью спецслужб. Спецслужбы Японии обладают высокой степенью секретности, и информация об их операциях и деятельности в значительной степени недоступна.

В Российской Федерации система парламентского контроля над спецслужбами осуществляется через деятельность комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации. Комитет по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы и Комитет по обороне и безопасности Совета Федерации осуществляют надзор и контроль за работой спецслужб, таких как Федеральная Служба Безопасности (ФСБ) и Главное Разведывательное Управление (ГРУ). Комитеты проводят слушания, рассматривают доклады руководителей спецслужб, а также задают вопросы и выражают свое мнение относительно их деятельности.

Также необходимо отметить, что Россия имеет Конституционный Суд, который выполняет функцию независимого надзора и контроля за соблюдением конституционных принципов и прав граждан. В случае, если деятельность спецслужб противоречит Конституции России или правам граждан, Конституционный Суд может принять соответствующие решения и меры.

Парламентский контроль над спецслужбами играет важную роль в обеспечении прозрачности и эффективности их работы. В Кыргызстане и мировой практике существуют различные механизмы контроля, обеспечивающие ответственность и балансировку интересов спецслужб и общества. Развитие этих механизмов требует усилий и координации со стороны парламента, правительства и гражданского общества, чтобы создать эффективную систему парламентского контроля над спецслужбами, способную соответствовать вызовам современного мира и обеспечить безопасность и свободу граждан. Важно помнить, что соблюдение правил, законов и норм, касающихся применения контроля, является неотъемлемой частью обеспечения национальной безопасности.

На основе анализа можно выделить несколько направлений совершенствования парламентского контроля над спецслужбами в Кыргызстане.

1. Укрепление независимости парламента: парламента должен обладать достаточной автономией и независимостью от исполнительной власти, чтобы иметь возможность

эффективно контролировать спецслужбы. Это может быть достигнуто путем улучшения процедур выборов, сокращения политического влияния и укрепления норм правового состояния.

2. Реформирование и усиление отдельных комитетов: парламент может усилить специальные комитеты или комиссии, которые будут иметь специфические полномочия и компетенцию в области контроля над спецслужбами. Эти комитеты должны быть составлены из экспертов и опытных парламентариев, которые смогут более эффективно вести наблюдение за деятельностью спецслужб.

3. Расширение доступа к информации: парламент должен иметь возможность получать доступ к информации о деятельности спецслужб. Это может быть достигнуто путем улучшения законодательства о свободе информации и повышения прозрачности работы спецслужб. Парламент должен иметь определённый доступ к документам, отчетам, секретным данным. Парламент должен требовать регулярного представления отчетов со стороны руководителей спецслужб о их деятельности. Кроме того, должны проводиться слушания и дебаты, где парламентарии могут задавать вопросы и высказывать свои мнения относительно работы спецслужб.

4. Образование и подготовка: парламентарии должны быть осведомлены о деятельности спецслужб, их полномочиях и методах работы. Подготовка и образование парламентариев по вопросам национальной безопасности и контроля над спецслужбами могут помочь им более эффективно выполнять свои функции.

Реализация этих мер может помочь укрепить парламентский контроль над спецслужбами и повысить прозрачность и ответственность в их деятельности. Однако следует помнить, что Кыргызстан имеет свои особенности и подход в осуществлении парламентского контроля, что и отличает от других стран.

Список использованной литературы:

1. Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С.А. Кузнецова. – СПб.: Российская академия наук, Институт лингвистических исследований, 1998, с. 1247 (статья «Спецслужба»).

2. Редкоус В.М. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности государств-участников СНГ, с. 25-26.

3. Тарасова М.А. Органы безопасности в механизме российского государства // Гражданин и право. 2008, № 10, с. 37.

4. Шурлов С.А. Главное управление имперской безопасности (РСХА). 2013.

5. Деятельность спецслужб и демократический контроль – точка зрения профессионала Женевский центр демократического контроля над деятельностью вооруженных сил // Вестник №3, Женева, июль 2003, с. 2.

6. Электронный ресурс:
https://ru.wikibrief.org/wiki/Intelligence_and_Security_Committee_of_Parliament.

7. Грачев С.И., Иванов Н.А.. История формирования и ключевые особенности в практике разведывательных служб Франции, с. 16.

8. Электронный ресурс: Министерство юстиции Японии. –
https://www.moj.go.jp/EN/kouanshin/kouanshinsa_index.html