

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

В. Г. ПИЛИПЧУК, М. О. БУДАКОВ, В. М. ПРИЧ

**СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ
І ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦСЛУЖБ
(ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ТА ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ)**

Аналітична доповідь

Київ – 2012

**УДК 355.40(4)+(71)+(73)
П 95**

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

Пилипчук В. Г., д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН
України, заслужений діяч науки і техніки України;

Будаков М. О., к.ю.н., с.н.с.;

Гірич В. М.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Пилипчук В. Г.

П 95 Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналіт. доп. / В. Г. Пилипчук, М. О. Будаков, В. М. Гірич. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.

ISBN 978-966-554-188-2

На основі системного аналізу висвітлено підходи до організації управління спеціальними службами у країнах Північної Америки, Західної та Центральної Європи (організаційні і правові аспекти). Результати аналізу можуть бути враховані під час реформування правоохоронних і розвідувальних органів України, удосконалення вітчизняної системи стратегічного управління спеціальними службами та розвитку законодавства у сфері національної безпеки.

Доповідь розрахована на керівників та фахівців спеціальних служб, правоохоронних органів, експертів і вчених, педагогічних працівників, аспірантів, студентів і слухачів навчальних закладів, суб'єктів сектору безпеки та всіх, хто цікавиться проблемами державного управління у сфері національної безпеки.

ISBN 978-966-554-188-2

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2012

ВСТУП

Новою редакцією Стратегії національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012, одним із головних завдань реформування сектору безпеки визначено посилення функціональної спроможності стратегічної ланки управління сектором безпеки. Відповідно об'єктами реформування мають бути й такі складники сектору безпеки, як спецслужби і підсистема управління ними.

Слід зауважити, що у вітчизняному законодавстві загальне поняття спецслужб залишається невизначеним, хоча у низці актів законодавства, зокрема у Законі України «Про Службу безпеки України» від 19 листопада 2012 р. № 2229-ХІІ, одним з її головних завдань визначено протидію розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб.

Спецслужбами у європейських державах та міжнародних організаціях вважаються державні структури, яким надані повноваження щодо проведення спеціальної або, як її ще називають, таємної, оперативної чи розвідувальної діяльності (*дали* – оперативна діяльність). Ця діяльність у «згорнутому» виді полягає в отриманні інформації без відома її власника або об'єкта, якого вона стосується, а також у проведенні інших таємних заходів. Тобто визначальною ознакою спецслужб є специфіка методів і засобів виконання покладених на них завдань, а не загальне спрямування цієї діяльності. Тому до спецслужб належать не тільки органи зовнішньої розвідки, а й відповідні органи та підрозділи контррозвідки, кримінального розшуку та ін. Цей підхід застосовано, зокрема, у Законі про національну безпеку США¹, де подається таке визначення:

«1. Терміном «розвідка» охоплюється зовнішня розвідка та контррозвідка.

2. Термін «зовнішня розвідка» означає збирання інформації, що стосується можливостей, намірів або діяльності іноземних урядів або їх елементів, іноземних організацій, іноземних осіб або міжнародної терористичної діяльності.

¹*National Security Act of 1947* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uscode.house.gov/classification/tables.shtml>

3. Термін «контррозвідка» означає збирання інформації та заходи, що провадяться для захисту від шпигунства, інших видів діяльності розвідки, диверсій, вбивств, які здійснюються іноземними урядами або їх елементами, іноземними організаціями та іноземними особами або від міжнародної терористичної діяльності.»

Спецслужби можуть мати статус і окремих органів, і підрозділів у складі державних органів, які загалом не є спецслужбами.

Засобами оперативної діяльності є спеціальні людські ресурси (оперативні співробітники, у т.ч. і під прикриттям, а також особи, які є штатними працівниками відповідної спецслужби, але залучені нею до цієї діяльності – агентура), а також спеціальні технічні засоби.

Основними методами цієї діяльності є агентурне проникнення, вивідання, підслуховування, негласне спостереження, перехоплення поштових і телекомунікаційних повідомлень, проникнення в чужі волюдіння тощо.

Тобто діяльність спецслужб, хоч і легітимно, але все-таки порушує конституційні права і свободи людини. А недостатньо контрольоване та не обгрунтоване нагальними інтересами національної безпеки застосування цих засобів створює загрозу демократичним цінностям. Крім того, варто пам'ятати, що шкода для власних національних інтересів унаслідок провалів у діяльності спецслужб, особливо зовнішньорозвідувальних, найчастіше перевищує ті вигоди, яких можна було б досягти у разі повного успіху.

Підвищений ризик і таємний характер оперативної діяльності спецслужб зумовлюють і специфіку управління нею, потребують спеціальної управлінської підсистеми відносно відокремленої від системи управління державними органами загальної компетенції.

Вирішуючи завдання реформування вітчизняних механізмів управління спецслужбами, корисно звернутися до іноземного досвіду, насамперед держав з усталеними демократичними традиціями, які є світовими і регіональними лідерами або, подібно до України, перебувають у перехідному від тоталітаризму стані.

Мета цього дослідження – проаналізувати й узагальнити іноземний досвід організації управління спецслужбами, виявити певні закономірності та підходи, які можна імплементувати в Україні. При цьому питання внутрішньовідомчого управління у спецслужбах не розглядаються.

РОЗДІЛ І ОСНОВНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ СПЕЦСЛУЖБАМИ

Управління спецслужбами передбачає виконання таких функцій:

- *установчої* – утворення, реорганізація та ліквідація спецслужб, визначення їх компетенції (сфери, мети, основних напрямів діяльності, повноважень) та підпорядкування, призначення на посаду і звільнення з посади керівників;

- *керівної* – здійснення стратегічного (визначення пріоритетів діяльності та розвитку на середньо- і довгострокову перспективу) та поточного (річного) планування, визначення конкретних невідкладних поточних завдань;

- *регулятивної* – нормативно-правове регулювання службової діяльності (порядку здійснення оперативної діяльності, соціального і правового захисту співробітників тощо);

- *забезпечувальної* – вирішення питань ресурсного забезпечення спецслужб (кадрового, фінансового, матеріального, інформаційного тощо);

- *координаційної* – організації взаємодії спецслужб між собою та з іншими органами держави, а також міжнародного співробітництва;

- *контрольної* – здійснення контролю (контроль дотримання вимог законодавства, зовнішня оцінка результатів діяльності під кутом зору відповідності потребам відомств-споживачів та загалом суспільства), адміністративного нагляду, цивільного контролю (парламентського та з боку структур громадянського суспільства).

Основними специфічними вимогами до систем управління спецслужбами є такі.

Надійність – це здатність до стабільної та безпомилкової роботи системи протягом тривалого часу.

Стійкість характеризується можливістю підтримання працездатності системи під дією негативних впливів на неї (зовнішніх і внутрішніх).

Швидкодійність визначається відтинком часу від початку прояву впливу на систему до початку її відповідної дії (відгуку). Чим меншим є цей інтервал, тим вище швидкодійність.

Гнучкість системи – це здатність здійснювати залежно від обставин структурні зміни та перерозподіл функцій і ресурсів між її структурними елементами.

Економічність – це здатність виконувати свої функції мінімальною необхідною для цього кількістю ресурсів.

Головними чинниками, що впливають на організацію систем управління спецслужбами, є:

- форма державного правління;
- рівень централізації систем спецслужб.

Спеціальні служби є складником апарату держави. Тому управління ними в демократичних правових державах здійснюється на тих самих засадах, що і рештою органів держави, тобто з урахуванням складу суб'єктів керівництва державою, розподілу повноважень, їх взаємного підпорядкування та розподілу повноважень, що головним чином залежить від типу державного правління (президентська, парламентська або змішана республіка, конституційна монархія тощо).

Що стосується рівня централізації, то національні системи спецслужб будуються за двома основними моделями:

- централізована модель;
- децентралізована модель.

За **першою моделлю** спецслужби, особливо зовнішньорозвідувальні, мають переважно статус підрозділів відповідних центральних органів виконавчої влади. Це сприяє спрямуванню діяльності спецслужб на задоволення реальних потреб відомств-споживачів. Однак система управління є досить складною та схильною до інерції. Особливо актуальною є проблема організації інформаційних потоків.

Децентралізація спецслужб об'єктивно вимагає створення т.зв. розвідувальних спільнот (співтовариств тощо) та відповідної інтеграційної управлінської системи. Такий підхід застосовується, зокрема, у США, Австралії, Індії, Туреччині.

Друга модель передбачає максимально можливу централізацію спецслужб. Відповідно до неї кількість спецслужб зведено до мінімуму, а самі вони мають статус самостійних державних органів. Система управління ними є відносно простою і відповідно надійною та швидкодіююю. При цьому, однак, існує проблема врахування потреб інших відомств-споживачів, а також виникає потенційна загроза зниження якості розвідувальної продукції внаслідок монополізму та закритості для зовнішнього контролю спецслужб. У чистому вигляді ця модель зустрічається на практиці дуже рідко, здебільшого в державах, які не ведуть активну зовнішньорозвідувальну діяльність (зокрема Сербія, Словенія, Словаччина, Естонія, Греція, Ірландія, Ісландія).

Найчастіше застосовується модель часткової децентралізації за функціональним принципом: зазвичай у державі окремо існують спецслужби зовнішньої розвідки, військової розвідки (зумовлюється надто значною специфікою воєнної сфери) і внутрішньої безпеки (контроль розвідка, охорона конституційного ладу, органів правопорядку).

РОЗДІЛ II ОГЛЯД СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ СПЕЦСЛУЖБАМИ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ

2.1. СИСТЕМА СПЕЦСЛУЖБ США²

Система спецслужб Сполучених Штатів Америки є класичним прикладом децентралізованої моделі, реалізованої в умовах президентської республіки. Система управління спецслужбами, як і в цілому системою національної безпеки, у США є складною і в ній застосовується максимально широкий арсенал управлінських, нерідко новаторських, прийомів, що імплементуються у практику інших держав.

У зв'язку із цим побудова та управління системи спецслужб США заслуговують на детальний розгляд.

2.1.1. Склад і підпорядкування спецслужб США

У США існують такі спецслужби:

1) розвідувальні спецслужби:

- самостійний федеральний розвідувальний орган у підпорядкуванні директора Національної розвідки – Центральне розвідувальне управління США (ЦРУ);

- відомчі розвідувальні органи (основне їх призначення – розвідувальне забезпечення потреб відомства, до складу яких вони належать):

- *Міністерства оборони*: Розвідувальне управління міністерства оборони (РУМО), Агентство розвідки ВПС, спостереження і рекогносцировки, Розвідувальне управління МО США, Корпус морської піхоти, Національне агентство геопросторової розвідки, Національне управління військово-космічної розвідки, Агентство національної безпеки (АНБ), Національне управління військово-морської розвідки;

- *Міністерства внутрішньої безпеки*: Управління розвідки та аналізу;

- *Берегової охорони*;

2) контррозвідувальні спецслужби:

²Приклад організації управління децентралізованою системою спецслужб у президентській республіці.

- окремі федеральні правоохоронні органи у підпорядкуванні міністра юстиції: Федеральне бюро розслідувань (ФБР) і Управління боротьби з наркотиками;

- відомчі контррозвідувальні структури:

- *Збройних сил*: контррозвідувальні підрозділи;

- *Міністерства енергетики*: Управління розвідки та контррозвідки³;

3) спецслужби поліцейного призначення:

- оперативні підрозділи кримінальної поліції – підпорядкування міністрові юстиції;

- оперативні підрозділи митної та міграційної служб – підпорядкування міністрові внутрішньої безпеки;

- Секретна служба США (*United States Secret Service*) охороняє президента США – підпорядкування міністрові фінансів.

Управління такою великою кількістю й настільки різномірних за напрямками діяльності та відомчою належністю спецслужб є вельми складною проблемою. Потреба в узгодженні та координації їхньої діяльності, участь у проведенні спільних заходів об'єктивно вимагає **централізованого управління децентралізованими ресурсами**. Централізація всього управління спецслужбами в одному центрі фізично неможлива. Тому вона здійснюється ступенево:

1) *стратегічне керівництво найвищого рівня* з боку президента Сполучених Штатів Америки за участі Ради національної безпеки. На цьому рівні визначаються стратегічні напрями та завдання, вирішується питання про надання дозволів на проведення найбільш важливих і чутливих для національної безпеки комплексних заходів, здійснюється вищий адміністративний контроль і нагляд за діяльністю спецслужб, відбуваються призначення або погодження під час призначення на керівні посади у спецслужбах, вживаються спільно з Конгресом США заходи фінансового забезпечення діяльності й утримання спецслужб тощо;

2) *стратегічне керівництво через спеціально уповноважені структури* із застосуванням повноважень, делегованих їх законами і/або президентом, щодо керівництва та координації спільної діяльності спецслужб, міжвідомчої взаємодії, міжнародного співробітництва тощо;

3) *поточне керівництво*⁴ здійснюється керівниками федеральних відомств, у складі яких є спецслужби: керівництво спецслужбами щодо

³Контррозвідувальним структурам останніх двох відомств надані повноваження щодо проведення також розвідувальної діяльності в обмежених обсягах

⁴Внутрішнє управління в самих спецслужбах управління у даному випадку не розглядається.

задоволення потреб відповідних відомств, двосторонньої міжвідомчої взаємодії, управління коштами тощо.

Для відомчих спецслужб такий підхід означає потрійне підпорядкування. Реалізація цього підходу вимагає створення деталізованого, причому на високому нормативно-правовому рівні, механізму управління вельми розгалуженою, складною та підпорядкованою різним інституціям інфраструктурою.

2.1.2. Розвідувальне співтовариство

2.1.2.1. Склад і основні завдання РС США

Для управління розвідувальними та контррозвідувальними спецслужбами в інтересах національної безпеки Сполучених Штатів Америки створене **Розвідувальне співтовариство**⁵ (*Intelligence Community*) – організаційне утворення (офіційно – федерація), до складу якого, крім перелічених розвідувальних і контррозвідувальних структур, нині входять також Бюро розвідки і досліджень Державного департаменту та Управління фінансової розвідки та вивчення тероризму Міністерства фінансів, які не є спецслужбами, оскільки виконують розвідувальні функції без застосування властивого спецслужбам спеціального інструментарію.

До складу Розвідувального співтовариства (РС) США можуть бути включені й інші структури за рішенням президента США або спільного рішення директора Центральної розвідки та відповідного відомства.

Згідно із виконавчим актом (указом) (*Executive Order, EO*) президента США № 12333 **основними завданнями РС США** є:

- збирання інформації, необхідної для президента, Ради національної безпеки, державного секретаря, міністра оборони та інших посадових осіб виконавчої влади для виконання ними своїх обов'язків;
- організація і розвиток розвідки;
- збирання інформації, що стосується проведення заходів із захисту національної безпеки від розвідувальної діяльності, спрямованої проти США, дій міжнародного тероризму та/або наркотиків, а також інших ворожих дій, спрямованих проти США з боку іноземних держав, організацій, осіб і їхніх агентів;

⁵Тут і далі основним джерелом інформації про РС США є Федеральний закон США «Про реформу розвідки та запобігання тероризму» від 2004 р. № 108-457, яким також внесені зміни до Закону «Про національну безпеку США» від 1947 р. Див. : *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act OF 2004* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf

- спеціальні заходи (визначаються як такі, що здійснюються задля підтримки зовнішньополітичних завдань США за кордоном. Вони плануються і здійснюються там, де «роль уряду Сполучених Штатів не є очевидною чи публічно не визнана», а також для підтримки таких видів діяльності, які не призначені для впливу Сполучених Штатів на політичні процеси, суспільну думку, політику або засоби масової інформації та не зачіпають дипломатичну діяльність, збір і підготовку розвідувальної інформації або пов'язаних з ними допоміжних функцій);

- керівництво та підтримка діяльності розвідки у США і за кордоном, необхідної для виконання затверджених уповноваженими органами та суб'єктами заходів;

- інша розвідувальна діяльність, яку час від часу може скеровувати президент США.

2.1.2.2. Керівництво РС США

Загальне керівництво РС США здійснює президент США як глава держави і вища посадова особа виконавчої влади. Відповідно до своїх повноважень президент виконує такі функції:

- визначає у Стратегії національної безпеки США стратегічні цілі РС як складника системи національної безпеки;

- призначає керівників самостійних спецслужб і погоджує призначення керівників відомчих спецслужб із керівниками відповідних відомств;

- надає дозволи та доручення щодо здійснення найбільш масштабних і «чутливих» розвідувальних заходів за кордоном;

- здійснює контроль і нагляд за діяльністю спецслужб через Комітет з питань розвідки Ради національної безпеки, а також Президентську Раду з нагляду за розвідкою;

- затверджує бюджетні запити для потреб РС США.

Безпосереднє керівництво РС США здійснює директор Національної розвідки (далі – ДНР).

Посадовий статус ДНР відповідає федеральному міністру. Він підпорядкований президентові і здійснює свою діяльність під його керівництвом та контролем. ДНР та його перший заступник (за поданням ДНР) призначається на посаду президентом США після консультацій та за згодою Сенату. Кандидат на цю посаду повинен бути суттєво обізнаним у питаннях національної безпеки. Посаду ДНР не може обіймати особа, яка є директором ЦРУ або керівником іншого суб'єкта РС.

У безпосередньому підпорядкуванні ДНР перебувають ЦРУ та робочий апарат – Управління ДНР, яке визначене невід'ємним, однак суто управлінським, елементом РС США.

Директор Національної розвідки виконує такі функції:

- керівництва РС;
- головного радника з розвідувальних питань, що стосуються національної безпеки, президента, Ради національної безпеки і Ради у справах безпеки держави;
- нагляду і спрямування реалізації Національної розвідувальної програми (далі – НРП).

Для виконання цих функцій ДНР надані досить широкі управлінські повноваження, зокрема:

а) стосовно управління розвідувальною діяльністю:

1) визначати головні цілі, пріоритетні напрями, нормативно скерувати діяльність РС задля забезпечення своєчасного й ефективного здобування, опрацювання, аналізу й надання національної інформації розвідки (у т.ч. доступ користувачів інформації до накопичених даних та аналітичних матеріалів, вироблених у РС);

Довідково. Відповідно до цього повноваження ДНР розробляє і визначає **Національну розвідувальну стратегію США**⁶; а також **Національні рамкові пріоритети розвідки** (*The National Intelligence Priorities Framework, NIPF*), які є дороговказом ДНР для суб'єктів РС і затверджуються президентом.

NIPF є єдиним механізмом для встановлення ДНР національних пріоритетів розвідки. NIPF складається з:

- переліку розвідувальних тем, розглянутого Комітетом з питань розвідки Ради національної безпеки і затвердженого президентом;
- визначення пріоритетності іноземних держав і недержавних суб'єктів, які мають відношення до затверджених розвідувальних тем;
- матриці пріоритетів, яка відображає пріоритетні потреби споживачів, які потребують підтримки розвідки, що є основою для її стратегічного планування.

NIPF оновлюється раз на півроку у взаємодії із суб'єктами РС, Об'єднаною радою РС та іншими внутрішніми компонентами Управління ДНР. Позачергово NIPF можуть коригуватися у зв'язку зі змінами ситуації у світі та політичних пріоритетів Уряду США⁷.

⁶*The National Intelligence Strategy.* – 2009. – August [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nis2009.pdf>

⁷*U.S. Intelligence. An Overview 2011, Office of the Director of National Intelligence* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dni.gov>

2) встановлювати вимоги, визначати черговість, керувати і спрямовувати розроблення завдань, здобування, аналіз, вироблення та надання національної інформації розвідки суб'єктами РС, включаючи:

- схвалення завдань із здобування та аналізу (у т.ч. таких завдань, що відповідають запитам користувачів);

- розв'язання суперечностей щодо вимог здобування і розподілу завдань з огляду на засоби здобування суб'єктів РС;

3) здійснювати рекомендаційне визначення завдань для тих розвідувальних підрозділів урядових установ, які не охоплені НРП.

Перелічені повноваження не застосовуватимуться: якщо їх обмежить президент; якщо міністр оборони має повноваження із визначення завдань відповідно до планів і домовленостей, погодження ним із ДНР; у випадках надання інформації посадовим особам урядів штатів, місцевого урядування чи суб'єктам приватного сектору відповідно до положень Закону про безпеку держави 2002 р.

ДНР має, враховуючи думку керівників урядових відомств, до складу яких входять суб'єкти РС, а також директора ЦРУ, координувати виконання суб'єктами РС у межах НРП таких видів діяльності, які є важливими для всього РС і які, за визначенням ДНР, можуть продуктивніше реалізовуватися спільно.

ДНР надано право наглядати за діяльністю Національного контртерористичного центру і засновувати такі національні розвідувальні центри, які він визнає необхідними.

Обов'язком ДНР є забезпечення дотримання ЦРУ та іншими суб'єктами РС положень конституції та законів США, а також координація їхньої діяльності задля уникнення зайвих витрат і функціонального дублювання.

ДНР, за погодженням з міністром оборони та директором ЦРУ, розробляє спільний порядок координації та розв'язання суперечностей в операціях Міністерством оборони і ЦРУ, які пов'язані з національною безпекою та захистом агентурних джерел і методів.

Цим порядком, зокрема, визначаються:

- процедури, за допомогою яких директор ЦРУ і міністр оборони можуть поліпшити зв'язок між собою та координацію планування, проведення та підтримки операцій, у т.ч. обмін інформацією між керівництвом Міністерства оборони та ЦРУ з початку планування таких операцій однією із сторін;

- у випадках, коли Міністерство оборони і ЦРУ виконують окремі завдання в одному географічному регіоні: узгодження тактичних і стратегічних завдань, а також чітке розмежування оперативної відповідальності для запобігання конфліктів та дублювання сил;

б) *бюджетні повноваження* (детально зазначені нижче);

в) *в інформаційно-аналітичній сфері*:

ДНР визначено відповідальним за забезпечення національною інформацією розвідки президента, керівників органів виконавчої влади, голову Об'єднаного комітету начальників штабів та вищих військових начальників, Сенату, Палати представників та їхніх комітетів, а також інших посадовців, за власним рішенням ДНР.

ДНР має (якщо інше не встановлено президентом) доступ до всієї національної інформації розвідки та інформації, що стосується національної безпеки, яка накопичується будь-якою федеральною установою, крім винятків, установлених законом або правилами, погодженими генеральним прокурором та ДНР.

Для забезпечення необхідного рівня аналітичної обробки матеріалів, що надходять з усіх джерел, в інтересах забезпечення потреб національної безпеки на ДНР покладається розроблення вимог і визначення пріоритетів щодо іноземної розвідувальної інформації, яка здобуватиметься відповідно до вимог Закону про відстеження іноземних розвідок 1978 р. Також надаватиметься допомога генеральному прокурору, щоб інформація, яка є результатом електронного чи зовнішнього спостереження, отримана відповідно до цього закону, надавалася у такий спосіб, аби вона могла бути раціонально і корисно використана для національної інформації розвідки.

Для виконання цих завдань директору Національної розвідки надані повноваження:

- запроваджувати правила і процедури щодо:
 - заохочення співробітників суб'єктів РС, аби вони використовували якісні аналітичні методи та свою професійну майстерність;
 - використання всіх наявних джерел для підготовки аналітичних документів;
 - забезпечення регулярного проведення суб'єктами РС конкурентного розгляду аналітичних матеріалів, які готуються у цих суб'єктах РС або надходять до них;
 - забезпечення пропорційності розподілу ресурсів для аналізу інформації та операцій із здобування інформації;
- забезпечувати прийняття до уваги й доведення до відома вищих посадовців держави розбіжностей в аналітичних оцінках;
- забезпечувати встановлення належних взаємовідносин між здобувачами інформації та аналітиками.

ДНР регулює питання *обігу розвідувальної інформації*. З цією метою ним здійснюється, зокрема:

- встановлення уніфікованих стандартів і процедур щодо охорони таємниці, а також щодо інформаційних технологій, правил та інтерфейсів;
- забезпечення створення систем інформаційних технологій із багатоступеневим захистом і можливістю інтегрування інформації;
- розроблення загальної інформаційної структури РС;
- схвалення придбання за рахунок коштів, передбачених для реалізації НРП, усього обладнання для загальної інформаційної структури.

Для забезпечення необхідної якості аналітичної продукції ДНР призначає посадовця (чи підрозділ), відповідального за те, аби кінцева інформація (продукт діяльності розвідки), вироблена будь-яким суб'єктом (спільно кількома суб'єктами) РС, була своєчасною, об'єктивною, незалежною від політичних міркувань, базувалася за даними з усіх наявних джерел та опрацьована за стандартами сучасної аналітичної методології.

Цей посадовець (підрозділ) виконує такі функції:

- відповідає за загальний нагляд та управління процесом аналізу й вироблення інформації розвідки, але не може бути безпосередньо відповідальним за конкретне вироблення (бути залученим до вироблення) будь-якого кінцевого розвідувального продукту;
- регулярно здійснює детальний розгляд кінцевого продукту чи іншої аналітичної продукції суб'єкта (суб'єктів) РС за певною темою або стосовно певного об'єкта;
- відповідає за визначення (щорічно) функціональних чи тематичних галузей аналізу для спеціального розгляду.

Після розгляду кінцевого продукту відповідальний посадовець (підрозділ) складає висновок, у якому має бути:

- зазначено, чи базується кінцевий продукт (продукти) на інформації, наявній з усіх джерел; чи зазначено належним чином про якість і надійність джерел інформації; чи належно попереджається невпевненість (висловлюється упевненість) в аналітичних оцінках; чи належним чином розрізняється розвідувальна інформація, що є основою продукту, і вихідні тези й судження аналітиків; чи включає, де це необхідно, альтернативний аналіз;
- визначено, чи відповідає аналітична методологія та професійно-практичне опрацювання, що застосовані суб'єктом (суб'єктами) при виробленні продукту, про який ідеться, викладеним вище вимогам до інформації.

Висновки за розглядом мають включатися до аналітичних навчальних пам'яток для використання суб'єктами РС.

До 1 грудня кожного року ДНР має надавати комітетам з питань розвідки палат Конгресу, керівникам відповідних суб'єктів РС, керівникам підрозділів з підготовки аналітиків доповідь щодо розглядів, виконаних протягом року, з відповідними висновками;

г) *щодо кадрової політики:*

ДНР погоджує кандидатури на призначення або на подання президенту для призначення на керівні посади у суб'єктах РС:

- директора Агентства національної безпеки;
- директора Національного управління розвідувального відстеження;
- директора Національного управління навколоземної космічної розвідки;
- заступника Державного секретаря з питань розвідки та досліджень;
- директора Управління розвідки Міністерства енергетики;
- директора Управління контррозвідки Міністерства енергетики;
- заступника міністра фінансів з питань розвідки та аналізу;
- виконавчого заступника з питань розвідки директора ФБР;
- заступника з питань аналізу інформації міністра у справах безпеки держави.

Крім того, під час заповнення вакансій посад директора РУМО та заступника з питань розвідки начальника Берегової охорони керівники відповідних федеральних відомств зобов'язані консультуватися з ДНР щодо кандидатур.

ДНР визначає (з урахуванням думки керівників суб'єктів РС) кадрову політику РС і відповідні програми, які:

- заохочують і сприяють призначенню чи відрядженню співробітників до національних розвідувальних центрів та з одного суб'єкта РС до іншого;
- встановлюють нормативи здобуття освіти, професійної підготовки, просування по службі співробітників РС;
- заохочують й сприяють залученню та утриманню у РС висококваліфікованих фахівців для ефективного здійснення розвідувальної діяльності;
- забезпечують наявність в особовому складі суб'єктів РС осіб із специфічними якостями, необхідними для виконання розвідувальної роботи в особливих умовах (жінки, представники нацменшостей та осіб з неординарним етнічним, культурним чи мовним походженням та ін.);
- встановлюють кар'єрні преференції для співробітників, які проходять службу у понад в одному суб'єкті РС (ДНР надане право від-

ряджати співробітників з одного суб'єкту РС до іншого на термін до двох років за встановленою процедурою);

- забезпечують ефективне управління тими співробітниками РС, які займаються справами, що стосуються всього РС.

ДНР надані також повноваження щодо створення **Національного корпусу розвідувального резерву** й підготовки залучених до нього за добровільною згодою колишніх співробітників суб'єктів РС задля тимчасового використання їх у період критичних, за визначенням ДНР, ситуацій. Залучатися можуть тільки колишні штатні працівники суб'єктів РС. Терміни та умови залучення й підготовки, а також грошового забезпечення мають визначатися ДНР (при цьому за залученими особами зберігається пенсійне забезпечення, а на період виконання службових обов'язків вони не враховуватимуться у граничну штатну чисельність Управління ДНР);

д) у сфері міжнародного співробітництва спецслужб ДНР за розпорядженням президента й відповідно до вимог Закону про закордонну службу 1980 р. координує взаємовідносини суб'єктів РС із розвідувальними або спеціальними службами іноземних держав чи міжнародними організаціями з усіх питань, що зачіпають інформацію розвідки, яка стосується національної безпеки, або іншу інформацію, здобуту таємними засобами.

2.1.2.3. Управління директора національної розвідки

Для забезпечення діяльності ДНР у його безпосередньому підпорядкуванні перебуває **Управління директора національної розвідки** – головна управлінська структура РС США – фактично окрема федеральна агенція США.

До штату Управління ДНР належать: ДНР; перший заступник ДНР; заступники ДНР (не більше чотирьох); генеральний радник, уповноважений із захисту громадянських свобод; директор з питань науки та технологій, національний керівник контррозвідки, генеральний інспектор РС.

До організаційної структури Управління ДНР належать, зокрема:

- Рада національної розвідки;
- Служба національного керівника контррозвідки;
- Національний контртерористичний центр (*далі* – НКТЦ);
- інші підрозділи і посадовці, у тому числі національні розвідувальні центри.

Директор Національної розвідки комплектує штат Управління співробітниками, компетентними у питаннях, що стосуються виконання

ДНР своїх повноважень, і може встановлювати постійні посади з відповідною заробітною платою.

Управління ДНР не може розміщуватися разом із будь-яким суб'єктом РС.

ДНР стосовно співробітників Управління користується всіма правами директора ЦРУ щодо співробітників ЦРУ, визначеними у Законі про ЦРУ 1949 р., а також в інших законодавчих актах.

Співробітники Управління ДНР мають права і захищеність з боку зазначеної установи, рівні з правами і захищеністю співробітників ЦРУ відповідно до Закону про ЦРУ 1949 р., а також інших законодавчих актів.

Об'єднана рада РС (*далі* – Рада) складається з ДНР – голови Ради; державного секретаря; міністра фінансів; міністра оборони; генерального прокурора; міністра енергетики; міністра у справах безпеки держави; інших урядових посадовців, яких президент може періодично включати до складу Ради. До складу Ради національної розвідки (*далі* – Рада), за потреби, вводяться головні аналітики із РС, а також провідні експерти з державного та приватного секторів, які призначаються ДНР, є підзвітними йому та діють за його дорученнями.

Основне завдання Ради:

• допомагати ДНР у розробленні та реалізації спільних, об'єднаних програм розвідувальної діяльності із захисту національної безпеки шляхом:

- надання ДНР рекомендацій щодо визначення вимог до діяльності, розроблення бюджетів, управління витратами, контролю та оцінювання діяльності РС, а також щодо інших питань відповідно до запитів ДНР;
- забезпечення своєчасного виконання програм, концепцій і директив, визначених ДНР;
- вироблення аналітичних оцінок національної розвідки для уряду США, що містили б альтернативні висновки окремих суб'єктів РС;
- здійснення у масштабі РС порівняльної оцінки здобування розвідувальної інформації та вироблення інформації розвідки й потреб і ресурсів із здобування та вироблення;
- надання іншої допомоги ДНР у виконанні його повноважень, визначених законом.

За членами Ради передбачено право висловлювати голові Ради свою думку, яка не узгоджується або доповнює думку, що її ДНР доповідає президенту чи Раді національної безпеки як голова Ради. Останній зобов'язаний доповісти її, відповідно, президенту чи РНБ одночасно

з доповіддю основної позиції Ради. Зазначено, що член Ради має право надати особисті пропозиції Конгресу з питань діяльності РС.

Служба національного керівника контррозвідки – підрозділ Управління ДНР, призначений забезпечувати діяльність національного керівника контррозвідки, є головним координаційним органом з питань контррозвідки.

Національний контртерористичний центр очолюється директором, який призначається за згодою Сенату США.

Директор НКТЦ повинен доповідати:

- ДНР – з питань бюджету і програм НКТЦ, діяльності Директорату розвідки НКТЦ, проведення розвідувальних операцій, що здійснюються іншими суб'єктами РС;

- Президентів – з питань планування та здійснення спільних контртерористичних операцій, що не є розвідувальними.

Головними завданнями НКТЦ визначено:

- виконувати функцію провідної структури уряду США з аналізу та зведення всієї розвідувальної інформації, яка стосується тероризму та контртероризму, крім інформації, що стосується виключно внутрішнього тероризму та внутрішнього контртероризму;

- проводити стратегічне оперативне планування контртерористичної діяльності, об'єднуючи всі важелі державної влади, у т.ч. діяльність дипломатичну, фінансову, військову, розвідувальну, правоохоронну, із забезпечення безпеки держави, оскільки вона здійснюється федеральними відомствами самостійно чи спільно;

- визначати (що є складовою частиною обов'язків НКТЦ із стратегічного оперативного планування) функції і повноваження федеральних відомств, аби спрямовувати їхню контртерористичну діяльність відповідно до законів та на підтримку контртерористичного стратегічного оперативного планування, але не керувати реалізацією операцій за цими планами;

- надавати, за потреби, федеральним установам доступ до розвідувальної інформації з усіх джерел, необхідної їм для реалізації контртерористичних планів чи проведення незалежного альтернативного аналізу;

- забезпечувати ведення центрального банку відомостей (і поширення цих відомостей) про осіб – відомих терористів та підозрюваних у належності до таких, міжнародних терористичних груп, а також про їхню устремління, стратегію, можливості, мережі контактів та підтримки.

За дорученням президента, а також відповідно до права ДНР доступу до інформації НКТЦ має право отримувати розвідувальну інформацію, необхідну для виконання його повноважень, що стосується

виключно внутрішнього контртероризму, від будь-якого федерального відомства, органу штатного та місцевого врядування чи іншого джерела, накопичувати та надавати таку інформацію.

Директору НКТЦ надані *повноваження*:

- виконувати обов'язки головного радника ДНР щодо розвідувальних операцій, які стосуються контртероризму;
- розробляти стратегічні оперативні плани щодо цивільних та військових контртерористичних програм уряду США, а також щодо ефективного поєднання контртерористичної розвідки та операцій окремих відомств і на території США, і поза її межами;
- доповідати ДНР, якою мірою рекомендації щодо контртерористичної програми та бюджетні пропозиції урядових відомств відповідають пріоритетам, визначеним президентом;
- надавати інформацію про тероризм, у т.ч. аналіз поточних терористичних загроз, президентові, віце-президенту, державному секретарю, міністрам оборони та у справах безпеки держави, генеральному прокурору, директору ЦРУ та іншим посадовцям з виконавчої гілки влади за належністю, а також відповідним комітетам Конгресу;
- підтримувати Міністерства юстиції та внутрішньої безпеки, а також інші відомства під час виконання ними їхніх повноважень з надання інформації про тероризм відповідно до законів, виконавчих указів та інших доручень президента, посадовцям штатного та місцевого врядування, іншим юридичним особам, а також координувати надання інформації про тероризм іноземним урядам за ухваленням ДНР;
- розробляти стратегію поєднання розвідувальних операцій з виявлення переміщень терористів і правоохоронного планування операцій у цілісну програму перехоплення терористів, установлення тих, хто сприяє таким переміщенням, і скоювання мобільності терористів;
- нести головну відповідальність в уряді за проведення підсумкових оцінювань терористичних загроз (що не обмежує права федеральних відомств проводити власні узагальнюючі оцінки);
- відповідно до пріоритетів, схвалених президентом, допомагати ДНР у розробленні завдань для РС зі здобування інформації про тероризм;
- виконувати інші обов'язки, що їх може встановити ДНР або закон.

Директор НКТЦ не має права безпосередньо керувати проведенням контртерористичних операцій.

У разі виникнення розходжень між НКТЦ і керівником будь-якого відомства уряду США щодо вказівок, завдань, планів, відповідальності згідно із зазначеними повноваженнями, рішення приймає ДНР, про-

те керівник відповідного відомства має право при незадоволенні цим рішенням звернутися до президента.

Основними *структурними підрозділами НКТЦ* є такі директорати:

- *розвідки*, який несе першочергову відповідальність у межах уряду за здійснення аналізу тероризму й терористичних організацій на підставі розвідувальної інформації з усіх джерел, здобутої на території США або за її межами;

- *стратегічного оперативного планування*, завданням якого є розроблення стратегічних оперативних планів контртерористичних операцій.

У стратегічному оперативному плануванні мають визначатися загальний задум та основні цілі, що мають бути досягнуті, конкретні завдання, що мають вирішуватися, питання координації оперативної діяльності між залученими суб'єктами, їхні функції та відповідальність.

Директор НКТЦ контролює реалізацію стратегічних оперативних планів, для чого має отримувати від кожного суб'єкта РС, а також від інших відомств інформацію, необхідну для визначення практичного внеску кожного суб'єкта у реалізацію цих планів.

Директор з питань науки і технологій призначається ДНР і є головним представником ДНР з науково-технологічних питань; очолює *Комітет ДНР з питань науки і технологій*. Він допомагає ДНР у визначенні довготермінової стратегії наукового поступу у сфері розвідки; дає поради ДНР за розділами бюджету Управління ДНР, що стосуються науково-технологічних питань; виконує інші обов'язки.

Комітет ДНР з питань науки і технологій утворюється в Управлінні ДНР і складається з провідних науковців, задіяних у НРП. Його завданням є координація науково-технічних розробок, пов'язаних із потребами розвідки та виконання інших функцій, які визначить директор з питань науки і технологій.

Уповноважений із захисту громадянських свобод – це посадовець, якого призначає ДНР. До його повноважень належить:

- забезпечення належного врахування необхідності захисту громадянських свобод і прав у правилах і процедурах, які розроблені та застосовуються в Управлінні ДНР та суб'єктами РС у межах НРП;

- нагляд за дотриманням в Управлінні положень Конституції та всіх законів, виконавчих указів президента та інших регламентуючих актів, що стосуються громадянських свобод і прав особи;

- аналіз і оцінка скарг та іншої інформації, в якій йдеться про можливі порушення громадянських свобод і прав особи під час реалізації програм та операцій Управління і, відповідно, розслідувати такі скарги та розглядати інформацію;

- забезпечення того, щоб технології, які застосовуються, підтримували і не послабляли права особи в частині використання, накопичення та оприлюднення інформації про особу;
- забезпечення використання інформації про особу, яка міститься в системі даних і відноситься до зазначеної у відповідному Законі про приватність, відповідно до норм закону;
- оцінювати, у разі необхідності чи відповідно до вимог закону, наслідки випадків порушень прав особи;
- виконувати інші обов'язки, що їх визначить ДНР чи вони будуть визначені законом.

Уповноваженому дозволено адресувати скаргу, що стосується конкретного суб'єкта РС, генеральному інспектору, відповідальному за цей суб'єкт, для проведення розслідування.

2.1.2.4. Контроль і нагляд за діяльністю спецслужб США

У США існує багатоступенева система контролю й нагляду за спецслужбами. Насамперед контроль здійснюється на адміністративному рівні з боку ДНР. Для цього відповідно до Закону про національну безпеку 1947 р., з поправками від 2004 р., при ДНР створюється **Об'єднана рада розвідувального співтовариства** (*Joint Intelligence Community Council, JICC*) як вищий орган управління РС у складі ДНР (голова), державного секретаря, міністра фінансів, міністра оборони, генерального прокурора США, міністра енергетики та міністра внутрішньої безпеки.

JICC дає ДНР поради щодо встановлення вимог до оперативної та інформаційно-аналітичної роботи, розроблення бюджетів та управління фінансами; допомагає ДНР у сфері моніторингу та оцінки ефективності РС і забезпечує своєчасне виконання програми, політику і директиви, створені або розроблені ДНР. Засідання *JICC* відбуваються зазвичай щопівроку.

Для управління РС у період між засіданнями *JICC* і забезпечення виконання поставлених нею цілей існує **Виконавчий комітет РС** (*The IC Executive Committee, EXCOM*), який складається з ДНР (голова), глав усіх 17 членів РС, а також заступника міністра оборони з розвідки, директора Об'єднаного комітету начальників штабів з розвідки (*J-2*), першого заступника ДНР і заступника ДНР з інтеграції розвідки. Основне призначення *EXCOM* – консультувати й підтримувати ДНР під час вирішення проблем керівництва та управління РС, у т.ч. консультування ДНР з питань визначення політики, цілей та пріоритетів РС і забезпечення можливості виконання співтовариством своєї місії.

Органом колегіального управління РС з питань виконання доручень Виконкому суб'єктам РС є **Віце-виконком РС** (*IC Deputy Executive Committee, DEXCOM*), головою якого є перший заступник ДНР, членами – заступники глав 17 суб'єктів РС, а також помічник заступника міністра оборони з розвідки, заступник директора з розвідки Об'єднаного комітету начальників штабів і заступник ДНР з інтеграції розвідки.

Парламентський контроль. Палата представників США і Сенат США несуть відповідальність за парламентський контроль над національною розвідувальною діяльністю. Головну роль у цьому відіграють **комітети з питань розвідки** Палати представників (*The House Permanent Select Committee on Intelligence, HPSCI*) та Сенату (*Senate Select Committee on Intelligence, SSCL*). Разом із Конгресом вони відповідають за розроблення, погодження та прийняття т.зв. авторизаційних законів, якими встановлюються межі діяльності РС (загалом і окремих його суб'єктів) та відповідні асигнування. Сенатський комітет з питань розвідки також проводить консультації та висловлює згоду щодо кандидатур для призначення на відповідальні посади у РС. Ці комітети регулярно проводять слухання з бюджетних та інших питань наглядку за розвідувальною діяльністю уряду. З іншими комітетами Конгрес РС взаємодіє за необхідністю.

Конгресовим комітетам з асигнувань надані конституційні повноваження щодо асигнування коштів, необхідних для всієї діяльності уряду США. Тому в межах бюджетного процесу здійснюється контроль і за розвідувальною діяльністю: підкомітети Палати представників і Сенату з асигнувань на оборону пропонують щорічні асигнування на національну та воєнну розвідувальну діяльність у проекті закону про асигнування на потреби оборони.

Ці комітети є у Конгресі основними споживачами розвідувальної продукції.

Закони США визначають, що президент США зобов'язаний перевіряти належне інформування названих комітетів щодо розвідувальної та контррозвідувальної діяльності США. Крім того, будь-яка важлива розвідувальна операція має бути підтверджена голосуванням цих комітетів. До обов'язку президента США входить інформування комітетів з розвідки у кожному випадку незаконних дій з боку окремих суб'єктів РС. Таким чином, президентом США визначається окрема процедура, погоджена з комітетами.

Президентський контроль. Рада національної безпеки (*The National Security Council, NSC*) утворена відповідно до Закону «Про національну безпеку США», 1947 р. Є форумом президента для обговорення й вивчення національної безпеки і зовнішньої політики з вищи-

ми національними радниками президента і посадовими особами федеральних відомств з питань безпеки. Рада національної безпеки (РНБ) також є основним допоміжним органом президента з питань координації зовнішньої політики між різними державними установами.

Очолює РНБ президент. Постійними членами РНБ за посадами є віце-президент, державний секретар, міністр фінансів, міністр оборони та помічник президента з питань національної безпеки. Голова Об'єднаного комітету начальників штабів є офіційним військовим радником РНБ, а ДНР – радником з питань розвідки. До участі в засіданнях можуть бути запрошені керівник апарату президента, радник президента, помічник президента з економічної політики, а також інші високопосадовці за необхідності.

РНБ розробляє, погоджує і схвалює рішення президента національної безпеки за допомогою директив (*National Security Presidential Directives, NSPDs*), які відображають його політику в цій сфері.

Президентська консультативна рада з питань розвідки (*The President's Intelligence Advisory Board, PIAB*) і **Наглядова рада з розвідки** (*The Intelligence Oversight Board, IOB*) мають забезпечувати консультації президента з незалежними джерелами стосовно ефективності РС у розвідувальному забезпеченні національних потреб, відповідних спроможностей та напрямів майбутнього розвитку РС.

PIAB, що складається з 16 осіб, які не є штатними співробітниками уряду США, дає незалежні й неупереджені рекомендації президенту щодо якості та адекватності процесу збору, аналізу та оцінки розвіданих, контррозвідки та інших видів діяльності РС, щодо найефективніших стосовно досягнення поставлених цілей форм ведення розвідувальної діяльності.

IOB повідомляє президентові про невідповідність розвідувальних заходів законам або виконавчим актам президента, а також про ті, які не отримали належної уваги з боку генерального прокурора, ДНР або керівника суб'єкта РС. *IOB* має право негайного інформування президента у випадках, якщо вона вважає це за необхідне.

Управління генерального інспектора (*The Office of the Inspector General, OIG*) – підрозділ Управління ДНР, який проводить незалежні розслідування, перевірки, інспекції та спеціальні огляди програм і заходів РС, що знаходяться у віданні й під керівництвом ДНР, для виявлення та запобігання розтрати, шахрайства, зловживання і неправомірної поведінки, а також заохочення чесності, економічності, ефективності й результативності розвідувальної діяльності. Генеральний інспектор очолює *OIG* і є головою Форуму генеральних інспекторів РС, отримує та розслідує звинувачення РС у діяльності, яка пору-

шує закони, правила чи регламенти; безгосподарності; зловживаннях владою або у створенні істотної й конкретної небезпеки для здоров'я і безпеки населення. Генеральний інспектор РС приймає та обробляє повідомлення від співробітників або підрядників РС, які мають намір повідомити про актуальні для Конгресу США факти.

Фінансове управління та нагляд здійснюються ДНР відповідно до його повноважень та у порядку, детально викладеному вище (див. п. 2.1.2.4).

2.1.2.5. Законодавче забезпечення управління спецслужбами США

Законами США регулюються насамперед питання:

- можливості проведення в інтересах національної безпеки таємної діяльності, яка зачіпає конституційні права і свободи громадян (Конституція США);

- засади забезпечення національної безпеки (склад системи національної безпеки – СНБ), повноваження керівних органів СНБ та інших її суб'єктів, порядок призначення їхніх керівних посадових осіб, основні аспекти міжвідомчої взаємодії, фінансування діяльності спецслужб демократичного контролю за діяльністю спецслужб;

- внутрішньої організації спецслужб;
- меж спеціальної діяльності;
- забезпечення прав людини під час проведення спеціальної діяльності тощо.

Основними законами США, що стосуються організації діяльності спецслужб, є:

- Конституція Сполучених Штатів Америки;
- Закон «Про національну безпеку», 1947 р.;
- Закон «Про реформу розвідки і запобігання тероризму», 2004 р.;
- Закон «Про Центральне розвідувальне управління», 1949 р.;
- Закон «Про Агентство національної безпеки», 1959 р.;
- Закон «Про Міністерство оборони» (*Title 10*);
- Закон «Про повноваження Національного картографічного агентства», 1996 р.;
- Закон «Про національну безпеку» в редакції 2002 р.;
- Закон «Про посилення контррозвідки та підвищення рівня безпеки», 1994 р.;
- Закон «Про посилення контррозвідки», 2002 р.;
- Закон «Про процедури засекречення інформації»;
- Закон «Про розслідування, що проводяться зовнішньою розвідкою», 1978 р.;

- Закон «Про захист Америки», 2007 р.;
- Патріотичний акт США 2001 р.;
- Закон «Про вдосконалення Патріотичного акту США та продовження терміну його дії 2005 р.»;
- Закон «Про поводження з в'язнями», 2005 р.;
- Закон «Про військові комісії», 2006 р.;
- Закон «Про свободу інформації»;
- Закон «Про недоторканність приватного життя» (*Privacy Act*);
- Закон «Про секретний менеджмент федеральної інформації»;
- Закон «Про генерального інспектора», 1978 р.;
- Закон «Про військові злочини» (акт 1996 р.);
- Закон «Про перехоплення дротових, електронних та усних повідомлень»;
- Закон «Про виконання рекомендацій Комісії 9/11 2007 р.»

Актами президента США визначаються основні напрями і завдання спецслужб на стратегічну перспективу, питання організації діяльності керівних структур РС, удосконалення оперативної діяльності та взаємодії спецслужб, здійснюються призначення їхнього керівництва тощо.

Виконавчі акти (укази) президента США (Executive Orders): №№ 12139, 12333, 12949, 12951, 12958, 12968, 13354, 13355, 13388, 13462, 13467, 13491, 13492, 13493.

Директивами (Guidelines) генерального прокурора США (Attorney General) встановлюється порядок проведення розвідувальних і контррозвідувальних заходів для кожного суб'єкта РС, а також іншої діяльності, яка зачіпає конституційні права і свободи громадян.

До таких актів, зокрема, належать директиви генпрокурора стосовно:

- проведення ФБР операцій на території США;
- проведення таємної діяльності ФБР, ЦРУ та іншими суб'єктами РС тощо;
- процедури обміну розвідувальною інформацією зовнішньої розвідки та іноземної контррозвідки;
- порядку розкриття перед Великим журі ідентифікаційної інформації щодо громадян США, отриманої в результаті електронного, дротового й усного перехоплення;
- порядку розкриття інформації директором ЦРУ та посадовими особами зовнішньої розвідки Міністерства внутрішньої безпеки, отриманих під час розслідування кримінальної справи;
- розгляду доповідей стосовно можливої злочинної діяльності з використанням інформації з іноземних розвідувальних джерел;

- посилення обміну інформацією, доступу та інтеграції між структурами організації, менеджменту та вироблення політики для створення інформаційного середовища з питань боротьби з тероризмом;
- забезпечення конфіденційності приватної інформації та інших законних прав американців під час розроблення та використання середовища обміну інформацією;
- порогових критеріїв звітності з питань нагляду за розвідкою.

2.2. СПЕЦСЛУЖБИ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ⁸

У **Великій Британії**, як і у США, існує декілька спецслужб відомого підпорядкування (спецслужб зі статусом самостійного державного органу не існує), однак їхня кількість є значно меншою:

1) зовнішньо-розвідувальні:

- Секретна розвідувальна служба – СРС (*Secret Intelligence Service, SIS*, або *MI-6*) у підпорядкуванні Міністерства закордонних справ;
- Штаб-квартира урядового зв'язку – ШКУР (*Government Communications Headquarters, GCHQ*) у підпорядкуванні міністра оборони;
- Штаб військової розвідки – ШВР (*Defence Intelligence Staff, DIS*) у підпорядкуванні міністра оборони;

2) Служба безпеки – СБ (*Security Service, MI-5*). Це спецслужба внутрішньої безпеки (контррозвідка), підпорядкована міністрові внутрішніх справ (*Home Secretary*);

3) суб'єкти, яким надане право здійснювати таємну діяльність в обмежених обсягах:

- Спеціальна розвідувально-диверсійна повітряно-десантна служба (*SAS*) входить до структури армії, але діє зазвичай у тісному контакті із *SIS* у підпорядкуванні міністра оборони;
- Об'єднаний центр повітряної розвідки ВПС (*Joint Air Reconnaissance Intelligence Centre, JARIC*) у підпорядкуванні міністра оборони;
- оперативні підрозділи Національної кримінальної поліції (*National Criminal Intelligence Service, NCIS*) підпорядковані міністрові внутрішніх справ;
- оперативні підрозділи Поліції Метрополії (*Metropolitan Police, Scotland Yard*), підпорядковані міністрові внутрішніх справ;
- Служба цензури: Комітет «Д» (*«D» Notice Committee*);

⁸Приклад організації управління частково децентралізованою системою спецслужб у парламентській республіці (конституційна монархія).

- Спеціальна служба (*Special Branch*) підпорядкована міністрові внутрішніх справ;
- Відділ спеціальних розслідувань (*Special Investigations Branch*) – військова прокуратура.

Відповідно до закону **власне розвідувальними органами є СРС, ШКУР, ШВР і СБ.**

Поточною діяльністю спецслужб управляють керівники міністерств, до складу яких ці служби належать.

Прем'єр-міністр несе загальну відповідальність за розвідку і питання безпеки. Він традиційно представляє в парламенті питання, що стосуються сукупної діяльності спецслужб, у т.ч. затвердження відповідних бюджетних видатків. Прем'єр-міністр очолює **Міністерський комітет з питань розвідувальних служб** (*Ministerial Committee on the Intelligence Services, CSI*), до складу якого входять міністри, яким підвідомчі спецслужби, а також канцлер казначейства. Цей комітет формує державну політику у сфері безпеки і розвідки та організовує її реалізацію, здійснює контроль за діяльністю спецслужб.

Безпосередньо практична імплементація рішень *CSI* та координація діяльності спецслужб делеговані **Координатору з питань безпеки і розвідки Кабінету Міністрів** (далі – Координатор), фактичний статус якого – «міністр без портфеля», безпосередньо підпорядкований Секретареві Кабінету прем'єр-міністра. Координатор виконує функції, подібні до функцій ДНР США, однак дещо вужчі. Свою діяльність Координатор провадить через головування в **Об'єднаному комітеті з розвідки** (*Joint Intelligence Committee, JIC*), головним завданням якого є координація та довгострокове планування діяльності спецслужб, визначення їхніх потреб у ресурсах. До складу цього комітету входять керівники спецслужб і повноважні представники різних міністерств, які є основними споживачами та замовниками розвідувальної продукції, у т.ч. зі сфери економіки та фінансів.

Виконавчим органом *JIC* є **Постійний секретарський комітет розвідувальних служб** (*Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services, PSIS*), який очолюється Координатором і складається з високопосадовців спецслужб і міністерств, що входять до *JIC*. Завданнями *PSIS* є розроблення й надання пропозицій з питань стратегічного планування, визначення та організації дотримання вимог і пріоритетів щодо збору та оцінки розвідувальної інформації, які встановлюються *JIC*; програм і витрат, а також з інших питань, пов'язаних із розвідкою.

Парламентський контроль над спецслужбами здійснює **Комітет з розвідки і безпеки**, утворений у 1994 р. згідно із Законом «Про розвідувальні служби» (*Intelligence Services Act 1994*) для контролю за ви-

трачанням бюджетних коштів, управлінням і політикою спецслужб. Комітет складається з дев'яти парламентаріїв (вісім з палати громад і один із палати лордів).

Унікальною особливістю є те, що члени комітету обираються не парламентарями, а призначаються прем'єр-міністром, а роботу цього органу забезпечують співробітники апарату Кабінету Міністрів, головним чином зі штату *ЖС*. Щотижневі засідання проводяться у спеціально відведеному приміщенні в канцелярії прем'єр-міністра. У законі не містилося чітких вказівок щодо повноважень і кола питань, які має вирішувати комітет. Зазначалося лише, що він зобов'язаний представляти прем'єр-міністрові, а не парламенту, щорічний звіт, а також інші доповіді на свій розсуд. Комітет також звітує перед прем'єр-міністром під час консультацій з лідером опозиції.

Згідно з положеннями Закону «Про розвідувальні служби», що стосуються надання комітетові необхідної для його роботи інформації, керівник національної спецслужби може надати необхідну інформацію «згідно з домовленостями, затвердженими міністром»; відмовити в її наданні на підставі розпорядження міністра, який при цьому повинен керуватися критеріями національної безпеки; повідомити комітет про те, що запитувана ним інформація не може бути розкрита з причин своєї секретності й особливої важливості. При цьому під секретною інформацією особливої важливості маються на увазі відомості, здатні розкрити джерела та оперативні методи, або містять докладні дані про такі, стосуються конкретних операцій (минулих, теперішніх або майбутніх) або надані третьою стороною, яка не бажає їх розкриття.

2.3. СИСТЕМА СПЕЦСЛУЖБ ФРАНЦУЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ⁹

До спецслужб Франції належать:

1) Головне управління зовнішньої безпеки (*Direction général de la sécurité exterieur, DGSE*) – розвідка, підпорядковане прем'єр-міністру;

2) Центральне управління внутрішньої розвідки (*Direction centrale du renseignement intérieur, DCRI*) – контррозвідка та політична поліція, підпорядковане міністру внутрішніх справ;

3) Управління військової розвідки (*Direction du renseignement militaire, DRM*) – радіотехнічна розвідка, підпорядковане міністру оборони;

⁹Приклад організації управління частково децентралізованою системою спецслужб у президентсько-парламентській республіці.

4) Управління захисту та безпеки оборони (*Direction de la protection de la sécurité de défense*) – військова контррозвідка, підпорядковане міністру оборони.

Загальне керівництво спецслужбами, незалежно від їх відомчої належності, здійснює прем'єр-міністр.

Президент Франції є одним із головних споживачів розвідувальної продукції і здійснює загальне керівництво спецслужбами головним чином через прем'єр-міністра. Управлінська роль безпосередньо президента Франції полягає у призначенні на посади керівників спецслужб, підзвітності й відповідальності перед ним спецслужб, а також у можливості, у разі необхідності, ставити перед ними окремі завдання.

Взаємодію та координацію роботи спецслужб Франції здійснюють:

- *Міжміністерський комітет з боротьби з тероризмом (Comite Interministeriel de la lutte antiterroriste, CILAT)* – для посилення координації діяльності та обміну інформацією між розвідувальними, контррозвідувальними і поліційними спецслужбами з питань боротьби з тероризмом. До нього входять високопоставлені представники канцелярії прем'єр-міністра, міністерств внутрішніх справ, оборони, закордонних справ, фінансів та інших зацікавлених відомств;

- *Міжміністерська група зв'язку (Groupement interministeriel des Communications, GIS)* – підпорядкована прем'єр-міністрові. Здійснює прослуховування переговорів за будь-якими лініями зв'язку в інтересах різних спецслужб.

2.4. ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ СИСТЕМ СПЕЦСЛУЖБ ІНШИХ ДЕРЖАВ

Системами спецслужб інших держав є такі:

- спеціальні служби **Федеративної Республіки Німеччина**. Розрізняють три основні спеціальні служби: розвідка – Федеральна розвідувальна служба (*Bundesnachrichtendienst, BND*), контррозвідка – Федеральна служба захисту конституції (*Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV*) та військова контррозвідка – Служба військової безпеки (*Militärischer Abschirmdienst, MAD*) підпорядковані главі виконавчої влади – безпосередньо канцлеру *BND* або через відповідного міністра (*MAD* – через міністра оборони, *BfV* – через міністра внутрішніх справ);

- спеціальні служби **Італійської Республіки**. Підпорядкування обох спеціальних служб цієї країни – Агентства внутрішньої інформа-

ції та безпеки (*Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna, AISI*) та Агентства зовнішньої інформації та безпеки (*Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna, AISE*) є аналогічним підпорядкуванням спецслужб Німеччини та Великої Британії;

- спеціальні служби **Турецької Республіки**. Контррозвідка і розвідка держави – Національна розвідувальна організація (*Milli Istihkbarat Tskilati, MIT*) підпорядковуються виключно прем'єр-міністру та Раді міністрів, хоча за конституцією 1982 р. головою виконавчої влади є також і президент. Але його статус в управлінні спеціальними службами номінальний;

- спеціальні служби **Королівства Бельгія**. Контррозвідка – Служба державної безпеки (*Sureté de l'Etat*) та розвідка – Служба розвідки та безпеки (*Service de Renseignement et de Sécurité*), підпорядковуються прем'єр-міністру Бельгії через керівників відповідних міністерств. Служба державної безпеки має подвійне підпорядкування. Міністр юстиції відповідає за загальне керівництво, фінансування, кадрову роботу, внутрішній порядок і дисципліну, а оперативною діяльністю керує міністр внутрішніх справ. Служба розвідки та безпеки підпорядкована міністру оборони країни;

- спеціальні служби **Королівства Іспанія**. Єдиним розвідувальним і контррозвідувальним органом країни є Центр національної розвідки (*Centro Nacional de Inteligencia, CNI*). Згідно із Законом «Про діяльність Центру національної розвідки Іспанії» від 7 травня 2002 р. спеціальна служба входить до складу Міністерства оборони та підпорядковується прем'єр-міністру країни. Безпосереднє керівництво *CNI* здійснює міністр оборони;

- спеціальні служби **Литовської Республіки**. Єдиний розвідувальний та контррозвідувальний орган – Департамент державної безпеки (*Valstybes Saugumo Departamentas, VSD*), підпорядкований безпосередньо прем'єр-міністру та підконтрольний парламенту;

- спеціальні служби **Республіки Греція**. Національна (Еллінська) розвідувальна служба (*Hellenic Intelligence Service*) згідно із законом від 2008 р. є автономною державною структурою, підпорядкованою міністру внутрішніх справ. Таким чином, входять до системи органів виконавчої влади, яку очолює прем'єр-міністр. Міністерство громадського порядку (МГП) – контррозвідка (Асфалія) також підпорядкована міністру внутрішніх справ;

- спеціальні служби **Канади** – РС, до якого належать:

- Канадська служба безпеки і розвідки (*Canadian Security Intelligence Service, CSIS*). Це головна національна служба розвідки Канади, створена в 1984 р., відповідає за збір, аналіз та пе-

редачу матеріалів таємного характеру щодо загроз національній безпеці Канади та проведення таємних і відкритих операцій у державі та за її межами;

– Канадська королівська кінна поліція (*Royal Canadian Mounted Police, RCMP*). Вона підпорядкована заступнику генерального прокурора. Має федеральні повноваження, у т.ч. Інтерполу, займається антитерористичною діяльністю, охороною вищих посадових осіб держави, розслідуванням і розвідкою у справах організованої злочинності, охороною канадських представників за кордоном тощо;

– Канадське національне криптографічне агентство (*Canadian national cryptologic agency, CNCA*). Його основні завдання – радіоелектронна розвідка і захист інформаційних електронних комунікацій;

– Департамент національної безпеки і канадських військових сил (*Department of National Defense and Canadian Forces*).

Для аналізу та координації отримання розвідувальної інформації Канада має у своєму розпорядженні кілька державних структур: Таємна рада (*Privy Council Office, PCO*), Секретаріат національних оцінок (*Intelligence Assessment Secretariat, IAS*), Комітет національних оцінок (*Intelligence Assessments Committee, IAC*), Секретаріат розвідки та безпеки (*Security and Intelligence Secretariat, SIS*), Група розвідувальної політики (*Intelligence Policy Group, IPG*) та Міжміністерський комітет з розвідки та безпеки (*Interdepartmental committee on Security and Intelligence, ICSD*).

Головна спеціальна служба країни – Канадська служба розвідки та безпеки підпорядковується генеральному соліситору (посадова особа Міністерства юстиції, яка відповідає посаді міністра внутрішніх справ). Таким чином, політичну відповідальність Служба несе перед урядом Канади та особисто прем'єр-міністром;

• спеціальні служби **Республіки Польща**, основним контррозвідувальним органом якої є Агентство внутрішньої безпеки (*Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego*), розвідувальним – Агентство розвідки (*Agencja Wywiadu*). Зазначені служби підпорядковуються безпосередньо прем'єр-міністру країни, проте важливе місце в керівництві спецслужбами посідає президент;

• спеціальні служби **Угорської Республіки**. Розвідка – Інформаційне відомство (*Koztarsasag Informacios Hivatal, IH*) та контррозвідка – Відомство національної безпеки (*Nemzetbiztonsagi Hivatal, NBH*) – самостійні державні структури, які підпорядковуються прем'єр-міністру республіки через міністра-координатора спеціальних служб і керівни-

ка кабінету з питань національної безпеки відомства прем'єр-міністра Угорщини, а також Відомство військової безпеки та Відомство військової розвідки, підпорядковані міністру оборони країни;

- спеціальні служби **Республіки Болгарія**: Національна розвідувальна служба у 2002 р. була виведена зі складу Міністерства оборони та підпорядкована безпосередньо президенту, а Національна служба безпеки входить до складу Міністерства внутрішніх справ.

- спеціальні служби **Латвійської Республіки**: контррозвідка – Бюро захисту конституції (*Satversmes aizsardzibas birojs, SAB*) та розвідка – Служба військової розвідки підпорядковані прем'єр-міністру країни через міністрів внутрішніх справ та оборони відповідно;

- спеціальна служба **Естонської Республіки**, яка здійснює одночасно розвідувальні й контррозвідувальні функції, а також займається боротьбою з корупцією і тероризмом – Поліція безпеки (*Kaitsepolitseiamet, kpol*) входить до складу Міністерства внутрішніх справ, що підпорядковане прем'єр-міністру;

- єдина розвідувальна та контррозвідувальна служба **Республіки Словенія** – Словенське агентство розвідки та безпеки (*Slovenska Obveščevalno-Varnostna Agencija, SOVA*) є самостійним вищим органом виконавчої влади, підпорядкованим безпосередньо прем'єр-міністру країни;

- спеціальні служби **Словацької Республіки**: розвідувальна та контррозвідувальна служба – Словацька інформаційна служба (*Slovak Information Service*) – основний контррозвідувальний і розвідувальний орган країни, підпорядкований безпосередньо прем'єр-міністру країни, а також Управління національної безпеки (*Narodny bezpecnostny urad*) – спеціальна служба, яка відповідає за захист відомостей, що становлять державну таємницю, виконує завдання у сфері інформаційної, фізичної, об'єктної, персональної, адміністративної безпеки та електронного підпису;

- спеціальні служби **Республіки Ісландія**. Згідно з національним законодавством контррозвідувальні функції у країні виконує Департамент поліції та судових справ у складі Міністерства юстиції і духовних справ. Власної розвідувальної організації країна не має.

РОЗДІЛ ІІІ ОРГАНІЗАЦІЯ КООРДИНАЦІЇ ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦСЛУЖБ¹⁰

3.1. ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Функція контролю за діяльністю спеціальних служб органами виконавчої влади реалізується за допомогою спеціальних органів міжвідомчої компетенції, утвореними при посадових особах, які здійснюють загальне керівництво спецслужбами.

Так, у **Німеччині** політичне управління спецслужбами здійснює *Відомство федерального канцлера (ВФК)*. Персонально від імені ВФК загальне керівництво спецслужбами здійснює спеціальна урядова посадова особа: *координатор спецслужб*, який має статус міністра з особливих доручень або міністра-депутата. Крім того, існує посада *Федерального уповноваженого із захисту відомостей про осіб* – це інструмент контролю бундестагу та федерального уряду за дотриманням спецслужбами законодавства щодо прав людини. *Його завданнями є:*

- контроль на вимогу бундестагу та уряду за дотриманням основних положень Закону «Про охорону інформації про осіб від зловживань при її опрацюванні» від 27 січня 1977 р.;
- підготовка для бундестагу та уряду щорічних і поточних аналітичних документів щодо внесення змін до законів про БНД, БФФ і МАД;
- проведення в необхідних випадках експертизи для встановлення відповідності дій спеціальних служб законам ФРН;
- надання бундестагу та уряду пропозицій із поліпшення захисту інформації про осіб.

Для виконання зазначених повноважень Федеральний уповноважений має право *запитувати у спецслужб усі матеріали та справи, пов'язані з обробкою занесених до їх банків відомостей про осіб; у будь-який час мати доступ до всіх приміщень, де зберігаються ці відомості.*

¹⁰За винятком спецслужб США, стосовно яких детальна інформація міститься у розділі 2.1.

Водночас у випадку, коли вищі органи державної влади ФРН вирішать, що доступ до документів і справ загрожує державній безпеці, вони можуть не надавати відповідну інформацію Федеральному уповноваженому або його представникам. Інші контрольні функції, як зазначалося, виконують органи, які керують спеціальними службами: Відомство федерального канцлера та відділи у відповідних міністерствах.

У **Великій Британії** контрольна модель дещо складніша. Це змішаний судовий та урядовий види контролю. Законом «Про регламентацію повноважень із розслідування» від 2000 р. були ліквідовані спеціальні урядові та судові органи, які здійснювали контроль за оперативною діяльністю спецслужб на підставі законів «Про Службу безпеки» та «Про розвідувальні служби». Законом 2000 р. об'єднано усі норми згаданих нормативно-правових актів та створено єдині умови контролю за діяльністю спеціальних служб і правоохоронних органів. Як контрольні механізми були створені: *Суд з питань діяльності органів розслідування (Investigatory Powers Tribunal)*, *Комісіонер з перехоплення каналів зв'язку (Interception of communication Commissioner)* та єдиний *Комісіонер з розвідувальних служб (Intelligence Services Commissioner)*. Перший орган є судовою формою контролю (розглядається в частині про судовий контроль за спеціальними службами), другий і третій – переважно урядовою, хоча чітке розмежування зробити дуже складно. Головне завдання Комісіонера з перехоплення каналів зв'язку – нагляд за законністю надання відповідним міністром дозволів на перехоплення каналів зв'язку¹¹.

У **Канаді** функцію контролю за спеціальними службами здійснюють такі органи виконавчої влади:

• *Генеральний інспектор* – призначається генерал-губернатором та відповідає за:

- контроль за дотриманням вимог нормативно-правових актів під час здійснення Канадською службою розвідки та безпеки контррозвідувальних операцій;
- контроль за оперативною діяльністю контррозвідки;
- подання щорічної доповіді генеральному соліситору про оперативну діяльність контррозвідки.

• *Комітет з нагляду за діяльністю розвідки та безпеки*¹².

¹¹*Regulation of Investigatory Powers Act 2000. The Stationery Office Limited. UK official publications.*

¹²Діяльність Комітету розглянута в розділі «Організація парламентського контролю за спецслужбами», оскільки іноземні фахівці вважають цю установу органом парламентського контролю. Разом з тим, розглядаючи порядок призначення членів Комітету та його особовий склад, можна говорити, що він є, скоріше, органом контролю виконавчої влади, ніж законодавчої.

У Франції була створена *Національна комісія з інформації та свобод* (*La Commission nationale de l'informatique et des libertes, CNIL*). Головною метою комісії є встановлення контролю за діяльністю спеціальних служб, зокрема контролю за дотриманням прав і свобод людини. Основною формою виконання поставлених перед нею завдань є перевірка оперативних обліків спеціальних служб. Згідно із ст. 39 закону від 6 січня 1978 р. комісія має право доступу до закритої інформації, що дозволяє їй перевіряти інформацію на осіб, яка була зібрана спеціальними службами (*це право не було чітко визначене в жодному із законів, присвячених діяльності інших контролюючих комісій*). Така процедура «опосередкованого доступу» до таємних відомостей зробила перший крок у подоланні «недоступності» контролю французьких спеціальних служб з боку демократичних інститутів. Члени цієї комісії хоча й мають доступ до секретних даних, але не мають права оцінювати їх зміст.

Проте такі права були надані *Національній комісії з контролю за втручанням до каналів зв'язку* (*La Commission nationale du contrôle des interceptions de securité, CNCIS*) згідно із законом про комісію від 10 липня 1991 р. На думку французьких державних діячів, «досвід цієї комісії є дуже цікавим з огляду на те, що в її складі вперше об'єднали професійних розвідників із представниками судової влади та Державної ради»¹³.

Згідно із законом про комісію від 1991 р. вона має право доступу до відомостей, які містять державну таємницю, та займається перевіркою правильності видачі дозволів на втручання до каналів зв'язку. Члени комісії мають право тільки подавати пропозиції службовим особам державної виконавчої влади щодо ефективнішого застосування інформації, яка містить державну таємницю. Однією з найголовніших функцій комісії є визначення квот прослуховування для кожного міністерства. За кожним фактом прослуховування члени комісії дають окрему згоду. Така згода може бути не надана, якщо:

- недостатньо фактичних даних, які вказують на протиправну діяльність особи;
- шкода, яка заподіюється правам людини під час прослуховування, перевищує шкоду, яка заподіяна особою під час здійснення протиправних дій.

Відповідно до ст. 5 закону від 17 липня 1978 р. була створена *Комісія з доступу до адміністративних документів* (*La Commission d'accès aux*

¹³Bouchet P. President de la CNCIS // Cahiers de la Securite interieure. – 1997. – № 30. – P. 142.

documents administratifs, CADA). Основна мета діяльності Комісії – перевірка законності початку оперативної розробки особи чи групи осіб, а також контроль за її проведенням.

У **Туреччині** вищим міжвідомчим органом управління спецслужбами є *Рада національної безпеки* (подібно до того, як це організовано у США). Політику Ради національної безпеки у сфері розвідки, основні завдання розвідувальної діяльності стосовно іноземних держав розробляють *Управління національної безпеки і політики* та *Управління досліджень, оцінок і рекомендацій*, які входять до складу РНБ.

Головним консультативним і координаційним органом, який виробляє рекомендації з питань перспективного планування розвідувальної та контррозвідувальної діяльності, а також організовує взаємодію між різними розвідувальними ланками, є *Рада з координації та ведення національної розвідки (МІКК)* при прем'єр-міністрі. До складу цієї Ради входять начальник Національної розвідувальної організації (МІТ), керівники основних підрозділів МІТ, начальник Головного управління розвідки Генштабу ЗС Туреччини, керівники спеціальних підрозділів МВС і МЗС.

3.2. ОРГАНІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА СПЕЦСЛУЖБАМИ

Головним завданням парламентського контролю за діяльністю органів розвідки та безпеки, як свідчить аналіз, є прийняття законодавчих актів, що регулюють організацію та діяльність спецслужб, а також здійснення загального контролю за їх виконанням і дотриманням прав людини. Практика організації парламентського контролю у різних країнах є різною.

У **ФРН** бундестагові надано право здійснювати контроль не тільки за діяльністю спеціальних служб, а й за тим, як федеральний уряд керує ними. Для реалізації відповідних функцій створені комісії з представників усіх фракцій бундестагу:

- *Парламентська контрольна комісія* розглядає загальні питання діяльності БНД, БФФ, МАД та подій, які мають особливе значення для безпеки ФРН. Комісія складається з восьми депутатів, її засідання проводяться щоквартально¹⁴;

¹⁴*Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes.* Bundesgesetzblatt. – 1978 – Vom. 11. – P. 122.

• *Комісія з питань розподілу коштів та контролю за їх витратою у спеціальних службах* має у своєму складі вісім депутатів, які обираються бундестагом від різних партій.

У березні 1992 р. бундестаг прийняв рішення про розширення прав Парламентської контрольної комісії, якій доручено *«регулярно заслуховувати звіти керівників БНД, БФФ і МАД, перевіряти їх бюджети та економічні проекти, здійснювати прийом у службових справах співробітників цих служб без повідомлення їх начальників»*. Крім того, *спецслужби повинні повідомляти комісію про всі події особливого значення*¹⁵.

У **Румунії** парламентський контроль за діяльністю розвідки здійснюється *Спеціальною комісією з нагляду за Службою зовнішньої інформації Румунії, а контррозвідки – Комісією з оборони, правоохоронної діяльності та національної безпеки*. Вони мають право:

- перевіряти дотримання законів Румунії;
- перевіряти виконання бюджету;
- заслуховувати керівників та службових осіб спецслужб;
- розглядати скарги громадян щодо порушення їхніх прав;
- перевіряти стан співробітництва спецслужб з іншими державними органами та спеціальними службами іноземних держав.

У **Канаді** парламент контролює єдину спецслужбу – Службу розвідки та безпеки. Для контролю за її діяльністю створено *Комітет з нагляду за діяльністю розвідки та безпеки (Security Intelligence Review Committee)*. Комітет є органом змішаного парламентсько-громадського контролю, оскільки його голова та члени (дві–чотири особи) призначаються генерал-губернатором із членів Таємної ради після консультацій із прем'єр-міністром і головами опозицій обох палат парламенту¹⁶.

Члени парламентських комісій для виконання покладених на них функцій допущені в установленому порядку до державної таємниці та складають відповідну присягу. Законодавством детально вписаний і порядок зняття імунітету з депутатів та притягнення їх до відповідальності за розголошення відомостей, отриманих у результаті роботи у спеціальній парламентській комісії.

У **Угорщині** парламент здійснює контроль за спеціальними службами через *Комітет з національної безпеки*. Нині Комітет має статус постійного, складається з одинадцяти членів, головою його є депутат опозиційної партії. Міністр, відповідальний за контроль над цивільними службами безпеки, зобов'язаний інформувати Комітет про їхню діяль-

¹⁵Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes. Bundesgesetzblatt. – 1992. – Vom. 11. – P. 13.

¹⁶Le service de renseignement et de securite sous controle du parlement de Canada // Les Cahier de securite interieure – 1997. – № 30. – P. 178.

ність двічі на рік. Уряд зобов'язаний регулярно інформувати Комітет через відповідального міністра про рішення, пов'язані зі спеціальними службами. При здійсненні парламентського контролю Комітет з національної безпеки має право:

- запитувати необхідну інформацію у міністра, відповідального за діяльність спецслужб;
- запитувати інформацію в безпосередніх керівників спеціальних служб щодо безпеки країни та діяльності служб;
- отримувати інформацію від міністра юстиції та відповідальних міністрів щодо використання спеціальних технічних пристроїв;
- перевіряти індивідуальні скарги на незаконні дії спецслужб у випадку, коли заявника не влаштовують результати розслідування, проведеного відповідальним міністром;
- вносити пропозиції щодо розподілення бюджетних коштів спецслужбами;
- заслуховувати осіб, які плануються до призначення на посади керівників спецслужб.

Цікавою є норма про обов'язок уряду надавати парламентському комітету документи та звіти, підготовлені спецслужбами на доповідь керівництву держави.

У **Франції** законом від 9 жовтня 2007 р. № 2007-1443 була утворена *Парламентська делегація з розвідки (Délégation parlementaire au renseignement)* – спільна для Сенату та Палати представників комісія, яка є органом парламентського контролю за діяльністю спецслужб. Цей орган сформований як Делегація, а не постійна комісія Сенату чи Палати представників, оскільки ст. 43 Конституції Франції обмежує кількість постійних комісій шістьма в кожній з палат парламенту. Делегація складається з восьми осіб (чотири депутата та чотири сенатора) і має право здійснювати контроль за спеціальними службами, що перебувають у політичному підпорядкуванні міністрів оборони, внутрішніх справ, економіки та фінансів.

Міністри відповідають за надання Делегації необхідної інформації, яка не може містити дані про оперативну діяльність спецслужби, про фінансування окремих операцій або про конкретну інформацію, отриману спецслужбами інших держав. Щорічно Делегація робить публічний звіт, який не має містити даних, що є державною таємницею. Результатом роботи Делегації можуть бути відповідні рекомендації президенту Франції або прем'єр-міністру, які подаються через голів Сенату або Палати представників.

3.3. ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ ОРГАНАМИ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Згідно з теорією розподілу влад судова влада в іноземних державах є незалежною від двох інших та має за мету стримувати дії законодавчої та виконавчої влади; вирішувати суперечки між державними органами і громадянином, між громадянами; притягувати до відповідальності осіб, які порушили закон. Відповідно до цих функцій будується система демократичного контролю за діяльністю спецслужб органами судової влади. Зазначений *контроль полягає у:*

- розгляді скарг громадян країни на дії спецслужб;
- санкціонуванні оперативних заходів, застосування яких тимчасово обмежує конституційні права громадянина;
- розгляді цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих особі незаконними діями спецслужб.

Узагальнюючи практику діяльності судових установ у країнах Північної Америки, Західної та Центральної Європи, можна виділити дві групи країн залежно від характеру судової установи, яка *розглядає скарги громадян на дії спеціальних служб:*

- країни, де згадана функція виконується судами спеціальної юрисдикції;
- країни, де ця функція виконується судами загальної юрисдикції.

Першу групу країн можна умовно поділити на такі підгрупи:

1) країни, де скарги на дії спецслужб розглядаються судами, компетентними вирішувати спірні відносини між усіма органами виконавчої влади, з однієї сторони, і громадянином – з іншої;

2) країни, де для вирішення питань щодо скарг громадян на дії спецслужб створені окремі судові установи.

До першої групи відносяться всі країни, де є судові органи адміністративної юрисдикції: Франція, Італія, Німеччина та ін.

До країн, де створені окремі суди для вирішення питань щодо скарг громадян тільки відносно дій спеціальних служб, належить Велика Британія.

Наступна форма демократичного контролю судової влади відносно спеціальних служб полягає *у санкціонуванні судами проведення спецслужбами оперативних заходів, які тимчасово обмежують права та свободи громадянина.* Йдеться насамперед про порушення таких конституційних прав громадян, як право на недоторканість житла, таєм-

ницю листування, телефонних розмов та інших поштово-телеграфних відправлень. Слід зауважити, що компетенція суду стосовно надання дозволу на обмеження цих прав не є абсолютною. Тут необхідно виділити дві групи країн. Перша – це країни, де оперативні заходи санкціонуються судовими установами (США, Угорщина, Канада та ін.) Друга – країни, де згадані заходи санкціонуються іншими державними органами (*незалежними або такими, які відносяться до виконавчої чи законодавчої влади*). До таких країн відносяться Франція (незалежні комісії), Велика Британія (міністр внутрішніх справ), Італія (урядові комісії), Німеччина (парламентська структура), Польща (генеральний прокурор), Угорщина (в деяких випадках міністр юстиції).

У більшості країн, де відповідні дозволи надає суд, санкціонування проводять судові установи загальної юрисдикції. Разом з тим, наприклад, у США для надання дозволів на т.зв. електронне спостереження створений окремий суд.

Законодавство держав Північної Америки і Європи передбачає регламентацію усієї процедури отримання санкцій, строків та порядку проведення оперативно-технічних заходів, що тимчасово обмежують права людини. Законом чітко встановлюються строки проведення заходу, порядок розгляду подання на його проведення, перелік документів, які необхідно представити судді для отримання відповідного дозволу, порядок та умови оскарження дій спеціальних служб.

Розгляд судами цивільних позовів щодо відшкодування матеріальних і моральних збитків, завданих особі незаконними діями спеціальних служб. Оскільки спеціальні служби країн Північної Америки, Західної та Центральної Європи є державними органами, то така функція притаманна судам усіх країн і здійснюється за процедурою, встановленою цивільно-процесуальним законодавством для розгляду відповідних скарг на дії будь-яких осіб чи організацій.

3.4. КОНТРОЛЬ НЕЗАЛЕЖНИХ УСТАНОВ І ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СПЕЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ

Законодавство країн Північної Америки, Західної та Центральної Європи тільки загальними тезами визначає необхідність громадського контролю за діяльністю спеціальних служб. У розвиток цих загальних норм іноземні експерти визначають, що структурами громадянського суспільства є неурядові організації, групи підтримки і захисту прав людини, професійні, культурні та інші захисні або особливі цільові орга-

нізації, а також засоби масової інформації можуть здійснювати корисну функцію нагляду над розвідувальними службами¹⁷.

Вчасно інформована громадськість допомагає в забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, а також сприяє тому, аби інформація про розвідувальні служби ставала доступною для суспільства після певного проміжку часу згідно із законами про свободу інформації та правилами розсекречення закритої інформації. Громадянське суспільство може привернути увагу громадськості й до порушень прав людини і громадянських свобод. У країнах Північної Америки, Західної і Центральної Європи неурядові організації можуть посилювати інші форми демократичного контролю через:

- розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, ЗМІ та серед населення;
- моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки;
- висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства;
- підвищення парламентської компетентності і працездатності у спосіб проведення курсів і семінарів;
- здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів і постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики;
- забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їх упровадженням;
- підвищення рівня інформованості громадськості і сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері.

¹⁷Шрейєр Ф. Управління і нагляд за розвідкою / Ф. Шрейєр // Розбудова безпеки і оборони : збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки. – Женева, 2006. – С. 274.

РОЗДІЛ ІV УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПЕЦСЛУЖБ

Питання ресурсного забезпечення діяльності іноземних спецслужб (кадрового, матеріально-технічного, спеціального тощо) вирішуються виключно через механізми фінансування. Загалом слід звернути увагу на непересічне **значення фінансових важелів в управлінні спецслужбами**.

У США фінансування спецслужб РС здійснюється **через зведений бюджет**, у якому передбачаються кошти за трьома напрямками: на власне розвідувальну діяльність, на утримання суб'єктів РС і на пенсійне забезпечення їхніх колишніх співробітників. Видатки на розвідувальну діяльність визначаються на підставі розрахунку коштів, необхідних для виконання Національної розвідувальної програми (*National Intelligence Program, NIP*) і Військової програми розвідки (*The Military Intelligence Program, MIP*), які є не тільки визначальними документами планування розвідувальної діяльності, а й мають характер бюджетних цільових програм¹⁸.

Кожна з названих національних програм складається з декількох програм за окремими напрямками і проблемами. Визначальні програми суб'єктів РС, плановані витрати на розроблення і реалізацію яких перевищують 500 млн дол., включаючи всі поточні витрати за програмою, на її розроблення, закупівлю обладнання, інші витрати на підтримку програми і втілення її в життя, у бюджетному процесі США вважаються «*головними системами*»¹⁹.

Проект зведеного бюджету РС США розробляється ДНР за участі всіх суб'єктів РС, подається президентові на схвалення, після чого він вноситься у Конгрес США.

Стосовно бюджетних заявок та видатків за Національної розвідувальної програми (НРП) ДНР повинен:

- зважаючи на розвідувальні пріоритети, визначені президентом, орієнтувати керівників урядових відомств, до складу яких входять

¹⁸Питання забезпечення розвідувальної діяльності в умовах фінансових обмежень: використання досвіду провідних країн для України: аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/896/>

¹⁹Про реформу розвідки та запобігання тероризму 2004 року : федеральний закон США від 2004 р. № 108-457 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf.

суб'єкти РС, а також керівників цих суб'єктів щодо опрацювання бюджетних пропозицій за НРП у частині, що стосується цих відомств і суб'єктів;

- розробляти річний зведений бюджет НРП з урахуванням наданих пропозицій, а також рекомендацій Об'єднаної Ради РС;
- подавати проект зведеного бюджету з можливими зауваженнями керівників урядових відомств, до складу яких входять суб'єкти РС, на схвалення президенту.

Керівники суб'єктів РС разом із бюджетними заявками зобов'язані, на вимогу ДНР, надавати будь-яку додаткову інформацію, що стосується зведеного бюджету.

ДНР також має брати участь у розробленні міністром оборони річних бюджетів Об'єднаної програми військової розвідки, а також Програми тактичної розвідки та пов'язаної з нею діяльності. Крім того, ДНР має надати настанови щодо розроблення бюджетів суб'єктам РС, які не охоплені НРП.

Високий рівень деталізації заходів та калькуляції витрат на їхнє здійснення НРП та інших розвідувальних програм, які є складниками зведеного бюджету, забезпечують внутрішню прозорість бюджетування та дозволяють усвідомлено й відповідально приймати рішення про фінансування потреб розвідки. З цієї причини бюджетний запит (а після затвердження – зведений бюджет РС) є дуже секретним документом, і ознайомлюватися з ним мають право лише члени комітетів з питань розвідки Сенату і Палати представників Конгресу Сполучених Штатів Америки, які мають відповідний допуск до державної таємниці. Голосування за проектом зведеного бюджету розвідки відбувається на закритих пленарних засіданнях Конгресу з урахуванням думки членів комітетів Конгресу з питань розвідки, яку вони доповідають під присягою.

Стосовно управління асигнованими коштами ДНР надане право *змінювати використання цільових видатків за НРП (переміщення коштів чи зміну програм)*, якщо:

- кошти переміщуються на більш пріоритетну розвідувальну діяльність;
- переміщення (зміна програми) задовольнятиме нагальну потребу, підвищить ефективність програми;
- таке переміщення не спричинить переміщення чи перепрограмування резерву непередбачених витрат ДНР або резерву непередбачених витрат ЦРУ;
- результатом переміщення (зміни програми) є сукупна зміна фінансових призначень будь-якому суб'єкту, який фінансується за НРП,

не більш ніж на 150 млн дол. і за умови, що обсяг зміни є меншим 5% витратів для цього суб'єкта за НРП;

- переміщення коштів (зміна програми) не зупинить здійснення програми закупівель матеріальних ресурсів.

Дві останні обмежувальні умови можуть не братися до уваги, якщо на переміщення є згода суб'єкта РС, якого таке переміщення зачіпає.

ДНР (а також його першому заступнику) надані повноваження щодо здійснення *закупівель* та оплати їх рівні тим, що їх має директор ЦРУ відповідно до закону про ЦРУ 1949 р., тобто повноваження керівника федерального відомства. Для кожної розвідувальної програми в межах НРП, відповідно до якої має бути придбана *головна система*, ДНР має право:

- скеровувати розроблення та імплементацію плану управління конкретною програмою, що має включати витрати, графік поетапного виконання, мету програми та критерії її поетапного виконання;
- особисто приймати поетапні рішення;
- періодично аналізувати й оцінювати поступ у досягненні кінцевої мети та завдань конкретних етапів, зазначених у плані, а також надавати Конгресу доповіді за результатами аналізу й оцінювання.

Для забезпечення ефективного використання бюджету розвідки на ДНР покладається здійснення моніторингу (у т.ч. аудит і оцінювання) виконання НРП керівниками суб'єктів РС, які здійснюють управління програмами й діяльністю у складі НРП. Рішення ДНР щодо програм, що стосуються Міністерства оборони, узгоджуються з міністром оборони. У випадку, якщо ДНР та міністр оборони не дійдуть погодженого поетапного рішення, конфліктну ситуацію вирішує президент США.

У **Великій Британії** фінансування розвідувальних служб здійснюється через *Єдиний рахунок розвідки (Single Intelligence Account)*. Загальний розмір асигнувань на розвідку є відкритим, а розподіл коштів між спецслужбами – таємним. Пропозиції щодо розподілу та перерозподілу асигнувань готує і подає Координатор.

Однак **найбільш поширеним є фінансування спецслужб через національні цільові програми** (розвідки, контррозвідки, антитерору тощо), відповідно до яких асигнування для здійснення заходів, спрямованих на виконання передбачених програмами заходів, включаються до бюджетів відповідних спецслужб. При цьому на законодавчому рівні забезпечується можливість перерозподілу в разі необхідності коштів, призначених для виконання програм.

РОЗДІЛ V ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СПЕЦСЛУЖБАМИ

Аналіз законодавчої бази діяльності спецслужб демократичних держав²⁰ свідчить про таке.

У країнах із розвиненими правовими традиціями діяльність спеціальних служб регулюється **законами, відповідно до яких ухвалюються інші нормативно-правові акти**. До таких країн належать **Федеративна Республіка Німеччини** (закони «Про федеральне відомство з охорони конституції», «Про федеральну розвідувальну службу Німеччини» від 31 травня 1990 р. та «Про військову контррозвідку» від 1990 р.), **Італійська Республіка** (закон від 3 серпня 2007 р. № 124), **Королівство Бельгія** (Закон «Про служби розвідки та безпеки» від 30 листопада 1998 р.), **Канада** (Закон «Про службу розвідки та безпеки», 1984 р.), **Чеська Республіка** (закони «Про розвідувальні служби Чеської Республіки» № 153/1994, «Про Інформаційну службу безпеки» № 154/1994 та «Про Військову оборонну розвідку» № 67/1992), **Грецька Республіка** (Закон «Про Національну розвідувальну службу Греції» від 3 березня 2008 р. № 3649), **Угорська Республіка** (Закон «Про національні служби безпеки» від 1995 р. № 125), **Королівство Нідерланди** (Закон «Про служби розвідки та безпеки» від 29 травня 2002 р.), **Турецька Республіка** (Закон «Про національні розвідувальні служби та національний апарат розвідки» від 1 грудня 1983 р.), **Велика Британія** (закони «Про розвідувальні служби» від 1994 р., «Про Службу безпеки» від 1996 р.), **Королівство Іспанія** (Закон «Про діяльність Центру національної розвідки Іспанії» від 7 травня 2002 р. № 11/2002), **Сполучені Штати Америки** (закони «Про національну безпеку» від 1947 р., «Про організацію розвідки» від 1992 р., «Про Центральне розвідувальне управління» від 1949 р., «Про Агентство національної безпеки» від 1959 р.) та ін.

До держав, у яких діяльність спецслужб регулюється **виключно підзаконними актами**, відносяться **Французька Республіка** (декрет «Про обов'язки Центрального управління внутрішньої розвідки» від 1 липня 2008 р. та декрет «Про створення та встановлення функцій Головного управління зовнішньої безпеки» від 2 квітня 1982 р. № 82-306).

²⁰ За винятком спецслужб США, детальна інформація про систему законодавчого забезпечення їхньої діяльності міститься у розділі 2.1.2.5.

У деяких країнах відомчими нормативними актами регулюється діяльність тільки окремих спецслужб: **Португальська Республіка** (декрет «Про розвідувальні служби» від 30 вересня 1995 р. № 254/95, проте діяльність контррозвідки – Служби інформації та безпеки – регламентується законом від 4 липня 1985 р. № 225/85), **Сполучені Штати Америки** (діяльність ФБР регулюється наказом президента «Розвідувальна діяльність США» № 12333, директивами міністра юстиції «Про порядок проведення операцій під прикриттям» від грудня 1980 р., «Про використання інформаторів та конфіденційних джерел» від грудня 1980 р., «Про порядок розслідування загальнокримінальних справ, діяльності організованої злочинності, про внутрішню безпеку і тероризм» від березня 1983 р. тощо).

У низці держав (*Канада, Велика Британія, Бельгія, ФРН*) норми, що регламентують порядок організації спеціальних служб, інтегровані з нормами, які регламентують їхню діяльність, до одного нормативно-правового акта. В інших державах (*США, Греція, Італія, Франція*) правові норми, що регламентують порядок проведення оперативної діяльності, визначаються на підзаконному рівні, нормативно-правовими актами, не пов'язаними із компетенційними законами.

Однак аналіз законів держав Європи та Північної Америки дає підстави для висновку, що закони про спецслужби тільки в загальних рисах регламентують порядок утворення, реформування спеціальних служб, їх структуру, підпорядкованість і порядок призначення керівників.

Оперативна діяльність спецслужб у законах регламентується лише в найбільш загальному виді. При цьому увага приділяється питанням дозволів на проведення діяльності загалом, а також застережень і обмежень, пов'язаних із необхідністю дотримання прав і свобод людини під час проведення спеціальної діяльності. Конкретний порядок проведення спеціальної діяльності визначається зазвичай у нормативно-правових актах підзаконного рівня, у т.ч. й у відомчих нормативно-правових актах, погоджених із законодавчою та судовою владами.

Важливою рисою законодавства, яким забезпечується діяльність спецслужб Європи, є імплементація засад, визначених міжнародними правовими актами. Насамперед це стосується питань організації демократичного контролю. Вимоги до організації діяльності спецслужб, їхньої міжнародної взаємодії, демократичного контролю сформульовані як політичні стандарти низки світових і регіональних організацій та форумів, таких як ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС і Рада Європи, Американський саміт.

Основними міжнародними правовими актами у сфері демократичного контролю за сектором безпеки²¹є:

Організація	Правова норма	Джерело
Генеральна Асамблея ООН	«Забезпечення збереження підзвітності військових демократично обраному цивільному уряду»	Резолюція 55/96 (2000 р.)
Агентство ООН з питань біженців	«Забезпечення збереження підзвітності військових демократично обраному цивільному уряду»	Резолюція 2000/47 (2000 р.)
Програма розвитку ООН	«Демократичний цивільний контроль за армією, поліціями та іншими силами безпеки (звіт перераховує принципи демократичного управління в секторі безпеки)»	Доповідь про розвиток людського потенціалу (2002 р.)
ОБСЄ	«Демократичний політичний контроль над військовими, воєнізованими і внутрішніми силами безпеки, а також розвідувальними службами і поліцією (конкретизований детальними положеннями)»	Кодекс поведінки щодо військово-політичних аспектів безпеки (1994 р.)
Рада Європи (Парламентська асамблея)	«Контроль над службами внутрішньої безпеки у державах-членах Ради Європи» «Демократичний контроль за діяльністю сектора безпеки країн-членів Ради Європи»	Рекомендація 1402 (1999 р.) Рекомендація 1713 (2005 р.)
НАТО «Партнерство заради миру»	«Забезпечення демократичного контролю за силами оборони» (одне з п'яти завдань, виділених у програмі)	Рамковий документ (1994 р.)
ЄС (Європейський парламент)	«Конкретизація Копенгагенських критеріїв вступу у спосіб включення положення: «правова відповідальність поліцейських, військових і секретних служб»	Agenda 2000
Американський саміт	«Конституційне підпорядкування збройних сил і сил безпеки законній владі наших держав є фундаментальним для демократії»	Квебекський план дій (2001 р.)

²¹Борн Г. Демократичний контроль за оборонною діяльністю / Г. Борн // Розбудова безпеки і оборони : збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки. – Женева, 2006. – С. 68.

Співтовариство демократій	«Цивільний, демократичний контроль над армією повинен бути встановленим і гарантованим»	Варшавська декларація (2000 р.)
Мадридський клуб	«Цивільний контроль за армією та оборонною політикою і чітке розмежування збройних сил і поліцейських органів та функцій»	Підсумкова заява (2001 р.)

Іноземні експерти зазначають, що процес демократичного контролю є продуктом усієї системи управління країною, її політики, історії та культури. Визнаючи необхідність запровадження демократичного контролю, вони не вважають обов'язковим застосування тих чи інших механізмів такого контролю в кожній країні²². Тому існує значна кількість політичних систем і культур, багато різних норм і практик демократичного контролю та нагляду. Як не існує єдиної моделі демократичного контролю за всією державою, так і немає чітко визначеної моделі демократичного контролю над спеціальними службами.

Результати дослідження свідчать, що основними документами, які певною мірою визначають критерії організації та діяльності спеціальних служб країн Європи та Північної Америки, насамперед через призму дотримання прав і свобод людини, є Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи «Контроль за діяльністю служб внутрішньої безпеки країн-учасниць Ради Європи» № 1402 (1999)²³, Рекомендація «Демократичний аналіз сектору безпеки в країнах-членах» № 1713 (2005)²⁴.

Заслужовують на увагу і рекомендації ПАРЄ, надані Комітету Міністрів, щодо підготовки та прийняття принципових положень для урядів з метою встановлення політичних правил, стандартів і практичних підходів, необхідних для виконання принципів демократичного контролю в секторі безпеки.

Зазначені рекомендації переважно враховуються під час організації діяльності спецслужб європейських країн, але пріоритет, як зазначалося, надається власним традиціям, історичному досвіду й вимогам національного законодавства. Тобто єдиних, запроваджених у практи-

²²Шрейер Ф. Управління і нагляд за розвідкою / Ф. Шрейер // Розбудова безпеки і оборони: збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки. – Женева, 2006. – С. 262.

²³Recommendation 1402 (1999). Control of internal security services in Council of Europe member states // Official Gazette of the Council of Europe. – 1999. – April.

²⁴Сектор безпеки: рекомендації міжнародних організацій: зб. док. / упоряд. О. Ф. Белов. – К.: НКЦ СБ України. – 2006. – С. 233–240.

ку стандартів організації, діяльності та контролю спеціальних служб країн Європи та Північної Америки поки що не існує. Міжнародно-правове регулювання контролю за проведенням оперативно-технічних заходів, які тимчасово обмежують права людини (у практиці англословних країн ідеться про «*intrusive measures*»), умовно поділяється на два блоки: попередній (*a priori*) та наступний (*ex post facto*) контроль.

Міжнародно-правові норми щодо попереднього (*a priori*) контролю за проведенням спецслужбами оперативно-технічних заходів, які тимчасово обмежують права людини, вимагають від «*національних законодавців забезпечити обов'язковість отримання попереднього дозволу внутрішніми службами безпеки у незалежної влади. Беручи до уваги значну кількість попередніх контрольних механізмів, визнаємо, що дозвіл, виданий прокурором, судом, міністерською чи парламентською владою, повністю гарантує незалежний контроль*»²⁵. Таким чином, ураховуючи практику більшості країн (Велика Британія, Німеччина та ін.), **міжнародними нормами не встановлена обов'язковість надання відповідних дозволів виключно судом**, а вимагається лише дотримуватися принципу незалежної інстанції.

Наступний (*ex post facto*) контроль є актуальним і дискусійним, оскільки не є повністю реалізованим у законодавстві й фактично не використовується на практиці в низці країн. Проблема полягає в тому, що законодавством деяких іноземних країн установлений обов'язок спецслужб повідомляти особу про оперативні заходи після їх проведення. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях із цього приводу вказав на обов'язкову необхідність встановлення права особи звернутися до суду, у випадку якщо вона вважає, що проти неї було застосоване «оперативне спостереження». Водночас суд **не визнав обов'язковості наступного повідомлення особі про проведені оперативні заходи**. Згідно з рішеннями Європейського суду з прав людини для оскарження дій спецслужб не обов'язкова наявність «суду» в повному розумінні цього слова – достатньо мати установу, яка дотримуватиметься принципу ефективності засобів захисту права (*effective remedy*)²⁶.

²⁵Final Activity Report of Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC) adopted by the decision of European Committee on Crime Problems at its 52nd Plenary Session. – 2003. – 16–20 June. – № 118/220601

²⁶European Court of Human Rights judgment in the case of Golder. – 1975. – 21 February. – Paragraph 33.

ВИСНОВКИ

Аналіз організації управління спеціальними службами в іноземних державах дає змогу зробити такі висновки.

1. Спецслужби мають статус і самостійних державних органів, і структурних одиниць у складі центральних органів виконавчої влади (міністерство оборони, міністерство закордонних справ, міністерство внутрішніх справ тощо). В останньому випадку спеціальні служби мають автономні повноваження з питань вирішення кадрових, оперативних, організаційних, фінансових питань.

2. Загальне управління діяльністю спецслужб у державах Європейського Союзу та Північної Америки здійснює, зазвичай, *глава виконавчої влади*.

3. Значна частина управлінських функцій покладається на окремі допоміжні органи міжвідомчої компетенції або на спеціально уповноважених посадових осіб (координатори, «міністри без портфеля» та ін.) на основі делегованих законами або главою виконавчої влади повноважень.

4. В управлінні іноземними спецслужбами ефективно використовуються фінансові важелі. Бюджетний процес нерозривно пов'язаний зі стратегічним (на реально досягну перспективу) і щорічним плануванням діяльності спецслужб. У його межах визначаються головні завдання відповідно до потреб основних споживачів розвідувальної продукції; розробляються розвідувальні заходи для виконання цих завдань; визначаються склад та обсяг необхідних для цього кадрових, спеціальних, матеріальних та інших ресурсів, здійснюється калькулювання пов'язаних із цим витрат, взаємне коригування розвідувальних завдань і планів їх виконання з урахуванням фінансових можливостей держави. А контроль за цільовим та ефективним використанням асигнованих коштів є одним із головних інструментів президентського і парламентського контролю за розвідувальною діяльністю.

5. Законодавче забезпечення управління спеціальною (розвідувальною) діяльністю законами (загальні засади такої діяльності, застереження та обмеження щодо тих заходів, які зачіпають права і свободи людини) та підзаконними нормативно-правовими актами, у яких детально визначається порядок цієї діяльності.

6. У демократичних державах створено широкі можливості для здійснення парламентського контролю – від отримання деталізова-

них обґрунтувань бюджетних запитів до парламентських розслідувань із доступом до таємної інформації.

7. Досвід організації управління в демократичних, насамперед європейських, державах заслугоує на імплементацію під час реформування сектору безпеки України.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I ОСНОВНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ СПЕЦСЛУЖБАМИ	5
РОЗДІЛ II ОГЛЯД СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ СПЕЦСЛУЖБАМИ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ	7
2.1. Система спецслужб США	7
2.1.1. Склад і підпорядкування спецслужб США	7
2.1.2. Розвідувальне співтовариство	9
2.1.2.1. Склад і основні завдання РС США	9
2.1.2.2. Керівництво РС США	10
2.1.2.3. Управління директора національної розвідки	16
2.1.2.4. Контроль і нагляд за діяльністю спецслужб США	21
2.1.2.5. Законодавче забезпечення управління спецслужбами США	24
2.2. Спецслужби Великої Британії	26
2.3. Система спецслужб Французької Республіки	28
2.4. Основні характеристики систем спецслужб інших держав	29
РОЗДІЛ III ОРГАНІЗАЦІЯ КООРДИНАЦІЇ ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦСЛУЖБ	33
3.1. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами виконавчої влади	33
3.2. Організація парламентського контролю за спецслужбами	36
3.3. Організація контролю за діяльністю спеціальних служб органами судової влади	39
3.4. Контроль незалежних установ і громадських організацій за діяльністю спеціальних служб	40
РОЗДІЛ IV УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПЕЦСЛУЖБ	42
РОЗДІЛ V ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СПЕЦСЛУЖБАМИ	45
ВИСНОВКИ	50

Наукове видання

Пилипчук Володимир Григорович
Будаков Максим Олександрович
Грич Віталій Максимович

**СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ
І ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦСЛУЖБ
(ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ТА ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ)**

Аналітична доповідь

Науковий редактор: *М. Л. Рубанець*
Літературний редактор: *Н. І. Палій*
Коректор: *Н. І. Палій*
Комп'ютерне верстання: *Н. І. Палій*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел. (044) 234-50-07

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 3,2. Обл. вид. арк. 3,65.
Тираж 200 пр. Зам. № .

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
вул. Шутова, 13-Б, м. Київ, 03680
Тел. (044) 501-93-01

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

ДЛЯ ПОДАТК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТК
