

КООРДИНАЦІЯ РОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ТА ШЛЯХИ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

В. О. Паливода, головний консультант відділу нових викликів
В. М. Фесенко, головний консультант відділу нових викликів
центру зовнішньополітичних досліджень Національного інституту
стратегічних досліджень

В аналітичній доповіді на прикладі низки зарубіжних країн з різними формами державного правління досліджено досвід створення і особливості функціонування органів, які мають повноваження у сфері координації розвідувальної діяльності. Звернуто увагу як на позитивні, так і на проблемні сторони цього досвіду. Опрацьовано відповідні висновки та рекомендації для його врахування у контексті загального реформування сектора безпеки й оборони та, зокрема, у процесі створення розвідувального співтовариства в Україні.

Координація – це процес розподілу діяльності в часі, гарантування взаємодії різних частин організації на користь виконання завдань, що стоять перед нею. Координація забезпечує цілісність та стійкість організації¹.

У тих країнах світу, які мають кілька спеціальних служб, формально чи фактично об'єднаних у розвідувальне співтовариство (далі – РС), створені відповідні координаційні органи. Їхній статус та повноваження залежать від форми державного правління і є продуктом певного історичного розвитку та національної політичної культури.

Довідково: під терміном «спеціальні служби» у контексті цього

¹ Марченко О. М., Томаневич Л. М. Теорія організації. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2015. - С. 203.

дослідження розуміються державні органи, які згідно з національним законодавством призначені здійснювати розвідувальну та контррозвідувальну діяльність, а також інші спеціальні функції з метою забезпечення національної безпеки держави.

Досвід Сполучених Штатів Америки

Напередодні Другої світової війни Державний департамент, Федеральне бюро розслідувань, Військове міністерство та Міністерство військово-морських сил США займалися проведенням розвідувальної діяльності, але вона здійснювалась **без постановки завдань з боку вищих органів державної влади та без міжвідомчої координації**. Спеціалізовані підрозділи цих міністерств і відомств не були призначені для добування стратегічної та економічної розвідувальної інформації, яка була необхідна в нових геополітичних умовах.

З початком війни президент Франклін Рузвельт висловлював незадоволення фрагментарними та недостатньо перевіреними розвідувальними даними, які надходили від згаданих урядових установ. Для вирішення цієї проблеми у липні 1941 р. було створене **Управління координатора інформації** (далі – УКІ) зі штатом у 600 осіб². Воно відповідало за впорядкування добування розвідувальної інформації, її аналіз і передачу державним органам, визначеним президентом, та за постановку пріоритетних завдань. Крім того, УКІ доручалася організація використання нетрадиційних методів війни, зокрема, ведення радіопропаганди, націленої на Німеччину, її союзників та населення завойованих ними територій. УКІ проіснувало недовго, однією з причин чого став конфлікт між його керівником Вільямом Донованом та помічником президента Робертом Шервудом, які мали різні погляди на завдання цієї структури.

У червні 1942 р. на основі УКІ були створені Управління стратегічних служб (далі – УСС), яке діяло у складі Об'єднаного комітету начальників

² COI Came First. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/intelligence-history/oss/art02.htm>

штабів (далі – ОКНШ) Збройних сил³, та Управління воєнної інформації (попередник Інформаційного агентства США). УСС було доручено збирати та аналізувати стратегічну інформацію, а також здійснювати координацію розвідувальної діяльності, яка проводилась усіма видами Збройних сил за лінією фронту. Однак через міжвідомчу конкуренцію УСС не мало доступу до деяких даних (насамперед, дешифрованих телеграм держав гітлерівської коаліції), що отримувались через свої канали Державним департаментом та Військовим міністерством. На піку розвитку в УСС працювало майже 13 тисяч осіб, дві третини з яких складали відкомандировані співробітники різних видів Збройних сил.

У вересні 1945 р. президент Гаррі Трумен ліквідував УСС, передавши частину його підрозділів у підпорядкування інших організацій. Відділи агентурної розвідки та контррозвідки увійшли до складу нового Управління стратегічних служб Військового міністерства, а Відділ досліджень та аналізу відійшов до Державного департаменту (з 1957 р. – Бюро розвідки та досліджень, яке зараз є елементом РС США).

Довідково: на основі цього відділу було створено Тимчасову службу досліджень і розвідки (далі – ТСДР), яка нараховувала приблизно 1600 співробітників. Президент Гаррі Трумен спочатку планував зосередити всю зовнішню розвідку в руках Державного департаменту, але потім змінив свої наміри, взявши курс на створення окремої розвідувальної служби. У квітні 1946 р. ТСДР розформували, а її персонал розподілили по різних географічних відділах. У 1947 р. новий Державний секретар США генерал Джордж Маршалл створив новий підрозділ – Секретаріат помічника Державного секретаря з розвідки, який не займався оперативною роботою, здійснюючи лише аналіз розвідувальної інформації, що надходила від інших міністерств і відомств. Додатково у вересні 1948 р. було створене Управління координації політики, призначене, зокрема, для проведення таємних операцій за кордоном (у 1950 р. передано до складу Центрального розвідувального управління).

³ Office of Strategic Services (OSS). Organization and Functions. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibiblio.org/hyperwar/USG/JCS/OSS/OSS-Functions/index.html>

У січні 1946 р. президент Гаррі Трумен, який, подібно до його попередника, теж був незадоволений безсистемним характером добування розвідувальної інформації, видав виконавчу директиву про створення **Центральної розвідувальної групи (далі – ЦРГ) на чолі з Директором центральної розвідки (далі – ДЦР)** та Консультативної ради з питань розвідки (далі – КРПР). ЦРГ, яка складалася з керівників Військового міністерства, Міністерства військово-морських сил, Державного департаменту та особистого представника президента, відповідала за планування, розробку розвідувальних заходів, координацію діяльності розвідки на національному рівні, оцінку та передачу споживачам розвідувальної інформації та інформації з відкритих джерел. Фінансування та штатний розпис ЦРГ забезпечували згадані вище державні органи, які зберігали контроль над власними розвідувальними підрозділами. До складу КРПР входили глави цивільних та військових спецслужб, завданням яких було надання фахових консультацій ДЦР⁴.

На ДЦР та підрозділ, який забезпечував його роботу, покладалися завдання щодо керівництва розвідувальними органами та надання необхідної підтримки при реалізації ними розвідувальних заходів як всередині країни, так і за кордоном. Крім цього, ДЦР відповідав за координацію діяльності суб'єктів РС щодо:

добування інформації, необхідної для президента, Ради національної безпеки (далі – РНБ), Державного секретаря, міністра оборони та інших посадових осіб виконавчої влади, з метою реалізації ними своїх повноважень;

добування інформації про розвідувальну діяльність проти США, про міжнародний тероризм, наркобізнес, інші ворожі дії з боку іноземних держав, організацій чи окремих осіб;

проведення спеціальних заходів (тобто, заходів, які проводяться на підтримку зовнішньополітичного курсу США, але які плануються і здійснюються там, де участь американського уряду, не є очевидною чи

⁴ The Evolution of the U.S. Intelligence Community - An Historical Overview. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-INTELLIGENCE/html/int022.html>

публічно не визнана);

проведення іншої розвідувальної діяльності, санкціонованої президентом⁵.

Оскільки проведені заходи у перші післявоєнні роки не дали бажаних результатів, політичне керівництво США продовжувало пошук оптимального варіанту реформування розвідки. У липні 1947 р. приймається закон «Про національну безпеку», один із розділів якого присвячено саме проблемі координації у цій сфері. Відповідно до положень закону, було створене **Центральне розвідувальне управління (далі – ЦРУ), яке перебрало на себе функції колишніх УСС і ЦРГ, та РНБ.** Остання отримала статус координаційно-розпорядчого органу державного управління, який відповідав за здійснення аналізу, оцінювання та впорядкування усього масиву дипломатичної та розвідувальної інформації з метою забезпечення президента США докладними, але стислими звітами для прийняття рішень у сфері національної безпеки. У свою чергу, на ЦРУ покладалися повноваження щодо координації розвідувальної діяльності на національному рівні, порівняльного аналізу, оцінки і надання розвідувальної інформації главі держави та іншим споживачам⁶.

Хоча посада ДЦР була введена ще до створення ЦРУ, закон «Про національну безпеку» її не ліквідував. Навпаки, ДЦР у 1947-2005 рр. одночасно де-факто виконував обов'язки Директора ЦРУ. А у 1981-2005 рр. він же, як головний радник президента з питань розвідки та член РНБ, відповідав за координацію діяльності усього розвідувального співтовариства.

Довідково: формальною датою відліку історії РС вважається 4 грудня 1981 р., коли президент Рональд Рейган підписав адміністративний указ № 12333 «Про розвідувальну діяльність Сполучених Штатів», одне з положень якого зобов'язувало членів РС обмінюватися наявною у них

⁵ Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946–2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/directors-of-central-intelligence-as-leaders-of-the-u-s-intelligence-community/dci_leaders.pdf

⁶ The National Security Act of 1947 – July 26, 1947. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1947-07-26.pdf>

інформацією для отримання максимальної користі від розвідувальних зусиль США. На момент підписання згаданого указу РС об'єднувало 11 окремих та відомчих розвідувальних органів (з 2007 р. їхня кількість становить 16).

Події 11 вересня 2001 р. виявили слабкі місця у системі забезпечення національної безпеки США (зокрема, відсутність належної координації між різними спецслужбами), тому після кількох років роботи Національної комісії з терористичних атак проти Сполучених Штатів у грудні 2004 р. був прийнятий закон «Про реформування розвідки і запобігання тероризму». Згідно з положеннями цього законодавчого акта, ліквідовувалась посада ДЦР і вводилась окрема посада Директора ЦРУ.

Довідково: ідея відмови від суміщення цих двох посад висловлювалася ще в середині 1980-х рр., а потім і на початку 1990-х рр., коли почалося кардинальне реформування РС. Однак, незважаючи на обґрунтованість такого кроку, тоді він видався занадто радикальним і таким, що ламає звичні концепції і підходи до управління розвідкою. Знадобилося ще кілька проміжних етапів реформ та гучних провалів, викликаних неефективністю роботи розвідувальних органів, перш ніж ця ідея була законодавчо закріплена.

Крім того, вводилась **нова посада Директора національної розвідки (далі – ДР), статус якої відповідає рівню федерального міністра**. ДР підпорядкований президентові та здійснює свою діяльність під його керівництвом і контролем. ДР та його перший заступник призначаються на посаду президентом після консультацій та за згодою Сенату. Кандидат на цю посаду повинен бути суттєво обізнаним у питаннях національної безпеки. Заборонялося поєднувати посаду ДР з посадою Директора ЦРУ або керівника іншого суб'єкта РС. У безпосередньому підпорядкуванні ДР перебувають підрозділ забезпечення його роботи та ЦРУ⁷.

Довідково: у рамках нової системи координації ЦРУ зберегло свою спеціалізацію як основний орган проведення агентурної розвідки, аналізу розвідувальної інформації з усіх джерел та підтримки, за вказівкою

⁷ President Signs Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/12/20041217-1.html>

президента, американських національних інтересів за кордоном.



На ДР покладаються такі основні функції:

керівництво РС та координація його діяльності;

контроль за реалізацією Національної розвідувальної програми (далі – НРП);

виконання обов'язків радника з питань розвідки президента, РНБ та Ради внутрішньої безпеки (The Homeland Security Council) (далі – РВБ).

Довідково: РВБ – орган у складі Виконавчого офісу президента, створений у жовтні 2001 р. з метою надання консультацій главі держави щодо проблем внутрішньої безпеки та боротьби з тероризмом. Голова РВБ – президент. Постійні члени РВБ: віце-президент; Державний секретар; міністр фінансів; міністр оборони; міністр енергетики; міністр внутрішньої безпеки; Генеральний прокурор; радник президента з національної безпеки; заступник радника президента з національної безпеки, відповідальний за внутрішню безпеку і боротьбу з тероризмом; Постійний представник США в ООН.

Для виконання цих функцій ДР надані досить широкі управлінські повноваження.

У сфері розвідувальної діяльності ДР відповідає за координацію діяльності ЦРУ та інших суб'єктів РС з метою уникнення функціонального дублювання та зайвих витрат бюджетних коштів. ДР організовує забезпечення своєчасного й ефективного добування, опрацювання, аналізу й надання розвідувальної інформації її споживачам. ДР розробляє Стратегію національної розвідки та Систему пріоритетів національної розвідки, які затверджуються президентом і є своєрідним дороговказом для РС.

В інформаційно-аналітичній сфері ДР визначено відповідальним за забезпечення розвідувальною інформацією президента, керівників органів виконавчої влади, голови ОКНШ та вищого командування Збройних сил, Сенату, Палати представників та їхніх комітетів, а також інших високопосадовців. ДР має доступ до всієї інформації, що стосується національної безпеки, і яка знаходиться у розпорядженні будь-якої федеральної установи (крім окремих винятків, встановлених законодавством). Для забезпечення необхідного рівня аналітичної обробки матеріалів з різних джерел на ДР покладається обов'язок розроблення вимог і визначення пріоритетів щодо інформації, яка добувається згідно з положеннями закону «Про спостереження за іноземною розвідувальною діяльністю».

Довідково: цей закон, прийнятий у жовтні 1978 р., визначає порядок спостереження (як фізичного, так і електронного) за іноземними державами та агентами цих держав, які підозрюються у шпигунській або терористичній діяльності.

У сфері кадрової політики ДР погоджує кандидатури на призначення президентом на керівні посади у суб'єктах РС. ДР визначає (з урахуванням думки керівників суб'єктів РС) кадрову політику РС і відповідні програми щодо професійної підготовки, просування по службі співробітників РС та їхнього заохочення, сприяння залученню та утриманню на службі висококваліфікованих фахівців. ДР надані повноваження щодо

створення Національного корпусу розвідувального резерву й підготовки залучених до нього колишніх співробітників суб'єктів РС задля їхнього тимчасового використання у період критичних ситуацій.

У сфері міжнародного співробітництва ДР, за розпорядженням президента й відповідно до вимог чинного законодавства, координує відносини суб'єктів РС зі спеціальними службами іноземних держав чи міжнародними організаціями з усіх питань, що стосуються національної безпеки.

Для забезпечення діяльності ДР у його безпосередньому підпорядкуванні перебуває управлінський орган РС – Управління ДР (фактично окреме федеральне агентство). Його організаційна структура є достатньо розгалуженою і складається з наступних основних підрозділів:

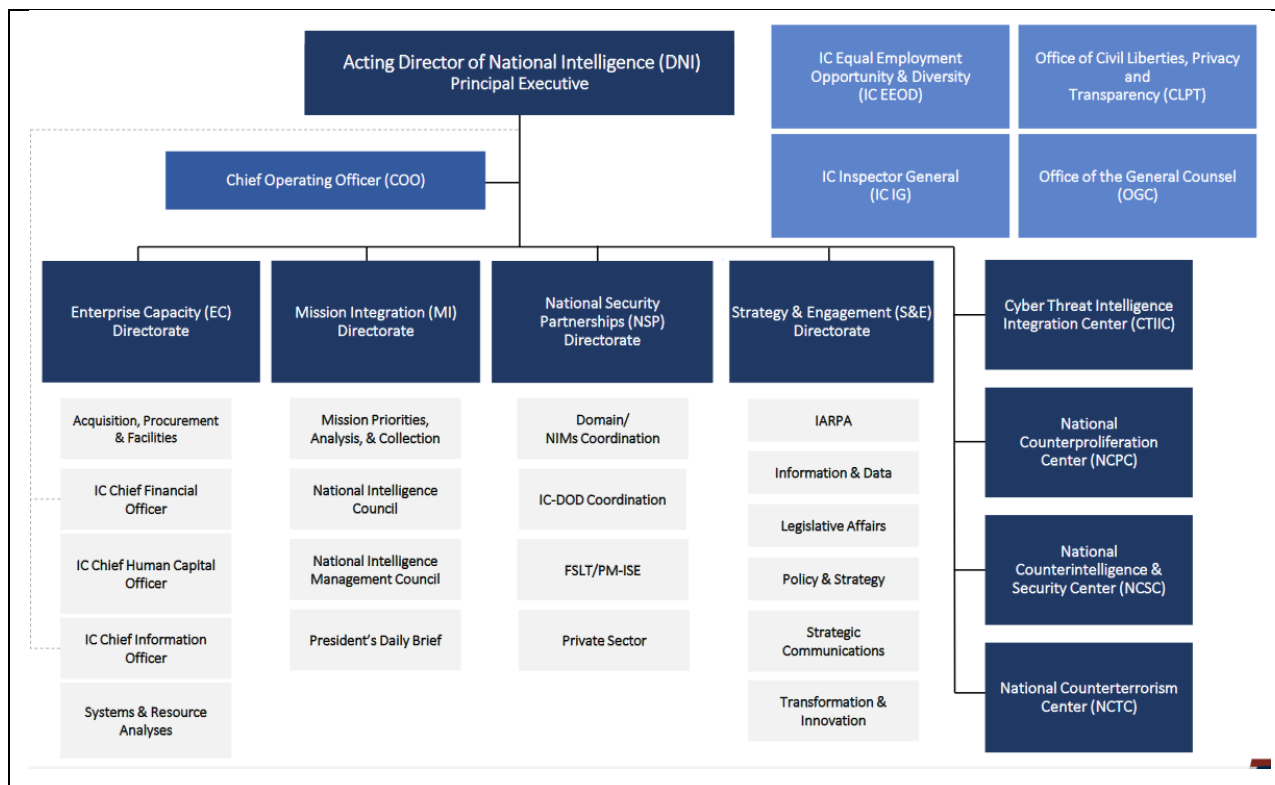
- Управління відомчого потенціалу;
- Управління комплексних місій;
- Управління партнерства у сфері національної безпеки;
- Управління стратегії та взаємодії;
- Центр інтеграції розвідувальних даних про кіберзагрози;
- Національний центр протидії розповсюдженню зброї масового ураження;
- Національний центр контррозвідки та безпеки;
- Національний контртерористичний центр⁸.

Штат співробітників Управління ДР складає 2900 осіб, з яких 40 % - представники 16 суб'єктів РС, які працюють тут на ротаційній основі⁹.

Довідково: для порівняння – у 2004 р. у штаті Управління ДР працювало 11 співробітників, які займали невелике приміщення поряд з Білим домом.

⁸ Office of the Director of National Intelligence. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.odni.gov/index.php/who-we-are/organizations>

⁹ ODNI Factsheet. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.dni.gov/files/documents/FACTSHEET_ODNI_History_and_Background_2_24-17.pdf



За задумом політичного керівництва США, закон «Про реформування розвідки і запобігання тероризму» мав на структурному рівні завершити формування РС як жорсткої ієрархічної системи спецслужб. Але з таким баченням не погоджувались деякі експерти, бо, за їхніми оцінками, розвідувальна система стала ще більш складною і заплутаною. А роль ДР викликала активні дебати у Конгресі та суспільстві. Зокрема, критиці піддавалося створення Управління ДР, яке називали ще однією проміжною бюрократичною ланкою¹⁰. Інші експерти наголошували, що проблеми взаємодії існували від самого моменту заснування посади ДР, який не має достатнього авторитету, а домінуючі позиції залишилися за Пентагоном і ЦРУ¹¹.

Слід зазначити, що у листопаді 2016 р. у перехідній команді новообраного президента США Дональда Трампа обговорювалося питання щодо відміни реформи ЦРУ, проведеної за рік до виборів його колишнім главою Джоном Бреннаном, та ліквідації Управління ДР. За словами одного з

¹⁰ Ignatius, David. Obama's Intelligence Retooling // Washington Post, June 9, 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pressreader.com/usa/the-washington-post/20100609/300497387843804>

¹¹ Mazetti, Mark. Facing a Rift, US Spy Chief to Step Down // New York Times, May 21, 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.nytimes.com/2010/05/21/us/politics/21intel.html>

колишніх високопоставлених співробітників РС, створення такої структури ніколи не дасть на 100 % точних розвідувальних даних, не зупинить усі можливі теракти та не знешкодить усі терористичні осередки. Завжди будуть якісь «прогалини», тому бажання уряду «виправити» американську розвідку було наївною ідеєю¹².

Досвід Великої Британії

РС Великої Британії не є таким розгалуженим, як у США. До його складу входять наступні відомчі спецслужби (спецслужб зі статусом самостійного державного органу не існує):

Секретна розвідувальна служба (далі – МІ-6) – орган, підпорядкований Міністерству закордонних справ і у справах Співдружності (далі – МЗС);

Служба безпеки (далі – МІ-5) – орган, підпорядкований Міністерству внутрішніх справ (далі – МВС);

Центр урядового зв'язку (далі – ЦУЗ) – орган, підпорядкований МЗС;

Військова розвідка – орган, підпорядкований Міністерству оборони (далі – МО).

Британська система спеціальних служб почала складатися незадовго до Першої світової війни. Влітку-восени 1909 р. у складі урядового органу – Комітету оборони Імперії (далі – КОІ) були створені два відділи, які пізніше трансформувалися у МІ-6 та МІ-5. У листопаді 1919 р. почав діяти підконтрольний Адміралтейству криптографічний підрозділ, який став прообразом нинішнього ЦУЗ (з 1922 р. підпорядкований МЗС). У 1964 р. на базі Управління військово-морської розвідки та інших раніше існуючих у Збройних силах розвідувальних підрозділів була сформована централізована Військова розвідка.

З метою налагодження міжвідомчої взаємодії у сфері національної безпеки у липні 1936 р. у складі КОІ був створений дорадчий орган – **Об'єднаний розвідувальний комітет** (далі – ОРК). Однак свою діяльність

¹² Donald Trump Hopes to Abolish Intelligence Chief Position, Reverse CIA Refoms. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://theintercept.com/2016/11/18/donald-trump-hopes-to-abolish-intelligence-chief-position-reverse-cia-refoms/>

він розпочав лише у лютому 1940 р. Оскільки відтоді ОРК очолювали кадрові дипломати, цей орган перейшов під контроль МЗС. У 1957 р. ОРК став підрозділом Секретаріату Кабінету міністрів і на нього були покладені функції нагляду за МІ-6, МІ-5, ЦУЗ та Військовою розвідкою (з 1964 р.), координації їхньої діяльності та оцінки розвідувальної інформації, що добувається згаданими спецслужбами¹³.

Головою ОРК призначається співробітник Секретаріату Кабінету міністрів, а членами – керівники спецслужб, радник з національної безпеки, вищі посадові особи від МЗС, МО, Збройних сил, МВС, Міністерства міжнародного розвитку, Міністерства фінансів та Секретаріату Кабінету міністрів. Голова ОРК має право безпосередньої доповіді прем'єр-міністру.

Довідково: у 1968 р. у Секретаріаті Кабінету міністрів ввели посаду Координатора з питань безпеки та розвідки, відповідального за координацію дій між РС та урядом. Фактично це було зроблено для «працевлаштування» Діка Уайта, єдиної особи, яка обіймала як посаду Генерального директора МІ-5, так і глави МІ-6. І у подальшому Координатором з питань безпеки та розвідки, як правило, призначали відставних керівників МІ-6, МІ-5 та ЦУЗ. З 1998 р. цю посаду за сумісництвом обіймав голова ОРК. Після подій 11 вересня 2001 р. у Сполучених Штатах та низки терактів на території Великої Британії уряд прийняв рішення про посилення повноважень цієї посадової особи за прикладом Міністра внутрішньої безпеки США. У 2005-2007 рр. голова ОРК одночасно виконував обов'язки Постійного секретаря з питань розвідки, безпеки та стійкості. У 2007-2010 рр. питаннями координації займався Директор з безпеки, розвідки та стійкості, а у 2010-2018 рр. – Заступник радника з національної безпеки з питань розвідки, безпеки та стійкості. З 2018 р. ця посада має назву Заступник радника з національної безпеки, Радник прем'єр-міністра з питань національної стійкості та безпеки (у переліку функціональних обов'язків присутня й політика у сфері розвідки).

¹³ Glenmore S. Treneer-Harvey. Historical Dictionary of Intelligence Failures. – New York - London: Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

ОРК несе відповідальність за:

підготовку аналітичних матеріалів у сфері зовнішньої політики, оборони, терористичних загроз, міжнародної організованої злочинності, науково-технічного та економічного розвитку на підставі комплексного аналізу розвідувальних даних, матеріалів МЗС та відкритих джерел інформації;

моніторинг ситуації у плані виявлення прямих і непрямих загроз як британським інтересам, так і міжнародному співтовариству в цілому, а також надання упереджувальної інформації щодо цих загроз;

постійний перегляд зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці та встановлення їхнього рейтингування;

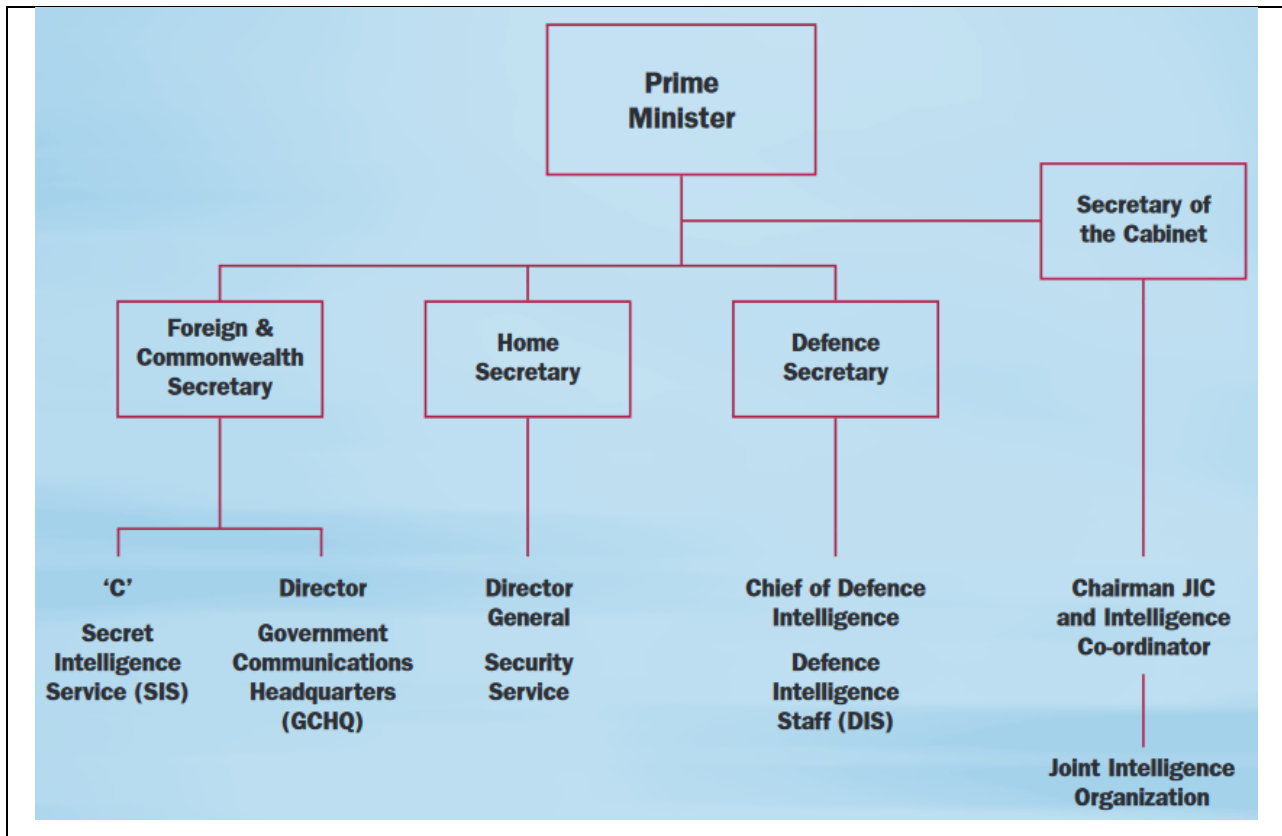
сприяння замовникам і споживачам розвідувальної інформації у формуванні річних пріоритетних розвідувальних завдань для суб'єктів РС;

здійснення нагляду за аналітичними можливостями суб'єктів РС через Професійного керівника розвідувального аналізу;

підтримка контактів зі спецслужбами Співдружності націй (налічує 53 держави) та інших зарубіжних країн, прийняття рішення щодо можливості передачі їм (у разі необхідності) розвідувальної інформації¹⁴.

Довідково: з часів Другої світової війни на щотижневі засідання ОРК запрошується резидент ЦРУ США у Лондоні. Для обговорення питань, що мають двосторонній інтерес, у засіданнях можуть брати участь офіцери зв'язку розвідувальних служб Австралії, Канади та Нової Зеландії.

¹⁴ Joint Intelligence Committee. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-committee>



За забезпечення щоденної роботи ОРК відповідає **Об'єднана розвідувальна організація (далі – ОРО) при Секретаріаті Кабінету міністрів**. Це – постійний орган, у штаті якого працюють досвідчені аналітики, залучені від різних міністерств і відомств для проведення всебічного аналізу в усіх сферах, що відносяться до компетенції ОРК. Глава ОРО за посадою є Професійним керівником розвідувального аналізу, який слідкує за тим, щоб у роботі аналітиків не було пробілів та дублювання. Він відповідає за підбір фахівців, їхню професійну підготовку, розробку методології для поліпшення аналітичних можливостей РС¹⁵.

Довідково: парламентський нагляд за діяльністю самого ОРК, відповідно до положень закону «Про правосуддя та безпеку», прийнятого у 2013 р., здійснює Комітет з питань розвідки та безпеки, який формується з представників Палати громад та Палати лордів.

У травні 2010 р. у Великій Британії була створена Рада національної безпеки – орган Кабінету міністрів, якому доручено займатися питаннями стратегічного рівня, включно з координацією розвідувальної діяльності.

¹⁵ Joint Intelligence Organisation. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-organisation>

Секретарем РНБ є радник прем'єр-міністра з національної безпеки. Фактично РНБ перебрала на себе повноваження колишнього КОІ, який діяв у 1902-1947 рр.

Довідково: для вирішення важливих питань у сфері національної безпеки (зокрема, координації дій уряду у кризових ситуаціях регіонального чи загальнонаціонального масштабу) РНБ та інші урядові органи проводять свої засідання у спеціально визначених приміщеннях Секретаріату Кабінету міністрів (вул. Уайтхолл, 70). Ці приміщення мають неофіційну назву «COBR» або «COBRA» (від *Cabinet Office Briefing Rooms* – кімнати для проведення брифінгів Секретаріату Кабінету міністрів).

Досвід Французької Республіки

Розвідувальні та контррозвідувальні органи Франції відносяться до категорії розвідувальних служб, але вони розподілені на служби зовнішньої та внутрішньої розвідки.

Вперше рішення про створення координаційного органу – **Міжвідомчого комітету розвідки** (далі – МКР) було прийняте у 1959 р. після обрання президентом країни Шарля де Голля¹⁶. Фактично МКР, який підпорядковувався прем'єр-міністру, був створений тільки у 1962 р. З метою окреслення напрямів роботи та координації діяльності розвідувальних служб МКР підготував **Національний розвідувальний план** (далі – НРП), який був затверджений президентом країни¹⁷.

Для кращої координації діяльності розвідувальних служб у серпні 1964 р. було затверджено указ, який розподілив повноваження Управління спостереження за територією (далі – УСТ) Національної поліції МВС та Служби зовнішньої документації і контррозвідки (з квітня 1982 р. Головне управління зовнішньої безпеки – ГУЗБ) МО: УСТ мало діяти всередині країни, а ГУЗБ – за її межами.

¹⁶ Coline Ferro. Responsables politiques français et renseignement: vers une entente cordiale? // Défense national. – 05.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://jeunes-ihedn.org/wp-content/uploads/2013/05/RDN-ANAJ-RENSEIGNEMENT_FERRO.pdf

¹⁷ Brève histoire du renseignement en France, par Jean Rannou conseiller auprès du Président de CEIS, ancien Chef d'Etat-major de l'armée de l'Air. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://universite-defense-2015.org/fr/system/files/note_strategique_renseignement.pdf

Зазначені дві спроби налагодження координації діяльності розвідувальних служб ніколи не мали великого успіху, проте директор Кабінету прем'єр-міністра, колишній керівник УСТ, організовував постійні зустрічі директорів розвідувальних служб, які в 1976 р. стали навіть щотижневими, але в 1981 р. припинилися.

Необхідно відзначити значну роль, яку відіграв Мішель Рокар (прем'єр-міністр у 1988-1991 рр.), що був одним із небагатьох керівників, хто проявляв справжній інтерес до розвідки. Він прагнув модернізувати систему розвідки та зробити її більш підпорядкованою верховенству права. Глава уряду відновив діяльність МКР, який з моменту створення практично не працював. МКР об'єднав діяльність відповідних міністрів (оборони, закордонних справ, економіки, наукових досліджень тощо) та керівників розвідувальних служб. Також метою відновлення діяльності МКР було **відродження економічної розвідки на користь французьких компаній**¹⁸. МКР проводив робочі зустрічі відповідних міністрів раз на рік, а керівники Генерального секретаріату національної оборони, УСТ, ГУЗБ та Управління захисту та безпеки оборони МО (так званий «вторинний комітет») відтепер збирались щомісяця¹⁹.

За участю Мішеля Рокара був розроблений новий НРП, який був структурований навколо виконання розвідувальних завдань у чотирьох пріоритетних географічних зонах та чотирьох тематичних областях, а також визначив дві нові найважливіші сфери: економічну розвідку та наукові дослідження. Роботою над кожним визначеним пріоритетним завданням керував спеціальний міжвідомчий комітет під головуванням представника найбільш зацікавленого міністерства. Але головним нововведенням НРП було ще й те, що завдання розвідувальним службам на добування необхідної інформації, ставив уряд країни, а не розвідувальні служби визначали самі²⁰.

¹⁸ Jean Guisnel. Michel Rocard, une passion pour le renseignement. Le Point 04/07/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.lepoint.fr/politique/michel-rocard-une-passion-pour-le-renseignement-03-07-2016-2051479_20.php

¹⁹ Caroline Galacteros, Rocard : l'homme qui murmurait à l'oreille des services. Publié dans Le Point.fr, 03 juillet 2016. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.lepoint.fr/politique/rocard-l'homme-qui-murmurait-a-l-oreille-des-services-03-07-2016-2051474_20.php

²⁰ Michel Rocard, Wikipedia. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://fr.wikipedia.org/wiki/Michel_Rocard

Під час роботи виявились значні аналітичні спроможності Міністерства досліджень та Міністерства промисловості, а Міністерство фінансів у межах своєї компетенції активно залучилося до розвідувальної діяльності, результатом чого стало створення у майбутньому служби протидії відмиванню грошей. Цей період, який закінчиться у травні 1991 р., колишній керівник однієї із розвідувальних служб називає «весною французької розвідки»²¹.

Першим із президентів Франції, який чітко показав своє бажання зробити розвідку національним пріоритетом, був Ніколя Саркозі²². Після свого обрання він ініціював підготовку нової редакції «Білої книги про оборону та національну безпеку», яка була оприлюднена 17 червня 2008 р.²³. Беручи до уваги наявні фактори нестабільності та реальну можливість поширення криз, у цьому виданні визначалося, що **нова стратегічна функція «знання та попередження» (розвідка)** – є пріоритетною функцією, яка гарантує автономію Франції у прийнятті рішень та дозволяє зберігати стратегічну ініціативу. Серед основних орієнтирів, які були визначені у «Білій книзі» в області «знання та попередження», було створення при президенті посади **Національного координатора розвідки (далі – НКР)** та **Національної ради розвідки (далі – НРР)**.

23 липня 2008 р. на посаду НКР формально було призначено колишнього посла Франції в Алжирі Бернара Бажолє²⁴. Формальність призначення полягала в тому, що законодавчо НРР була створена більше, ніж через рік. Було визначено, що НКР підпорядковується президенту країни та відповідає за проведення засідань НРР, звітує перед нею та відповідає за практичну реалізацію її рішень.

²¹ Jean Guisnel. Michel Rocard, une passion pour le renseignement. Le Point 04/07/2016. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.lepoint.fr/politique/michel-rocard-une-passion-pour-le-renseignement-03-07-2016-2051479_20.php

²² Coline Ferro. Responsables politiques français et renseignement : vers une entente cordiale? // Défense national. – 05.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://jeunes-ihedn.org/wp-content/uploads/2013/05/RDN-ANAJ-RENSEIGNEMENT_FERRO.pdf

²³ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html

²⁴ Arrêté du 23 juillet 2008 portant nomination à la présidence de la République. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019290230&categorieLien=id>

24 грудня 2009 р. вийшов указ²⁵, який конкретизував завдання та повноваження Ради оборони та національної безпеки (далі – РОНБ), а також визначив статус та організаційну структуру її робочого органу – Генерального секретаріату оборони та національної безпеки. Крім пленарних засідань РОНБ може збиратися у двох спеціалізованих форматах: НРР та Рада ядерного озброєння.

НРР взяла на себе функції постійного МКР, який існував до того часу. Засідання НРР проходять під головуванням президента Франції та за участі прем'єр-міністра країни, міністрів внутрішніх справ, оборони, закордонних справ, економіки і промисловості, бюджетного планування, НКР, керівників розвідувальних служб, Генерального секретаря національної безпеки і оборони, а також Уповноваженого з питань економічної розвідки. У разі необхідності на засідання НРР можуть запрошуватимуться представники інших міністерств та відомств, відповідно до рівня їхніх повноважень та компетенції.

Створення НРР дозволило посилити координацію та взаємодію між розвідувальними службами різних міністерств і відомств, забезпечити ефективне використання сил і засобів розвідки, а також запобігти розпорошенню зусиль і людських ресурсів для раціонального використання бюджетних коштів.

Роботу НКР забезпечував **Національний центр розвідки** (далі – НЦР), до складу якого тоді входило чотири заступники керівника та 10-11 осіб технічного персоналу. Центр оперативно підпорядковувся НКР, а адміністративно – Генеральному секретаріату оборони та національної безпеки (фінансове, матеріально-технічне, адміністративне супроводження). На НЦР поклалися завдання із забезпечення міжвідомчої координації розвідувальної діяльності, організації та проведення засідань НРР, а також підготовки розвідувальних зведень для вищого воєнно-політичного

²⁵ Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021533568&categorieLien=id>

керівництва держави.

Однак значення цієї посади було швидко «знецінено» директорами великих розвідувальних служб, зокрема ГУЗБ²⁶, яке неохоче ділилося інформацією, отриманою технічними засобами розвідки, та іншими посадовими особами з оточення президента країни, такими як начальник особливого штабу президента, дипломатичний радник або Генеральний секретар, які прагнули зберегти свої позиції та їхній вплив на президента²⁷. Проте поступово, відповідно до політичних змін та змін керівництва служб, НКР все більше посилювався у своїх повноваженнях.

Також слід відзначити, що засідання НРР у ті роки відбувалися дуже рідко (у 2008-2012 рр. відбулося всього два засідання), і, головним чином, для затвердження стратегічних положень. Координацією діяльності розвідувальних служб в основному займався НКР за допомогою НЦР.

Зусилля Ніколя Саркозі щодо покращення діяльності розвідувальних служб продовжив Франсуа Олланд (президент країни у 2012-2017 рр.), встановивши у вересні 2016 р. **практику проведення щотижневих нарад з обмеженим доступом, у яких беруть участь відповідні міністри та керівники основних розвідувальних служб.**²⁸

«Біла книга про оборону та національну безпеку», яка була оприлюднена 29 квітня 2013 р.²⁹, підтвердила основні орієнтири попереднього видання від 2008 р. Для функції «знання та передбачення» основними орієнтирами стали: посилення ролі НКР, особливо в частині розподілу ресурсів та бюджетної сфери; **розробка НРР Національної стратегії розвідки** для забезпечення більшої легітимності проведення розвідувальної діяльності; подальше утвердження РС, поява якого є результатом активізації співробітництва між розвідувальними службами, що було започатковано у

²⁶ Antoine Izambard. Comment l'Élysée chapeaute les services de renseignement. CHALLENGES, 26.08.2019. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.challenges.fr/entreprise/defense/comment-l-elysee-chapeaute-les-services-de-renseignement_670835

²⁷ Jean-Dominique Merchet. Renseignement : quand une vieille idée de Michel Rocard resurgit à l'Élysée. Secret Défense, 10 juin 2017. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/renseignement-quand-vieille-idee-michel-rocard-resurgit-a-l-elysee-128561>

²⁸ Philippe Hayez. Renseignement en France : quelles particularités?. Magazine DSI HS n° 198, 24 mai 2019. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.arenion24.news/2019/05/24/renseignement-en-france-quelles-particularites%E2%80%892/>

²⁹ Le Livre blanc 2013 rendu public, mise à jour : 15/07/2013 - Direction: DICOD. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.defense.gouv.fr/actualites/operations/livre-blanc-2013>

2007 р.

Офіційно поняття французьке РС, яке з'явилося у «Білій книзі» у 2008 р., було визначене в указі від 12 травня 2014 р.³⁰, а потім в указі від 14 червня 2017 р. Спеціалізованими службами розвідки Франції називались:

ГУЗБ; Управління військової розвідки Штабу Збройних сил; Управління розвідки та безпеки оборони – МО;

Генеральне управління внутрішньої безпеки (далі – ГУВБ) – МВС;

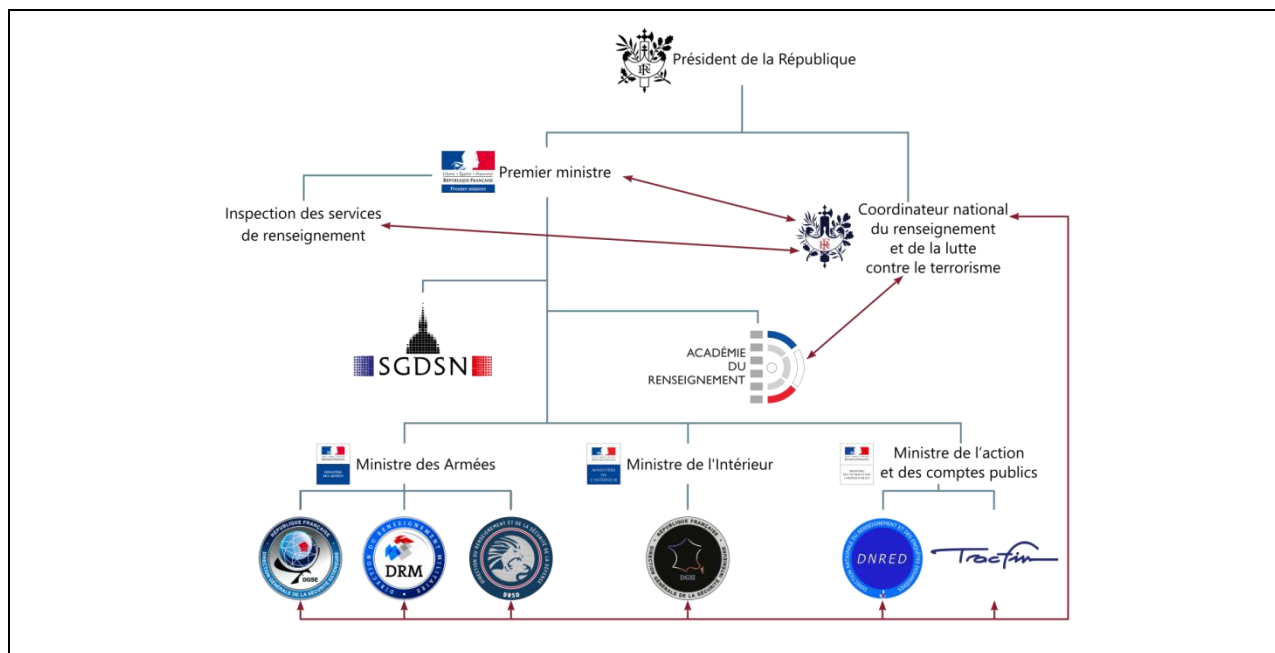
Національне управління розвідки та митних розслідувань (далі – НУРМР) Головного управління митної служби та непрямих зборів; Служба фінансової-економічної розвідки (далі – СФЕР) – Міністерство економіки та фінансів.

Зазначені структури разом з НКР, Академією розвідки та Інспекцією розвідувальних служб утворюють РС.

Для підвищення ефективності боротьби з тероризмом 14 червня 2017 р. був прийнятий указ³¹, згідно з яким НКР став **Національним координатором розвідки та боротьби з тероризмом (далі – НКРБТ)**, Національний орган координації розвідки став **Національним органом розвідки та боротьби проти тероризму**, а у його складі було створено Національний антитерористичний центр (далі – НАТЦ).

³⁰ Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028930926&categorieLien=id>

³¹ Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034938469&categorieLien=id>



Вважалося, що такі заходи посилять координацію діяльності розвідувальних служб та відповідних відомств, сприятимуть обміну інформацією, забезпечать належне використання усіма службами положень Кодексу внутрішньої безпеки, а також розвиватимуть європейське та міжнародне співробітництво у сфері розвідки і боротьби з тероризмом³².

НКРБТ погоджуватиме дії спецслужб та передаватиме доручення президента Франції міністрам, відповідальним за розвідувальні служби, та забезпечить їхнє виконання. Керівники розвідувальних служб та, у випадку потреби, керівники інших спецслужб надають йому інформацію, яку необхідно довести до відома президента та прем'єр-міністра, та звітують йому про свою діяльність. До складу новоствореного НАТЦ входять представники МЗС, МО, МВС, Міністерства економіки та бюджету, а також може працювати обмежена кількість контрактників.

Серед основних орієнтирів Стратегічного огляду оборони та безпеки 2017, який був розроблений замість «Білої книги», в області «знання та попередження» визначено необхідність продовження зусиль з реорганізації та оптимізації РС та **продовження об'єднання технічних можливостей усіх зацікавлених служб**³³.

³² Coordonnateur national du renseignement et lutte contre le terrorisme. Compte rendu du Conseil des ministres du 14 juin 2017. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2017-06-14/coordonnateur-national-du-renseignement-et-lutte-contre-le-t>

³³ Patrice BUFOROT. La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de Loi de programmation militaire 2019-2025.

15 липня 2019 р. Генеральний секретаріат оборони та національної безпеки оприлюднив **оновлену Національну стратегію розвідки**. Вперше такий документ був розроблений у жовтні 2014 р., але тоді він не оприлюднювався³⁴. Відповідальним за підготовку доктринального документа був Національний орган координації розвідки та боротьби з тероризмом (CNRLT) при президенті Франції. Стратегія була розроблена у тісній співпраці з вищим державним керівництвом, Кабінетом прем'єр-міністра, міністерствами та споживачами розвідувальної інформації і була ухвалена президентом Франції під час засідання НРР.

Національна стратегія розвідки є дорожньою картою, яка визначає пріоритетні питання РС, цілі, які переслідуються, та заходи, які необхідно провести в організаційному плані. Усі ці пріоритети повинні бути використані у новому **Національному плані орієнтирів розвідки**.

Досягнення цілей, визначених Національною стратегією оборони та безпеки, передбачає, що Франція буде спроможна знати та передбачити ризики і загрози, які впливають на її життєво важливі інтереси як великої держави та її безпеку. **Функція «знання та передбачення» має особливе значення, оскільки можливість автономного оцінювання є необхідною умовою вільного і суверенного прийняття рішень**. Натепер це залишається багаторічним пріоритетом, а розвідка повинна адаптуватися до нових загроз.

Національна стратегія розвідки визначає чотири пріоритетні проблеми для РС, які вказані у порядку зменшення пріоритетності:

терористична загроза;

передбачення великих криз та потрясінь;

захист та просування економічних інтересів Франції;

боротьба з багатовимірними загрозами.

Національна стратегія розвідки, в першу чергу, призначена для розвідувальних служб (ГУЗБ, ГУВБ, Управління військової розвідки Штабу

[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1834>

³⁴ Stratégie Nationale du Renseignement, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale – SGDSN. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.sgdsn.gouv.fr/evenement/strategie-nationale-du-renseignement-juillet-2019/>

Збройних сил, Управління розвідки та безпеки оборони МО, НУРМР та СФЕР), а також для розвідувальних служб, визначених у Кодексі внутрішньої безпеки (Центральна служба територіальної розвідки Національної поліції МВС, Управління розвідки префектури поліції Парижа МВС, Національна служба пенітенціарної розвідки Міністерства юстиції, Підуправління (відділ) оперативного передбачення Національної жандармерії МВС).

Досвід Федеративної Республіки Німеччина

Сучасна система спеціальних служб ФРН почала формуватися відразу після її проголошення як суверенної держави на території трьох західних окупаційних зон.

У листопаді 1950 р. було створене Федеральне відомство захисту Конституції (далі – ФВЗК) – орган, підпорядкований МВС, до повноважень якого входить ведення контррозвідувальної діяльності та забезпечення внутрішньої безпеки держави³⁵.

Після формування у ФРН власних Збройних сил, у січні 1956 р. була створена Служба безпеки бундесверу – орган підпорядкований МО. У вересні 1984 р. вона була реорганізована та отримала назву Служба військової контррозвідки (далі – СВКР)³⁶.

Довідково: у вересні 2012 р. СВКР опинилася у центрі політичного скандалу, коли розкрилися факти про діяльність у лавах бундесверу екстремістського угруповання «Націонал-соціалістичне підпілля». Як з'ясувалось, СВКР ще у 1990-і роки вела оперативну розробку одного з правих екстремістів, але не інформувала про це компетентні органи, а матеріали потім знищила. У слідчій комісії Бундестагу навіть порушувалось питання про розформування СВКР, однак було прийнято рішення про її реорганізацію зі скороченням штату та корегуванням повноважень з метою більш оптимального виконання поставлених завдань.

³⁵ Bundesamt für Verfassungsschutz. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.verfassungsschutz.de/de/startseite>

³⁶ Der Militärische Abschirmdienst. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst>

У квітні 1956 р. була створена Федеральна розвідувальна служба (далі - ФРС) – орган, підпорядкований Відомству федерального канцлера (далі - ВФК), до повноважень якого входить ведення зовнішньої, військової та технічної розвідки, а також боротьба з міжнародним тероризмом³⁷.

Довідково: у 1953-1956 рр. функції розвідувального органу ФРН фактично виконувала так звана «Організація Гелена», яку очолював колишній начальник 12-го розвідувального відділу Генерального штабу III Рейху генерал-майор Рейнхард Гелен.

Для координації діяльності згаданих вище органів у січні 1975 р. була введена посада **Уповноваженого у справах розвідувальних служб** (неофіційна назва – **Координатор розвідувальних служб**), яку до 1989 р. та у 1998-2009 рр. за сумісництвом обіймав глава ВФК.

Довідково: незважаючи на те, що ФВЗК та СВКР є суто контррозвідувальними органами, вони, згідно з практикою і термінологією, прийнятою у країнах НАТО, відносяться до розвідувальних служб і входять до складу РС ФРН.

З 1989 р. посаду Уповноваженого у справах розвідувальних служб почав обіймати чиновник ВФК у ранзі Державного секретаря, який відповідає теж за міжвідомчу співпрацю з іншими органами влади. У рамках своїх повноважень він має право:

отримувати від федеральних відомств та розвідувальних служб інформацію щодо методів роботи, організаційних, фінансових та кадрових питань;

пропонувати заходи щодо вдосконалення міжвідомчої співпраці;

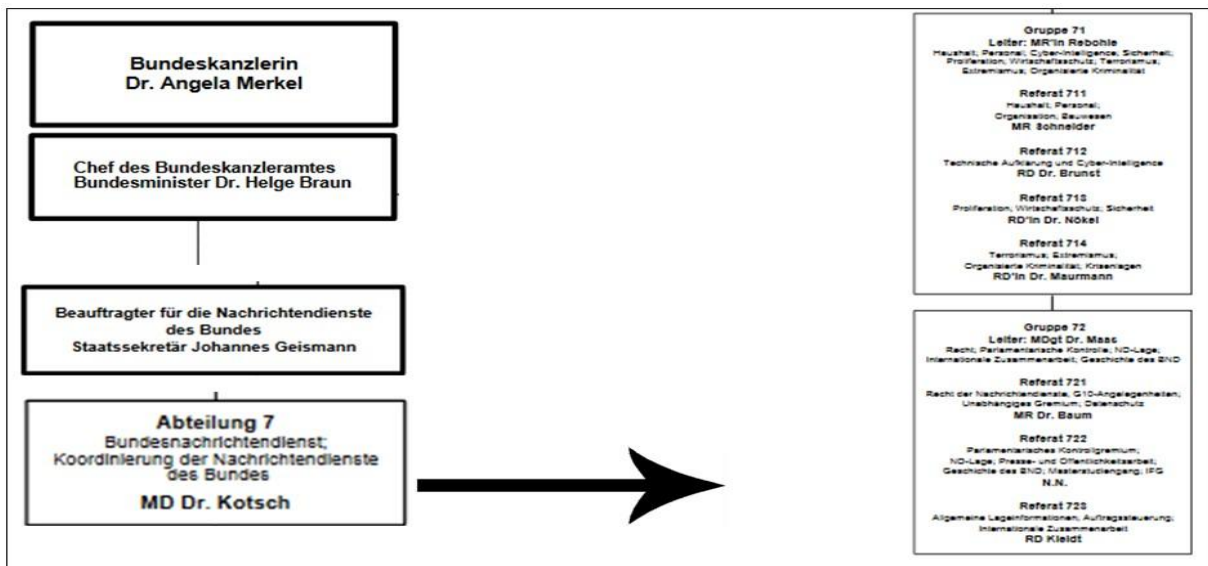
брати участь у розробці законопроектів та нормативно-правових актів, які стосуються діяльності спецслужб або їхньої співпраці з іншими федеральними відомствами;

організувати зустрічі з керівниками спеціальних служб, в яких

³⁷ Bundesnachrichtendienst. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.bnd.bund.de/DE/Startseite/startseite_node.html

можуть брати участь представники МО та МВС³⁸.

У підпорядкуванні Уповноваженого у справах розвідувальних служб перебуває **7-й відділ «ФРС, координація розвідувальних служб» ВФК**, створений у 1999 р. Організаційно цей підрозділ, як управлінський орган РС, складається з двох груп, що у свою чергу діляться на реферати (відділення). Кожний з рефератів (усього – 7) відповідає за конкретний напрям роботи. Так, наприклад, реферат під номером 714 відповідає за протидію тероризму, екстремізму, організованій злочинності та кризовим ситуаціям, а реферат під номером 722 – за зв'язки з Контрольним комітетом Бундестагу, пресою та громадськістю, а також за підготовку співробітників у Школі ФРС.



Координація діяльності розвідувальних служб відбувається й у рамках **Комітету Державного секретаря з питань розвідки та безпеки**. Його засідання відбуваються зазвичай щотижня у ВФК для обговорення поточної ситуації у сфері національної безпеки. Крім того, у рамках цієї структури відбувається обмін інформацією між спецслужбами та федеральними органами влади: МЗС, МО, Міністерством юстиції, МВС, Федеральним відомством кримінальної поліції (далі – ФВКП). Згадані міністерства і відомства, як правило, представлені на рівні заступників їхніх керівників.

Після засідання Комітету Державного секретаря з питань розвідки та безпеки у Ситуаційному центрі ВФК проходить так званий президентський

³⁸ Porzner, Konrad. Der Bundesnachrichtendienst im Gefüge der öffentlichen Verwaltung – Opladen: 1995. - S. 125.

брифінг. У ньому беруть участь лише глава ВФК, Уповноважений у справах розвідувальних служб, керівники ФРС, ФВЗК, СВКР, ФВКП, міністр внутрішніх справ (інколи запрошується Генеральний прокурор).

Довідково: як правило, зустрічі у такому форматі проводяться для вищого керівництва держави. Але, як стверджують деякі інформовані джерела (зокрема, колишній Уповноважений у справах розвідувальних служб Берндт Шмідбауер), Федеральний канцлер Ангела Меркель давно вже не виявляє достатнього інтересу до діяльності власних розвідувальних служб. Вона нібито регулярно пропускає засідання у Ситуаційному центрі ВФК.

У рамках так званого президентського брифінгу, який завжди відбувається у закритому режимі, обговорюються найважливіші питання національної безпеки та приймаються відповідні рішення³⁹.

Довідково: у 2007 р. парламентська фракція «Союз 90/Зелені» вимагала, щоб інформація про проведення цього заходу надавалась до Контрольного комітету Бундестагу. Однак більшістю голосів провладних депутатів цей запит було відхилено.

Досвід Республіки Польща

Сучасна система спеціальних служб почала формуватися в РП після зміни у 1989 р. політичного режиму у країні. У результаті проведення процесу верифікації (люстрації) колишніх співробітників цивільних та військових органів безпеки протягом 1990-1991 рр. були створені дві спецслужби: Відомство охорони держави (далі – ВОД) у складі МВС; Військова інформаційна служба (далі – ВІС) у складі Міністерства національної оборони (далі – МНО). До структури ВОД та ВІС входили як розвідувальні, так і контррозвідувальні підрозділи. У 1996-2002 р. ВОД діяло як окремий державний орган, підпорядкований Голові Ради міністрів.

Згідно зі змінами до закону «Про Відомство охорони держави», прийнятими у 1996 р., була створена **Колегія у справах спеціальних служб**

³⁹ Nachrichtendienste des Bundes. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://de.wikipedia.org/wiki/Nachrichtendienste_des_Bundes

(далі – КССС) – консультативно-дорадчий орган Ради міністрів у сфері нагляду та координації діяльності ВОД і ВІС⁴⁰.

На КССС покладалося завдання висловлювати експертну оцінку та надавати пропозиції з наступних питань:

призначення на посаду та звільнення з посади керівників спеціальних служб;

визначення напрямків та планів діяльності спеціальних служб;

проектів бюджету і профільних нормативно-правових актів (до передачі їх на розгляд Раді міністрів);

щорічних звітів про діяльність спеціальних служб;

координації діяльності спеціальних служб з іншими державними органами у сфері забезпечення національної безпеки та обміну з ними відповідною інформацією;

міжнародного співробітництва з іноземними партнерами;

захисту секретної інформації⁴¹.

КССС очолює Голова Ради міністрів, а повсякденною роботою керує Секретар КССС через секретаріат, який є підрозділом Канцелярії Голови Ради міністрів. До складу КССС входять: міністр внутрішніх справ, міністр закордонних справ, міністр національної оборони, міністр фінансів, міністр-член Ради міністрів, який відповідає за координацію діяльності спеціальних служб, керівник Бюро національної безпеки (робочий орган РНБ). У засіданнях КССС беруть участь також керівники спеціальних служб, голова профільної парламентської комісії та представник президента (у разі його делегування). Голова КССС може запросити на засідання голів інших парламентських комісій та представників державних органів, участь яких необхідна у зв'язку з темою обговорення⁴².

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900300180/U/D19900180Lj.pdf>

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie zadań, szczegółowych zasad i trybu funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów, zasad udziału w posiedzeniach Kolegium przedstawicieli służb specjalnych i innych właściwych organów, a także zakresu czynności Sekretarza Kolegium. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970640412>

⁴² Kolegium ds. służb specjalnych. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bip.abw.gov.pl/bip/nadzor-i-kontrola/kolegium-ds-sluzb-spec/18>,

У процесі нових реформ у сфері національної безпеки, проведених у 2002 р. та у 2006 р., сучасна система спеціальних служб РП набула наступного вигляду:

Агентство розвідки (окремий державний орган);

Агентство внутрішньої безпеки (окремий державний орган);

Центральне антикорупційне бюро (окремий державний орган);

Служба військової розвідки (орган, підпорядкований міністру національної оборони);

Служба військової контррозвідки (орган, підпорядкований міністру національної оборони).

Статус КССС як урядового органу у сфері нагляду та координації діяльності цих п'яти спецслужб закріплений у законі «Про Агентство внутрішньої безпеки та Агентство розвідки»⁴³, а порядок функціонування КССС та повноваження її секретаря – у постанові Ради міністрів⁴⁴.

У січні 1997 р. була введена посада міністра-члена Ради міністрів, який відповідає за координацію діяльності спеціальних служб (неофіційна назва – міністр-координатор спеціальних служб). Цій посадовій особі прем'єр-міністр делегував значні повноваження⁴⁵, що викликало критику з боку опозиції та експертного середовища. Сфера діяльності міністра-координатора спеціальних служб була визначена досить широко, але недостатньо забезпечена правовими інструментами координації. До того ж, окремі положення постанови Голови Ради міністрів можна було інтерпретувати двояко⁴⁶.

З часу введення посади статус міністра-координатора спеціальних

Kolegium-ds-sluzb-specjalnych.html

⁴³ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20020740676/U/D20020676Lj.pdf>

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021030929/O/D20020929.pdf>

⁴⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra - członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiatkowskiego. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970050027/O/D19970027.pdf>

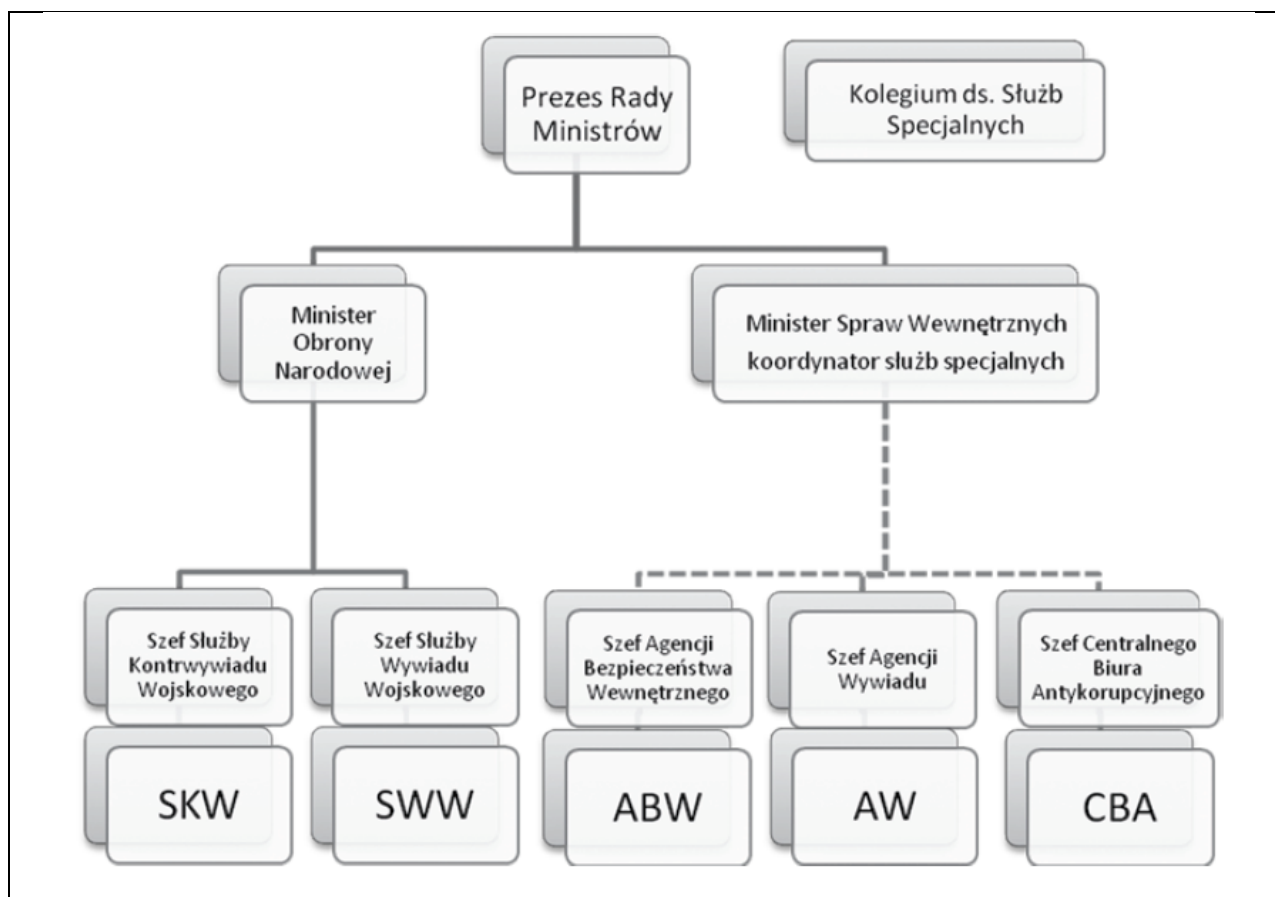
⁴⁶ Zbigniew Grzegorzowski. Instytucja «służby specjalne» a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gwsh.gda.pl/uploads/oryginal/4/3/cbdf3_studia_VIII_45-64_grzegorzowski.pdf

служб зазнавав певних змін, причиною чого ставали, найімовірніше, політичні обставини, аніж службова доцільність. Так, у вересні 2007 р. міністр-координатор спеціальних служб Збігнев Вассерман був звільнений з посади і призначений Державним секретарем у справах спеціальних служб в Канцелярії Голови Ради міністрів. Проте, через кілька днів призначення відмінили, а Збігнева Вассермана поновили на попередній посаді⁴⁷.

Після приходу до влади у Польщі партії «Громадянська платформа» у новосформованому уряді міністра-координатора спеціальних служб взагалі не призначили. Натомість цю функцію у 2008-2011 р. виконував Державний секретар Канцелярії Голови Ради міністрів Яцек Ціхоцький, який одночасно обійняв посаду директора Бюро КССС та Секретаря КССС. У 2011-2013 р. йому, вже як міністру внутрішніх справ, було доручено координувати діяльність спеціальних служб⁴⁸. Так само здійснювалась координація діяльності спеціальних служб і у 2013-2014 рр. після призначення нового очільника МВС.

⁴⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-członka Rady Ministrów - Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassemmana. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071781255/O/D20071255.pdf>

⁴⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego - Ministra Spraw Wewnętrznych - w zakresie koordynacji służb specjalnych. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20112541524/O/D20111524.pdf>



У 2014-2015 рр. у новому уряді партії «Громадянська платформа» була відновлена посада міністра-координатора спеціальних служб, яку обіймав згаданий вище Яцек Ціхоцький⁴⁹.

Довідково: у червні 2015 р. після кількох політичних скандалів він подав у відставку, взявши на себе відповідальність за неефективне функціонування системи спеціальних служб.

Керівництво партії «Право і справедливість» надавало важливого значення ваги посаді міністра-координатора спеціальних служб, тому після перемоги на парламентських виборах на цю посаду у листопаді 2015 р. було призначено «сірого кардинала» польської політичної сцени Маріуша Каміньського. А у серпні 2019 р. він одночасно став ще й міністром внутрішніх справ.

Довідково: у листопаді 2019 р. близький співробітник Маріуша Каміньського – Мацей Вонсік призначений Державним секретарем (1-м

⁴⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Jacka Cichońskiego w zakresie koordynacji służb specjalnych. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140001276/O/D20141276.pdf>

заступником міністра внутрішніх справ) МВС зі збереженням посади Секретаря КССС.

У зв'язку з поєднанням двох посад повноваження міністра-координатора спеціальних служб були переглянуті. Йому доручалося:

- здійснювати нагляд і контроль за діяльністю спеціальних служб;
- координувати їхню діяльність;
- надавати допомогу Раді міністрів у формуванні основних напрямків політики уряду щодо діяльності спеціальних служб.

Конкретними завданнями міністра-координатора спеціальних служб у сфері координації їхньої діяльності є:

вжиття заходів для забезпечення співробітництва між спецслужбами у рамках покладених на них повноважень, а також організація та забезпечення співпраці спецслужб з іншими державними органами, які реалізують завдання у сфері національної безпеки;

забезпечення оптимальних умов для співробітництва спеціальних служб із зарубіжними партнерами та міжнародними організаціями;

надання згоди на співробітництво Агентства внутрішньої безпеки та Агентства розвідки з компетентними органами інших країн, а Центрального антикорупційного бюро – з міжнародними організаціями;

організація умов для належного функціонування РС (включно з військовими спецслужбами, які формально підпорядковані главі оборонного відомства) у спосіб, що забезпечує ефективне використання конституційними органами держави інформації про стратегічні національні інтереси;

опрацювання та підготовка законопроектів, постанов та інших нормативно-правових актів, що стосуються національної безпеки (згідно з компетенцією відповідних міністрів);

опрацювання та підготовка програм створення інтегрованої системи спеціальних служб;

вирішення компетенційних спорів між спеціальними службами;

розробка, супроводження, проведення консультацій з громадськістю та

подання на розгляд основних положень законопроектів, проектів нормативно-правових актів та урядових документів, що стосуються діяльності спеціальних служб;

проведення досліджень зарубіжного досвіду у сфері координації діяльності спеціальних служб з метою оптимізації національних підходів до вирішення цієї проблеми⁵⁰.

Для забезпечення виконання міністром-координатором спеціальних служб своїх функцій створено окремий підрозділ Канцелярії Голови Ради міністрів – Департамент національної безпеки, який теж забезпечує роботу КССС⁵¹.

У січні 1998 р. у Польщі була створена Рада національної безпеки – дорадчий орган президента у сфері внутрішньої та зовнішньої безпеки. Рішення РНБ не носять обов'язкового характеру. РНБ та її виконавчий орган – Бюро національної безпеки (аналог Апарату РНБО України) не мають жодних повноважень стосовно координації діяльності спеціальних служб.

У 2002-2004 рр. у Польщі існував ще один орган, який мав на меті поліпшити координацію діяльності спеціальних служб у сфері добування та обміну інформацією. Так звана **Інформаційна спільнота уряду (далі - ІСУ) діяла як допоміжний орган Ради міністрів** на правах підрозділу Канцелярії Голови Ради міністрів⁵². Її створення було реалізацією одного з пунктів програми уряду Союзу лівих демократичних сил з реформування спеціальних служб та, як було заявлено, послідовним продовженням формування виправданої у країнах НАТО системи цивільного управління спецслужбами.

Довідково: автори реформи стверджували, що неодноразово мали місце випадки, коли спеціальні служби збирали інформацію, яка не доходила до органів, котрі приймають рішення. З одного боку, міністерства не повною

⁵⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego - Koordynatora Służb Specjalnych. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190002273/O/D20192273.pdf>

⁵¹ O służbach specjalnych. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/o-sluzbach-specjalnych3>

⁵² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie informacji istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021501243/O/D20021243.pdf>

мірою могли використовувати необхідні їм дані розвідки та контррозвідки, але, з іншого – виконавча влада сама часто не ділилась власною інформацією зі спецслужбами. Вищі органи влади перед прийняттям важливих рішень отримували від різних спецслужб доповіді на багато сторінок, які мали неузгоджений і суперечливий характер. Це призводило до появи інформаційного шуму, який ускладнював оперативне реагування на вирішення проблем.

Основними завданнями ІСУ були визначені такі:

міжвідомчий обмін інформацією з питань, які мають важливе значення для зовнішньої безпеки держави та позицій Польщі на міжнародній арені;

підготовка (як мінімум, раз на квартал) для найвищих посадових осіб держави узгоджених аналітичних матеріалів, які міститимуть спільну оцінку актуальної ситуації та прогнози для зовнішньої безпеки та позицій Польщі на міжнародній арені;

надання підтримки у плануванні діяльності спеціальних служб.

До складу ІСУ, яку очолював керівник Агентства розвідки, входили наступні особи, що призначалися Головою Ради міністрів:

заступник голови ІСУ – заступник Державного секретаря Міністерства закордонних справ (далі – МЗС);

секретар – радник Голови Ради міністрів;

члени – високопосадовці на рівні Державного секретаря (або заступника) від МВС, Канцелярії Голови Ради міністрів, МНО, Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Бюро національної безпеки, заступники керівника Агентства внутрішньої безпеки та ВІС.

У 2004 р. діяльність ІСУ була призупинена рішенням Конституційного суду на підставі звернення групи депутатів Сейму, які оскаржили положення закону «Про Агентство внутрішньої безпеки та Агентство розвідки» щодо створення ІСУ як таке, що суперечить Конституції⁵³.

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 45/02. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20041091159/T/D20041159TK.pdf>

Досвід Румунії

Сучасна система спеціальних служб почала формуватися в Румунії (як і в інших європейських країнах колишнього так званого соціалістичного табору) після зміни політичного режиму у державі. На базі ліквідованого Департаменту державної безпеки МВС (відомого як «Секурітате») протягом 1990-1991 рр. були створені наступні окремі органи:

Румунська служба розвідки (контррозвідка) (далі – РСР);

Служба зовнішньої розвідки (далі – СЗР);

Служба захисту та охорони (далі – СЗО);

Служба спеціальних телекомунікацій (далі – ССТ);

Румунська жандармерія;

Спеціальне управління розвідки (далі – СУР)⁵⁴.

Довідково: РСР, СЗР, СЗО, ССТ підпорядковані президенту. У підпорядкуванні МВС знаходяться Румунська жандармерія і Департамент розвідки та внутрішнього захисту (далі – ДРВЗ), створене у 1999 р. на базі СУР.

На базі розформованого Управління військової розвідки Генерального штабу у 1990 р. були створені три окремі підрозділи, підпорядковані МНО:

Управління військової розвідки;

Управління охорони та військової безпеки;

Управління захисту інформації.

Після низки реформ, проведених в оборонному відомстві, у структурі МНО у липні 1999 р. було створене Головне управління військової розвідки (далі – ГУВР), яке складається з Управління військової розвідки та Управління військової безпеки⁵⁵. Функції нагляду, контролю та координації діяльності системи спеціальних служб Румунії здійснювала створена у грудні 1990 р. Верховна рада національної оборони (далі – ВРНО) – автономний адміністративний орган, підконтрольний парламенту (фактично

⁵⁴ Lege nr. 51 din 29 iulie 1991 privind securitatea națională a României. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislatie.justro/Public/DetailiiDocument/1517>

⁵⁵ Președintele Băsescu a semnat decretul de decorare a Drapelului de luptă al DGIA. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.romaniailibera.ro/actualitate/eveniment/presedintele-basescu-a-semnat-decretul-de-decorare-a-drapelului-de-lupta-al-dgia-226278>

виконує функції, подібні тим, які виконує РНБ в інших країнах).

Довідково: конкретно цими питаннями займався радник президента з оборони і національної безпеки через відповідний департамент Адміністрації президента.

До складу ВРНО, після прийняття нового закону у червні 2002 р., входять: президент (глава); прем'єр-міністр (заступник глави); міністр національної оборони; міністр закордонних справ; міністр внутрішніх справ; міністр юстиції; міністр економіки, енергетики та бізнес-середовища; міністр публічних фінансів; директори РСР та СЗР; начальник Генерального штабу; радник президента з національної безпеки; секретар ВРНО⁵⁶. Засідання ВРНО проводяться виключно у закритому режимі.

Початково ВРНО були надані, зокрема, такі повноваження:

проводити аналіз даних, що надаються спецслужбами (включно зі звітами про їхню діяльність);

вносити пропозиції, що стосуються загальної організації, фінансування, основних напрямків діяльності спецслужб та заходів, необхідних для усунення загроз національній безпеці;

визначати пріоритетні розвідувальні завдання для спецслужб.

У листопаді 2005 р. рішенням ВРНО було створене **Національне розвідувальне співтовариство** (далі – НРС), за основу якого взято аналогічні структури США та деяких європейських країн.

Довідково: назву цієї структури румунською мовою (*Comunitate Nationala de Informatii*) можна дослівно перекласти як *Національне інформаційне співтовариство*, але доцільно вживати саме назву НРС, виходячи з його функціонального призначення. До того ж англійські спеціалізовані словники використовують відносно НРС термін «*Intelligence*».

За визначенням нормативних документів, НРС є функціональною мережею органів державної влади в системі національної безпеки, яка базується на єдності цілей, завдань та стратегії, що забезпечуються

⁵⁶ Legea nr. 415 din 27 iunie 2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://csat.presidency.ro/ro/prima-pagina/legea-de-organizare>

інформацією, наданою наступними елементами цієї мережі: РСР, СЗР, ГУВР та ДРВЗ⁵⁷. Виконавчим органом НРС є **Координаційний комітет**, якому делеговані повноваження ВРНО у сфері нагляду, контролю та координації діяльності системи спеціальних служб. Цей орган має забезпечувати узгодженість дій НРС щодо реалізації положень національної безпеки, затверджувати перелік розвідувальних пріоритетів, готувати пропозиції до бюджетних запитів з врахуванням інтересів усіх складових НРС та пропозиції для оновлення профільного законодавства, контролювати міжвідомче співробітництво спеціальних служб, їхню співпрацю з відповідними структурами НАТО і ЄС та іншими зарубіжними партнерами. Координаційний комітет НРС очолює радник президента з національної безпеки, а членами є: директор РСР; директор СЗР; міністр національної оборони; міністр закордонних справ; міністр внутрішніх справ; міністр юстиції; радник прем'єр-міністра з питань безпеки. У свою чергу, повсякденну діяльність НРС контролюють ще два органи: **Оперативна рада НРС на чолі з радником президента з національної безпеки та підпорядковане їй Управління комплексної інформації**, яким керує державний радник Департаменту національної безпеки Адміністрації президента⁵⁸.

Довідково: до 2016 р. ВРНО оприлюднювала звіти про свою діяльність за рік, в яких окремим розділом повідомлялось і про деякі заходи відкритого характеру, проведені НРС.

Створення НРС викликало певні суперечки між гілками влади, оскільки в уряді виникли певні підозри щодо бажання президента взяти спецслужби під свій повний контроль. У зв'язку з цим була досягнута домовленість про введення до складу Координаційного комітету НРС представника від прем'єр-міністра⁵⁹.

⁵⁷ Comunitatea Nationala de Informatii a fost constituita in interiorul CSAT. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.administratie.ro/comunitatea-nationala-de-informatii-a-fost-constituita-in-interiorul-csat/>

⁵⁸ Comunitate Nationala de Informatii, subordonata CSAT. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.curentul.info/politic/comunitate-nationala-de-informatii-subordonata-csat/>

⁵⁹ Premierul spune ca noua Comunitate de Informatii nu modifica structura si controlul serviciilor secrete. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.zf.ro/politica/premierul-spune-ca-noua-comunitate-de-informatii-nu-modifica-structura-si-controlul-serviciilor-secrete-3018787/>